



ANALYS

Sveriges system för investeringsgranskning

En genomgång av effekter
och förslag till förbättringar

juni 2026

Sammanfattning

Det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar (UDI), har varit i kraft i cirka 2,5 år. Samtidigt har en reviderad EU-förordning om granskning av UDI förhandlats fram. Den nya EU-förordningen innebär att den svenska lagstiftningen om granskning av UDI behöver ses över. Kommerskollegium anser översynen är en lämplig tidpunkt att undersöka effekter av det svenska gransknings-systemet och även förbättringsområden för ett fortsatt svenskt granskningsystem.

Analysen baseras på deskriptiv statistik och en kvalitativ analys som till stor del bygger på samtal med ett flertal advokatbyråer samt den kunskap som Kommerskollegium har som samverkansmyndighet i dagens granskningsystem.

Forskningen visar att UDI ger många positiva effekter för mottagarlandet. Den visar också att om en sektor är utsatt för granskning får det i sig effekten att mängden fusioner och förvärv minskar med 12–16 procent. Enligt vår uppskattning står Sverige idag för ungefär 60 procent av alla anmälningar inom EU. Samtidigt går färre än en procent av alla anmälningar vidare till granskning. Cirka 0,35–0,45 procent av alla anmälningar leder till förbud eller godkännande med särskilda villkor.

Vår övergripande slutsats är att omfattningen av vilka överlåtelser som behöver anmälas till granskningsmyndigheten är oproportionerlig. Systemet som har byggts är dimensionerat för en väldigt stor mängd anmälningar. En justering av dagens system är inte tillräcklig. Vi föreslår därför att en utredning tillsätts snarast. Både för att genomföra och komplettera den nya EU förordningen, men också för att se över det svenska granskningsystemet i sin helhet. Den korta implementeringstiden för genomförande av EU förordningen bör inte stå i vägen för detta. Ett alternativ är att i ett delbetänkande eller departementspromemoria göra de tvingande ändringar som föranleds av den nya EU-förordningen och att övriga frågor samlas upp i ett senare lagstiftningsärende, till exempel en statlig utredning. En uppenbar risk med att inte förändra det svenska granskningsystemet är att Sverige i framtiden kommer att ta emot färre investeringar och därmed tappa i konkurrenskraft. Vi välkomnar mot denna bakgrund att delta i kommande lagstiftningsarbete, vilket bör initieras snarast möjligt.

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning.....	5
1.1 Metod och avgränsningar.....	5
2 Global och nationell utveckling av direktinvesteringar	7
2.1 Investeringsflöden.....	7
2.2 Slutsatser	9
3 Dagens granskningssystem för UDI	10
3.1 Vad innebär den reviderade EU-förordningen?	10
3.2 Tidigare genomförda utvärderingar av det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar.....	12
3.3 Slutsatser	13
4 Ekonomiska effekter av utländska direktinvesteringar.....	14
4.1 Ekonomiska effekter av UDI	14
4.2 Effekter av investeringsgranskning.....	15
4.3 Slutsatser	16
5 Beslutsprocessen vid investeringsgranskning	17
5.1 Beslutsordningen.....	17
5.2 Hantering av målkonflikter	17
5.3 Antalet anmälningar i EU och Sverige.....	18
5.4 Antalet granskningsärenden i EU och Sverige.....	19
5.5 Antal och andel villkor och avslag i EU och Sverige	20
5.6 Granskning av överlåtelse.....	21
5.7 Bestämmelser om vad som ska anmälas till ISP.....	22
5.8 Slutsatser	23
6 Myndigheten för civilt försvars föreskrift om samhällsviktig verksamhet..	25
6.2 Granskning av nyetableringar	28
6.3 Granskning av Sverige-interna överlåtelse.....	29
6.4 Granskning av koncerninterna överlåtelse.....	31
6.5 Möjlighet till frivillig anmälan och anmälan i efterhand	32
6.6 Möjlighet till förhandsbesked och serviceskyldighet.....	33

7	Hur ärendehantering kan förbättras	35
7.1	Handläggningstid	35
7.2	Ökad transparens i handläggningen	38
7.3	”Beviskrav”	40
8	Kostnader	43
8.1	Kostnader för statliga myndigheter, regioner och kommuner	43
8.2	Samhällsekonomisk kostnad	44
8.3	Kostnader för näringslivet	44
9	Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	47
	Bilagor	51
	Bilaga 1	51
	Bilaga 2	51
	Bilaga 3	53

Utredare: Jonas Hallberg och Ebba Lundqvist, Kommerskollegium

Tack till kollegorna Norea Marklund, Karl Ekenstaf och Lovi Nordgren som alla bidragit i arbetet med analysen.

1 Inledning

Ett av de uttalade syftena med att införa EU:s investeringsgranskningsförordning (EU-förordningen)¹ för drygt 7 år sedan var att öka harmoniseringen mellan medlemsländernas granskningar. Trots det blev resultatet att det är upp till medlemsländerna att välja om man vill införa ett granskningssystem eller inte. Idag har samtliga 27 EU-medlemsländer infört nationell investeringsgranskning vilket är ett stort steg framåt.

Konkurrensen om direktinvesteringar mellan EU-länder är påtaglig, särskilt eftersom investeringar i ett medlemsland ger marknadstillträde till ett annat medlemsland. Att ett granskningssystem avviker från övriga medlemsländers system kan därför leda till marknadsstörningar.

Den svenska lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar har varit i kraft i cirka 2,5 år. Samtidigt har den underliggande EU-förordningen nyligen omförhandlats och genomförandetiden satts till 18 månader. Kommerskollegium känner inte till om detta kommer att ske på samma sätt som när den nuvarande förordningen genomfördes², eller om det på grund av den korta implementeringstiden kommer att göras genom en departementspromemoria.

I den här analysen drar vi erfarenheter och slutsatser av den period som gått sedan lagstiftningen trädde i kraft i syfte att identifiera effekter och även förbättringsområden för ett fortsatt svenskt granskningssystem.

1.1 Metod och avgränsningar

Analysen baseras på deskriptiv statistik och en kvalitativ analys samt den kunskap som Kommerskollegium har som en av fem samverkansmyndigheter i granskningssystemet.

Den statistiska delen lutar sig främst mot uppgifter från Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistiska centralbyrån (SCB), UNCTAD samt Kommerskollegiums egna beräkningar.

Eftersom det endast har förflutit cirka 2,5 år sedan lagstiftningen trädde i kraft finns det begränsningar i hur heltäckande en studie kan vara. Det är ännu inte möjligt att genomföra en kvantitativ analys över granskningens påverkan på mängden UDI eftersom en regressionsanalys kräver ett längre tidsspänn.

Kommerskollegium har för informationsinhämtningen till analysen varit i kontakt med ISP och med övriga samverkansmyndigheter samt med flera av Sveriges största advokatbyråer som frekvent använder systemet för sina klienters räkning. Advokatbyråerna vi har talat med stod år 2024 för sammantaget cirka 85 procent av de anmälningar som gjordes till ISP. Ingentalar ting talar för att denna täckningsgrad har

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

² Normalt sett genomförs inte EU-förordningar, men detta är ett särfall där mycket regleras i nationell rätt.

förändrats. Den kvalitativa delen av analysen lutar sig i hög grad mot kontakterna med dessa advokatbyråer samt Kommerskollegiums egna erfarenheter som samverkansmyndighet.

Uppgifter om ärendehantering bygger på vår egen kunskap som samverkansmyndighet men framförallt på information från advokatbyråer. Den enkla anledningen till det är att byråerna varit mycket öppna med att lämna information till oss. I stort sett har de lämnat samstämmig information, och det är vår uppfattning att de redogjort för sina erfarenheter efter bästa förmåga.

2 Global och nationell utveckling av direktinvesteringar

I detta avsnitt går vi igenom utvecklingen av utländska direktinvesteringar globalt och i Sverige de senaste åren. Den internationella statistiken är hämtad från Eurostat och UNCTAD. Statistiken för Sverige är företagsdata från SCB och tillåter därför analys på mer detaljerad nivå.

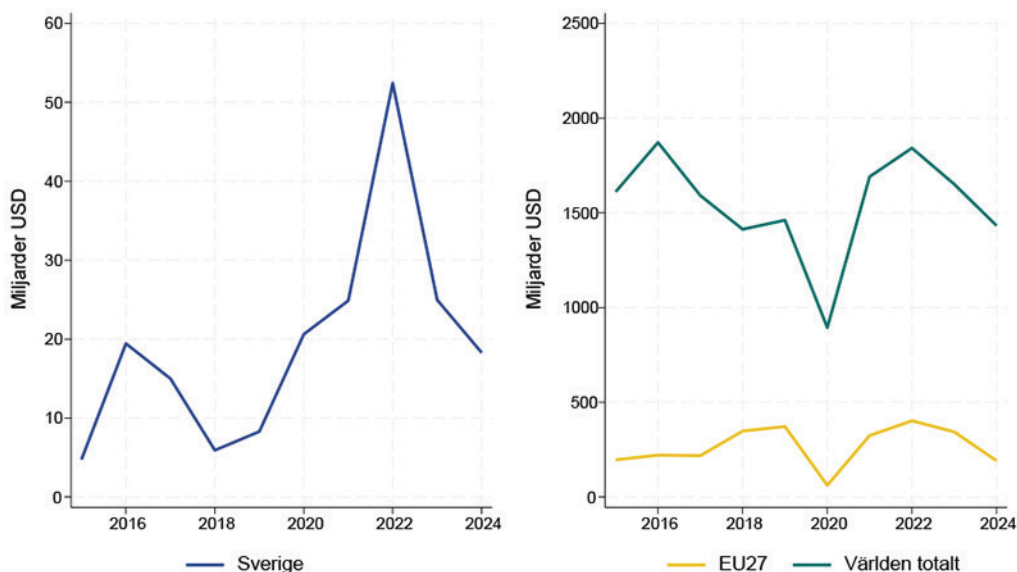
Enligt det svenska granskningssystemet ska en överlåtelse anmälas om investeraren genom förvärvet antingen uppnår minst 10 procent av rösterna eller på annat sätt får ett betydande inflytande över verksamheten i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Samma definition finns inte för övergripande statistik över UDI, så en direkt jämförelse mellan mängden UDI som kommer in till Sverige och vad som fångas av granskningssystemet är därför inte möjlig. Vi gör dock ett försök att komma så nära som möjligt genom att använda företagsdata över utländska direktinvesteringar och utlandsägda företag i Sverige. Vår data beskrivs i detalj i *Bilaga 1*.

2.1 Investeringsflöden

Under 2024 fortsatte den globala direktinvesteringsaktiviteten att vara svag och osäker, men vissa länder lyckades ändå attrahera relativt stora flöden. Enligt UNCTAD var globala UDI cirka 1,5 biljoner USD under 2024 (se höger kolumn i Figur 1). Detta motsvarar en marginell ökning jämfört med året innan. Däremot har UDI gått ned jämfört med föregående år om så kallade ”conduit-flöden” exkluderas.³

Som Figur 1 visar låg Sveriges UDI-inflöden under 2024 på ungefär 20 miljarder USD. Detta är en minskning jämfört med rekordåret 2022, men samtidigt är det tillräckligt högt för att placera Sverige bland de större mottagarländerna för UDI i Europa. Sverige noterades som fjärde största mottagare i Europa 2024 enligt UNCTAD:s World Investment Report 2025, vilket bekräftar landets attraktionskraft även i en tid av globalt svagare investeringsflöden. Ovan kan jämföras med att snittet för Sverige under perioden 2015–2024 var 19,5 miljarder USD. Sveriges trend följer EU:s flöden, som också har haft en nedåtgående trend sedan 2022.

³ Conduit-flöden (conduit flows) är investeringar eller kapital som passerar genom ett land eller bolag utan att den verkliga investeraren finns där, för att sedan investeras i ett annat land. Det ”mellanliggande” landet eller bolaget fungerar som en genomströmningskanal (conduit).

Figur 1. Sveriges, EU:s och världens investeringsflöden 2015–2024

Källa: UNCTAD och Kommerskollegiums egna beräkningar.

Not: Höger kolumn exkluderar "conduit"-ekonomierna Irland, Luxemburg och Nederländerna. Se Figur 5 i Bilaga 3 för samma figur inklusive dessa länder. Världen exkluderar offshore-ekonomierna Anguilla, Antigua och Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Brittiska Jungfruöarna, Caymanöarna, Curaçao, Dominica, Grenada, Montserrat, Saint Kitts och Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent och Grenadinerna, Sint Maarten samt Turks- och Caicosöarna.

Enligt EU-kommissionens årsrapport för investeringsgranskning minskade inflödet av UDI till EU med 8,4 procent mellan 2023 och 2024.⁴ En bidragande orsak skulle kunna vara ökade geopolitiska spänningar och ekonomisk osäkerhet, som har dämpat utländska investerares intresse.

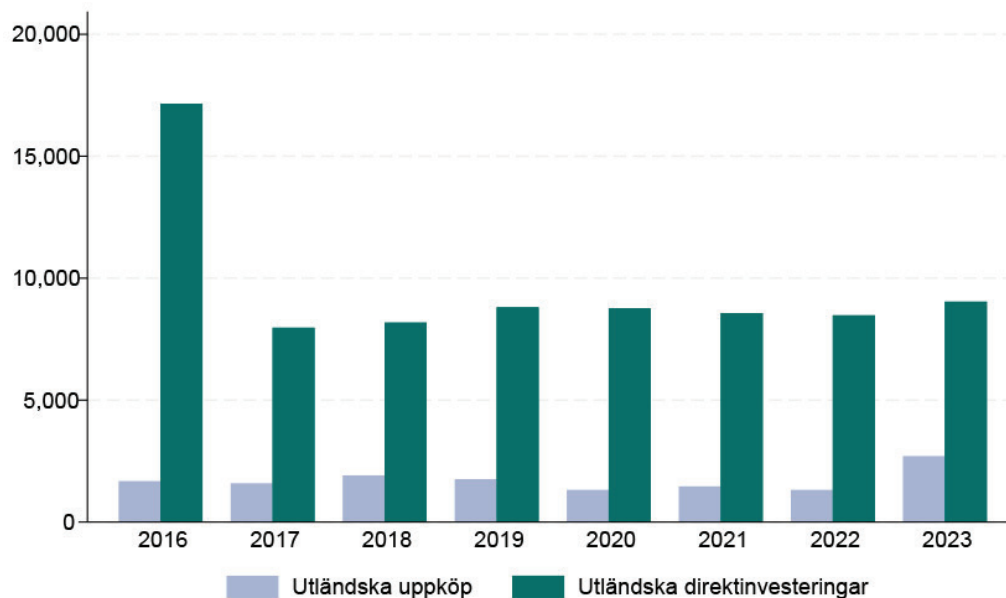
Oavsett orsak ökar konkurrensen om investeringar på EU:s inre marknad och därmed även för Sverige, som länge har framstått som en attraktiv mottagare av UDI. I kommissionens årsrapport placerar sig Sverige på nionde plats i EU när det gäller både antal överlåtelse och nyetableringar. Trots ett minskat UDI-flöde till EU mellan 2023 och 2024, så ökade *antalet* utländska överlåtelse i de flesta EU-länder mellan 2023 och 2024, däribland i Sverige. Däremot minskade antalet nyetableringar i unionen, med undantag för Sverige och Finland.

De ljusblå staplarna i Figur 2 nedan visar antalet utländska uppköp där nationaliteten på majoritetsägaren av ett företag i Sverige har ändrats. Detta kontrasteras med de mörkgröna staplarna som visar antalet utländska direktinvesteringar i Sverige där det utländska företaget förvärvar minst 10 procent av rösterna eller kapitalet i företaget. Statistiken inbegriper nyetableringar, nyförvärv, fusioner och följdinvesteringar. De senaste åren har antalet utländska uppköp i Sverige trendmässigt ökat, vilket återspeglar mönstret i kommissionens årsrapport. Antalet utländska direktinvesteringar

⁴ Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, COM(2025) 632

har däremot legat kring 8 000 per år sedan 2021. Statistik för år 2024 och framåt är ännu inte tillgänglig.⁵

Figur 2. Antal utländska uppköp och utländska direktinvesteringar i Sverige per år



Källa: SCB och Kommerskollegiums egna beräkningar.

Not: Ett utländskt uppköp sker om mer än 50 procent av rösterna förfogas av en utländsk entitet (ljusblå staplar). Ett utländskt direktinvesteringsförhållande föreligger om det finns ett direkt eller indirekt ägande mellan två företag på minst 10 % av röster (mörkgröna staplar). Endast transaktionsökningar ingår. Avyttringar och transaktionsminskningar ingår inte.

2.2 Slutsatser

Antalet utländska direktinvesteringar i Sverige har trendmässigt ökat på senare år, trots att det samlade investeringsvärdet har minskat (se Figur 1). Att värdet har minskat beror på att antalet eller det sammanlagda värdet på dessa avyttringarna har ökat, dvs. utländska investerare har tagit sitt kapital ut ur Sverige. Sverige har med andra ord tagit emot fler utländska investeringar och antalet majoritetsförvärv har ökat, samtidigt som det finns tecken på att utländska investerare också för ut sitt kapital ur landet. Dock har vi ännu inga siffror för 2024 och framåt vad gäller antalet direktinvesteringar i Sverige.

⁵ Statistik förväntas bli tillgänglig under augusti 2026.

3 Dagens granskningsystem för UDI

Anmälningar om överlåtelse och nyetableringar som faller inom det svenska regelverket ska göras till granskningsmyndigheten ISP. I den inledande prövfase ges Säpo och Försvarsmakten möjlighet att yttra sig. Om ärendet går vidare till granskning involveras även Myndigheten för civilt försvar (MCF)⁶, Försvarsmaktens Materielverk (FMV), samt Kommerskollegium som obligatoriska samverkansmyndigheter.⁷ Totalförsvarets forskningsinstitut är inte formellt en samverkansmyndighet, men har tillförts extra medel för att bistå ISP vid investeringsgranskning.⁸

Kommerskollegiums roll inom systemet är enligt propositionen till lagstiftningen (prop. 2022/23:116) att yttra sig om investeringars betydelse för ekonomisk utveckling, klimat samt ekonomiska och handelspolitiska avseenden. Utöver det ska vi yttra oss kring om ISP:s beslut är förenlighet med EU-rätt och investeringsrätt.

Enligt EU-förordningen kan villkor eller avslag för investeringar från tredjeland endast beslutas om grunden är ”säkerhet eller allmän ordning”.⁹ Nationell säkerhet är en nationell befogenhet och kan därför inte regleras i förordningen. För att Sverige ska kunna villkora eller avslå en investering med grunden nationell säkerhet, så har lagstiftaren hanterat det genom att ”Sveriges säkerhet” har lagts till ”allmän ordning eller allmän säkerhet”.¹⁰

ISP har för Kommerskollegium uppgett att samtliga anmälningsärenden som tagits vidare till granskningsfasen vilar på grunden Sveriges säkerhet. Om grunden också utgör allmän säkerhet eller allmän ordning är oklart.

Dagens regelverk och ärendehantering innehåller delar som fungerar väl. Den höga detaljnivån gör till exempel att det är förhållandevis klart vad som gäller jämfört med andra länders system, vilket ofta lyfts fram av advokatbyråer. Detta medför å andra sidan kostnader, bland annat i form av tid och resurser för såväl investerare som investeringsobjekt.

3.1 Vad innebär den reviderade EU-förordningen?

Den reviderade EU-förordningen¹¹ godkändes av Europaparlamentet den 19 maj 2026. Den ska sedan formellt godkännas av rådet och träder i kraft 20 dagar efter att den publicerats. Genomförandetiden för medlemsstater är 18 månader.

⁶ MCF hette tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Genomgående i denna analys används MCF, även vid hänvisning till företeelser när myndigheten hette MSB.

⁷ 30 § UDI-lagen samt 7 § förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar

⁸ [Starkt granskning av utländska direktinvesteringar – Regeringen.se](https://www.regeringen.se/press/2023/06/starkt-granskning-av-utlandska-direktinvesteringar/)

⁹ Förordning (EU) 2019/452 om granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, artikel 4.1

¹⁰ I Sverige har lagstiftaren valt att använda det unionsrättsliga begreppet ”allmän ordning eller allmän säkerhet”, medans i EU-förordningen kastades begreppsordningen om. Skälet till detta var att markera en skillnad mot EU-intern granskning och granskning av investeringar från tredjeland.

¹¹ [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Screening of Foreign investments in the Union \(EU\) 2019/452 of the European Parliament and of the Council.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32026P0001)

Den reviderade förordningen innebär en ökad harmonisering mellan EU-medlemsstaternas granskningssystem, vilket begränsar det nationella handlingsutrymmet och i praktiken ger EU-kommissionen en större roll. Grunden i förordningen för villkor eller avslag är dock även fortsatt ”säkerhet eller allmän ordning”.

Det blir också tvingande för alla medlemsstater att granska investeringar inom vissa utpekade sektorer, något som alltså tidigare var frivilligt. Dock kan medlemsstaterna även fortsatt på eget initiativ granska andra typer av investeringar. De sektorer inom vilka det blir obligatoriskt att granska UDI är följande: vissa EU-projekt och program, halvledare, artificiell intelligens, kritiska mediciner, dual-use-projekt samt försvarssektorn. Samtliga dessa sektorer omfattas idag av den svenska granskningen, innebärande att förordningen inte kommer att påverka omfattningen av den svenska granskningen. Eventuellt behöver regleringen av att dessa ska granskas flyttas från förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar till att regleras i själva lagen.

I nuvarande EU-förordningen finns det en indikativ lista över vad som ska beaktas vid en granskning. I kommande version finns det en obligatorisk lista över *vad som ska beaktas*, vilken bland annat består av huruvida investeringen sannolikt kommer att inverka negativt på kritisk infrastruktur, kritisk teknik, försörjningen av kritiska insatsvaror, skyddet av känslig information, eller mediernas frihet och pluralism. Samtliga utom mediesektorn är sektorer som omfattas av dagens svenska granskningssystem. Hur det svenska granskningssystemet ska kunna *beakta* mediesektorn utan att *granska* den kommer bli en fråga som Sverige behöver ta ställning till. Detta då man både i betänkandet som föregick den svenska lagstiftningen (SOU 2021:87) och regeringen har pekat på att sådan granskning inte är förenlig med svensk grundlag.

Genom den reviderade förordningen blir det enligt vår tolkning uttryckligen förbjudet att granska koncerninterna överlåtelse där det slutliga ägandet inte ändras. Dylåka investeringar behöver i nulåget anmålas till ISP, vilket också är en av de mer kritiserade delarna av det svenska systemet.¹²

Idag måste ISP besluta om att inleda en fördjupad granskning inom 25 arbetsdagar räknat från när anmålan bedöms komplett. Genom den reviderade förordningen finns det risk att denna tidsgråns utökas till 45 kalenderdagar (cirka 32 arbetsdagar). Eftersom Sverige har fler sektorer som omfattas av anmålningsplikt ån andra EU-medlemsstater, kommer i så fall fler investeringar i Sverige att påverkas av den förskjutna tidsgrånsen jämfört med investeringar i andra medlemsstater.

År 2025 utgjorde MCF:s föreskrifter om samhållsviktig verksamhet¹³ grund för 85 procent av alla anmålningar till ISP. Den nya EU-förordningen kommer inte att påverka definitionen av vad som utgör en samhållsviktig verksamhet.

¹² Detta utvecklas nedan i avsnitt 6.4.

¹³ Myndigheten för samhållsskydd och beredskaps föreskrifter (SMBFS 2024:8) om vilka samhållsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utlåndska direktinvesteringar.

Utöver förordningen kan vi framgent se att EU:s nyligen presenterade initiativ Industrial Acceleration Act (IAA) kan komma att påverka investeringsviljan. I utkastet till IAA uppges att akten och investeringsgranskningssystemen inte ska överlappa, men samtidigt måste processerna koordineras. En översyn av UDI-lagen bör ta höjd för implementering av IAA.

3.2 Tidigare genomförda utvärderingar av det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar

UDI-systemet har utvärderats tre gånger tidigare: i en ESO-rapport,¹⁴ av Svenskt Näringsliv,¹⁵ samt av Implementeringsrådet.¹⁶ Ingen av dessa analyser har på ett övergripande plan studerat effekterna av lagstiftningen.

3.2.1 ESO-rapporten "När Sverige säljer – en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsköp"

Rapporten från september 2025 konstaterade att mycket få företag är verksamma i vad som kan betecknas som känsliga branscher. Många investerare väljer först att investera i EU och väljer därefter i vilket specifikt EU-land investeringen ska göras. Därför kan skillnaderna i lagstiftning och investeringsvillkor mellan medlemsländer få stor inverkan på hur mycket utländska investeringar som till slut landar i Sverige.

Enligt rapporten bör det utvärderas om en så stor andel av alla investeringar behöver anmälas, men samtidigt uppges det att eftersom utländska intressen kan stå bakom investeringar som genomförs av exempelvis svenska företag så är det svårt att släppa på kravet att anmäla även svenska investeringar. Däremot kan det utredas om det inte vore bättre att snävare definiera vilka investeringar, exempelvis i vissa branscher, som ska anmälas och därefter granskas, snarare än ha en närmast generell skyldighet för alla investeringar. Därutöver föreslår författarna att det möjligen skulle vara rimligare att låta Säpo sköta granskningen.

3.2.2 Svenskt Näringslivs rapport

Svenskt Näringsliv (också september 2025) bedömer att systemet är mer omfattande än i jämförbara länder, med betydande risker för investeringsklimatet.¹⁷

Tydligare riktlinjer och en mer fokuserad granskning skulle minska den administrativa bördan, stärka investeringsklimatet och säkerställa att systemet skyddar Sveriges säkerhetsintressen utan att hämma tillväxt och innovation. Svenskt Näringsliv anser

¹⁴ Heyman, F. och Sjöholm, F. (2025), *När Sverige säljer – en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsköp*, 2025:5, se även *När Sverige säljer – produktivitet, jobb och handel efter utländska uppköp*, Nationalekonomiska Föreningen

¹⁵ Svenskt Näringsliv, "Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag", 24 september 2025.

¹⁶ Implementeringsrådet, *Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar*, 16 februari 2026.

¹⁷ Svenskt Näringsliv, "Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag", 24 september 2025.

därför att lagen och dess tillämpning bör bli föremål för en översyn med inriktning att åtgärda de problem som identifierats.

3.2.3 Implementeringsrådet

Implementeringsrådet riktar i sin rapport stark kritik mot både mot den nationella lagstiftningen och implementering av det svenska UDI-systemet. Bland annat anges det att UDI-lagen har haft en negativ inverkan på investeringsklimatet i Sverige. Berörda intressenter upplever att Sverige har gått alltför långt i sina ambitioner vad gäller nationell säkerhet och allmän ordning. Resultatet beskrivs vara långdragna, krångliga och oklara processer med negativa konsekvenser för svensk konkurrenskraft.¹⁸

3.3 Slutsatser

Tidigare analyser av dagens system ger en samstämmig bild av att anmälningsplikten är för omfattande, att den påverkar investeringsklimatet negativt samt att hela systemet är i behov av en översyn.

¹⁸ Implementeringsrådet, [*Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar*](#), 16 februari 2026.

4 Ekonomiska effekter av utländska direktinvesteringar

I detta avsnitt går vi igenom vilka effekter utländska direktinvesteringar kan ha på ekonomin och hur investeringsgranskning kan påverka omfattningen av utländska investeringar.

4.1 Ekonomiska effekter av UDI

De ekonomiska effekterna av UDI är förhållandevis väl utforskat. För svenska företag har UDI bland annat ökat produktiviteten,¹⁹ som är en central drivkraft för konkurrenskraft och tillväxt. Produktivitetsökning kan ske exempelvis genom kostnadsbesparingar vid samordning av produktion eller genom tillgång till ny teknologi och expertis. UDI har även kopplats till positiva effekter på forskning och utveckling (FoU) och innovation,²⁰ löner och sysselsättning,²¹ internationalisering²² samt energi- och utsläppsintensitet²³.

Effekterna kan även sprida sig och skapa synergier hos kunder eller leverantörer till det uppköpta företaget, eller till företag som verkar inom samma branschsegment. Ett uppköp som leder till ökad produktivitet kan bidra till ökad konkurrens inom den bransch som företaget verkar i, vilket antingen ökar produktiviteten även i andra företag, eller leder till att företag som inte är tillräckligt produktiva slås ut. En nyetablering behöver sannolikt rekrytera personal, antingen från redan etablerade företag i området, eller så kan man behöva hämta in kompetens från andra geografiska områden. På samma sätt behöver en nyetablering personal och leverantörer som kan hjälpa till att bygga upp mark, lokaler och maskiner, vilket leder till fler arbetstillfällen för företag i området.

¹⁹ Se exempelvis Heyman, F. och Sjöholm, F. (2025). *När Sverige säljer – en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsuppköp*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2025:5.; Kommerskollegium (2025a). *Multinational firms and productivity: Does country of origin matter?* Report, National Board of Trade Sweden, 2023; Tillväxtanalys (2017). *Utländska uppköp i svenskt näringsliv – hot eller möjlighet?* PM 2017:12.

²⁰ Se exempelvis Guadalupe, M., Kuzmina, O. och Thomas, C. (2012). *Innovation and foreign ownership*. American Economic Review, 102(7), 3594-3627.; Bertrand, O. (2009). *Effects of foreign acquisitions on R&D activity: Evidence from firm-level data for France*. Research Policy, 38(6), 1021-1031.; Eliasson, K., Hansson, P. och Lindvert, M. (2020). *Foreign acquisitions – A shortcut to higher productivity and expansion in smaller firms?* Working Papers 2020:4, Örebro University, School of Business.

²¹ Se exempelvis Bandick, R och Karpaty, P. (2011). *Employment Effects of Foreign Acquisition*. *International Review of Economics and Finance*, 20, 211-224.; Bandick, R. (2011). *Foreign acquisition, wages and productivity*. The World Economy, 34(6), 931-951.; Conyon, M. J., Girma, S., Thompson, S. och Wright, P. (2002). *The productivity and wage effects of foreign acquisition in the United Kingdom*. Journal of Industrial Economics, 50(1), 85-102.; Bandick, R och Koch, M. (2023). *Domestic and foreign acquisitions, plant survival and employment effects*. Applied Economics Letters, 30, 923-926.

²² Se exempelvis Tillväxtanalys (2020). *Utländska uppköp – en genväg till högre produktivitet och expansion i mindre företag?* PM 2020:06.

²³ Kommerskollegium (2025). *The impact of foreign acquisitions on Swedish firms' carbon emissions and energy use*. Report, National Board of Trade Sweden.

4.2 Effekter av investeringsgranskning

Investeringsgranskning finns till för att kunna granska utländska direktinvesteringar och vid behov villkora eller förbjuda investeringar som kan innebära en risk för landets säkerhet.

Det finns emellertid en risk för att investeringsgranskning också kan avskräcka investeringar som inte utgör någon reell säkerhetsrisk. Detta särskilt om granskningsmekanismen inte är tillräckligt transparent, om utgången är osäker, om den medför stora kostnader eller tar för lång tid.

Forskningen på ekonomiska effekter av investeringsgranskning är begränsad. Anledningen till det är att sannolikt att sekretess försvårar forskning på området.

Eichenauer och Wang fann i en studie omfattande 43 OECD-länder att införandet av investeringsgranskning i säkerhetskänsliga sektorer minskar antalet gränsöverskridande fusioner och förvärv med 12–16 procent när investeringsgranskning infördes i en specifik sektor.

Författarna angav i huvudsak följande orsaker: 1) förbud leder till avskräckning, 2) osäkerhet kring process och utgång på grund av bristande transparens, 3) ökade transaktionskostnader i tid och pengar, 4) investerare väljer bort investeringar i den sektorn i det landet. Av dessa orsaker angav författarna att det är sannolikt att huvuddelen av minskningen drivs av osäkerhet och kostnader snarare än granskning i sig.

Effekten var som starkast för minoritetsförvärv, det vill säga förvärv där den utländska investeraren inte tog kontroll över det förvärvade företaget. Vidare fann författarna inga tecken på att de negativa effekterna avtar med tiden – nedgången i antalet transaktioner återhämtar sig inte från införandet av granskningssystem trots att företagen sannolikt blir mer erfarna och lär sig hantera granskningsprocessen mer effektivt.²⁴

Eichenauer och Wang fann också att investeringsgranskning minskar gränsöverskridande venture capital-investeringar, framför allt på grund av ökad osäkerhet och administrativa kostnader som särskilt avskräcker små och riskfyllda investeringar, eftersom investerare antingen avstår från att initiera affärer eller omdirigerar kapital till marknader med lägre regulatorisk risk.²⁵

Mistura och Roulet fann, i likhet med Eichenauer och Wang, att striktare investeringsregler – inklusive screeningmekanismer – tenderar att vara förknippade

²⁴ Eichenauer, V. och F. Wang (2024), *Mild deglobalization: Foreign investment screening and cross-border investment*. CESifo Working Paper No. 11538. Författarna har undersökt hur ökade regleringar och kontroller av utländska investeringar – i synnerhet granskningsmekanismer med avseende på nationell säkerhet – påverkar gränsöverskridande fusioner och förvärv (M&A) i 43 OECD- och EU-länder. I analysen tittade de på 35 olika sektorer som betraktades som säkerhetskänsliga.

²⁵ Eichenauer, V., Köppl, S. and Köppl-Turyna, M. (2023) *Investment Screening and Venture Capital* (unpublished manuscript).

med minskade inflöden av utländska investeringar. Detta kan förklaras både av direkta restriktioner och av ökade kostnader och osäkerhet för investerare.²⁶

Fler studier har undersökt hur regleringar och byråkrati ofta kan utgöra ett hinder för utländska företag. Utländska företag möter ofta betydande hinder vid etablering, exempelvis i form av ägarrestriktioner eller komplicerade administrativa processer. De la Medina Soto och Ghossein visar till exempel att utländska företag möter högre krav för att etablera sig än inhemska företag.²⁷ Slutsatserna från dessa studier kan ha implikationer för investeringsgranskning eftersom man pekar på en komplicerad balansgång mellan att skydda strategiska sektorer samtidigt som man genom byråkrati, begränsningar och administrativa bördor riskerar att avskräcka utländska företag från att etablera sig i landet.

4.3 Slutsatser

Forskningen visar tydliga positiva effekter av ingående UDI, med en naturlig konsekvens att det är viktigt att Sverige är ett land som är så attraktivt som möjligt att investera i. Forskningen visar även att införandet av investeringsgranskning i en sektor riskerar minska mängden investeringar. Främst till följd av ökad osäkerhet och administrativa kostnader snarare än faktiska förbud. Detta ger vid handen att granskningen bör ha ett tydligt avgränsat tillämpningsområde liksom en transparent och förutsägbar process.

²⁶ Mistura, F. and Roulet, C. (2019) "The Determinants of Foreign Direct Investment: Do Statutory Restrictions Matter?" (OECD Working Papers on International Investment No. 2019/01).

²⁷ De la Medina Soto, C. och Ghossein, T. M. (2013), "Starting a Foreign Investment Across Sectors", Policy Research Working Paper 6707. World Bank, Washington, D.C.

5 Beslutsprocessen vid investeringsgranskning

I detta avsnitt redogör vi för den svenska beslutsordningen och hur den skiljer sig från motsvarande system i andra länder. Vi belyser också hur målkonflikter mellan säkerhetsintressen och andra samhällsintressen hanteras.

5.1 Beslutsordningen

I 12 kap. 2 § regeringsformen regleras att ingen myndighet kan bestämma över hur en annan myndighet ska besluta i ett enskilt ärende. Av detta följer att ISP ensamt fattar beslut i enskilda ärenden.

Sverige är såvitt känt det enda landet i världen där en myndighet med ett tydligt säkerhetsorienterat mandat fattar beslut i UDI-ärenden. I de flesta andra länder ligger beslutfattandet på handels-, närings- eller finansdepartementet eller på ren politisk nivå. I enstaka länder ligger det på en handelsinriktad myndighet, såsom i Danmark.²⁸ Dessa beslutsinstanser inhämtar information direkt eller indirekt från olika aktörer däribland säkerhetsmyndigheter. Utgångspunkten för beslutsfattarna i Sverige och i andra länder är därför olika.

5.2 Hantering av målkonflikter

Vilken hänsyn som bör tas till samhälleliga målkonflikter är inte reglerat i lag utan det är upp till ISP att ensamt besluta i enskilda ärenden.

Den vägledning som finns för ISP står att finna i propositionen, där följande anges.

”Granskningsmyndigheten bör även beakta vilken betydelse verksamheten har för Sverige. När det gäller verksamhetens omfattning bör granskningsmyndigheten bland annat beakta om den bedrivs på lokal, regional eller nationell nivå. Granskningsmyndigheten bör också beakta hur många personer i Sverige som är beroende av eller påverkas av företagets verksamhet [...] Regeringen anser dock att utgångspunkten för granskningsystemet bör vara att granskningsmyndigheten, om den i ett enskilt fall kommer fram till att en investering skulle innebära sådana stora risker för Sverige att ett förbud är nödvändigt, beslutar om ett sådant oavsett vilka ekonomiska effekter som en utebliven investering skulle innebära.”²⁹

En målkonflikt behöver emellertid inte vara mellan säkerhet och samhällsekonomiska effekter. Det kan också vara mellan säkerhet och hållbarhet, eller mellan olika sorters risker. En påtaglig målkonflikt är den mellan säkerhetspåverkan från en nyetablering av produktion och Sveriges strategiska importberoende av samma typ av produkt.

Det svenska granskningsystemet är utformat för att identifiera och bedöma säkerhetsrisker. Samtidigt kan det i vissa granskningsärenden finnas ett behov av att analysera,

²⁸ Erhvervsstyrelsen (Danish Business Authority) är organisatoriskt placerad under Erhvervsministeriet (Näringsdepartementet).

²⁹ Prop. 2022/23:116, s. 88f.

bedöma och hantera målkonflikter, särskilt mellan säkerhet-, närings-, och handelspolitik liksom strategiska beroenden.

ISP har uppgett för Kommerskollegium att de är beroende av den input de får från samverkansmyndigheterna men att de i sina analyser och beslut inte tar ett samhällsövergripande ansvar utan att fokus är på den potentiella investeringens konsekvenser på Sveriges säkerhet. Detta är även i enlighet med vad som citerats i propositionen ovan.

Genom att beslutande instans i andra länders granskningssystem oftast är ett näringsdepartement, handelsdepartement eller liknande³⁰ hanteras också målkonflikter inom ramen för motsvarigheten till vårt regeringskansli, vilket ger möjlighet till en tvärssektoriell prövning.

5.3 Antalet anmälningar i EU och Sverige

På förfrågan från Kommerskollegium uppgav en advokatbyrå att de inte längre för statistik över hur många överlåtelser som behöver anmälas i Sverige eftersom det är så många. En annan byrå uppgav att 10 gånger så många anmälningar görs till ISP som till Konkurrensverket. Ytterligare en annan uppgav att det inte finns någon enskild lagstiftning i modern tid som har lett till så mycket arbete för advokatbyråer.

Redan av de anekdotiska kommentarerna ovan kan vi sluta oss till att det svenska granskningssystemet är omfattande, men vad säger statistiken?

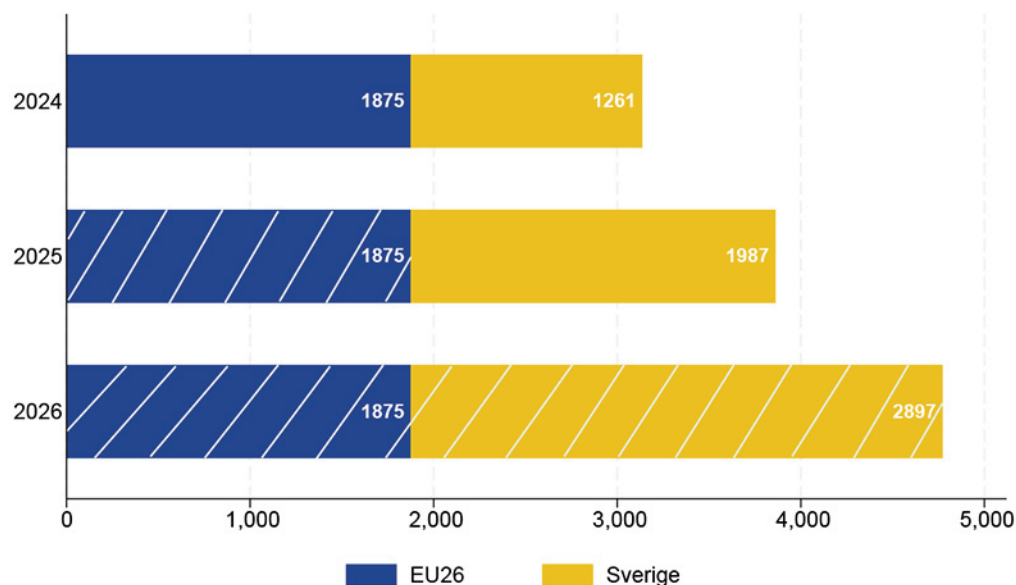
Under år 2024 inkom 3 136 anmälningar till samtliga EU-medlemsstaters ansvariga granskningsmyndigheter³¹ vilket var en ökning med 73 procent jämfört med 2023. En stor anledning till denna dramatiska ökning var att Sverige för första gången ingick i statistiken. År 2024 inkom 1 261 anmälningar till ISP, vilket ökade till 1 987 under 2025. Under första kvartalet 2026 har antalet anmälningar ökat med 45,8 procent jämfört med första kvartalet 2025.

Det innebär att Sverige år 2024 ensamt stod för över 40 procent av antalet anmälningar i hela EU. Om övriga medlemsstater år 2025 ligger kvar på 2024 års nivå innebär det att Sverige 2025 ensamt har fler anmälningar än resten av EU-medlemsstaterna tillsammans.³² Detta illustreras i Figur 3 nedan. Om statistiken håller i sig under resten av 2026 innebär det att Sverige kommer att stå för cirka 60 procent av antalet anmälningar i EU.

³⁰ Exempelvis i Tyskland är det Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, i Frankrike är det Ministère de l'Économie / Direction générale du Trésor, i Nederländerna är det Bureau Toetsing Investerings (BTI), som är ansluten till Ministeriet för "Economic Affairs and Climate Policy", i Finland är det Ministeriet för ekonomiska frågor och arbetsmarknad.

³¹ All statistik i detta avsnitt från Sverige kommer från ISP. All EU-statistik i detta avsnitt kommer från *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Fjärde årsrapporten om granskningen av utländska direktinvesteringar i unionen* {SWD(2024) 234 final} och *EU:s Report from the Commission to the European Parliament and the Council Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union* {SWD(2025) 296 final}.

³² Statistik för hela EU år 2025 är inte tillgängligt förrän hösten 2026.

Figur 3. Antal anmälningar i Sverige och EU

Källa: Europeiska kommissionens Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, ISP samt Kommerskollegiums egna beräkningar.

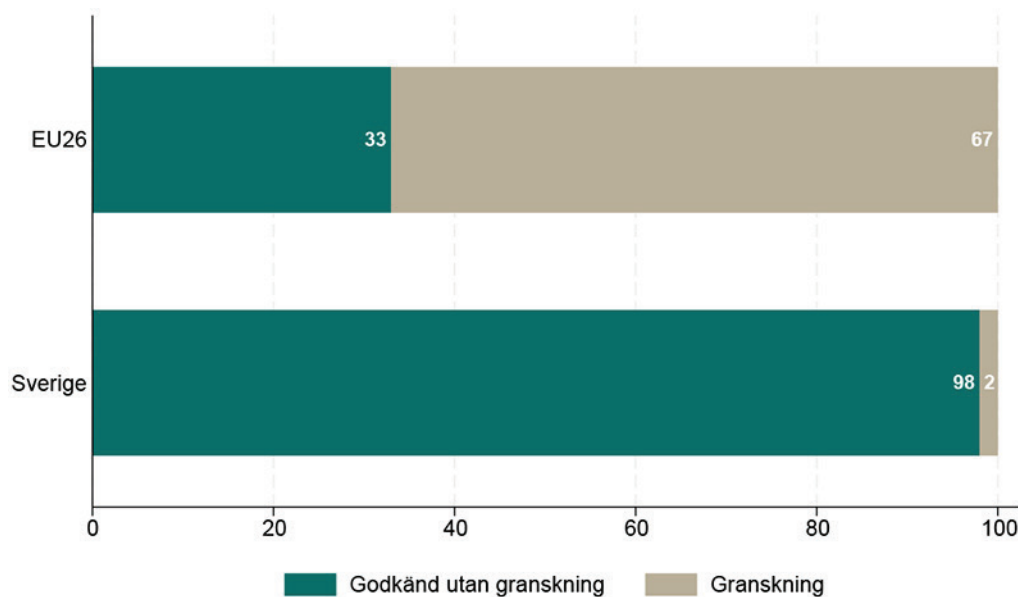
Not: Antalet anmälningar för EU26 år 2025 och 2026 är hypotetiskt. Antalet anmälningar för Sverige år 2026 är hypotetiskt.

5.4 Antalet granskningsärenden i EU och Sverige

Under 2024 gick endast cirka 2 procent av alla anmälningar i Sverige vidare till granskning. Genomsnittet för andelen anmälningar som gick vidare till granskning år 2023 för hela EU var 56 procent (Sveriges lagstiftning var endast i kraft under december månad 2023.) För 2024 sjönk andelen inom EU som gick vidare till granskning till 41 procent. Skälet till förändringen var Sveriges omfattande anmälningsplikt där alltså 98 procent av anmälningarna inte gick vidare till granskning.³³

Siffrorna kan jämföras med att genomsnittet för anmälningar som gick vidare till granskning i resten av EU, exklusive Sverige, var 67 procent år 2024. Skillnaden i Sveriges system jämfört med resten av EU illustreras i Figur 4 nedan.

³³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Fjärde årsrapporten om granskningen av utländska direktinvesteringar i unionen {SWD(2024) 234 final} och EU:s Report From the Commission to the European Parliament and the Council, Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union {SWD(2025) 296 final}

Figur 4. Andel ärenden som gick till granskning år 2024

Källa: Europeiska kommissionens Fifth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, ISP samt Kommerskollegiums egna beräkningar.

Samtidigt som antalet anmälningar till ISP ökade från 1 261 till 1 987 minskade antalet granskningar från 26 till 20. Andelen som gick vidare till granskning under 2025 utgjorde därmed cirka en procent av samtliga anmälda ärenden.

Av ISP:s kvartalsstatistik från 2026 framgår att mängden anmälningar under första kvartalet har ökat med 45,8 procent jämfört med samma kvartal 2025. Samtidigt som antalet inledda granskningar har minskat från sju till fyra.³⁴

Träffsäkerheten i systemen i resten av EU ökade såldes från 2023 till 2024 från cirka 56 procent till 67 procent, medan den i Sverige minskade från 2024 till 2025 från 2 till 1 procent. Utöver det kan vi konstatera att utvecklingen för 2026 är sådan att träffsäkerheten än så länge är lägre än redovisat ovan.

Denna illustrerar väl att det svenska anmälningssystemet sticker ut rejält i jämförelse med andra EU-medlemsstater, både vad gäller antalet investeringar som behöver anmälas och hur stor andel av dessa som går vidare till fördjupad granskning.

5.5 Antal och andel villkor och avslag i EU och Sverige

Av de 26 ärenden där granskning inleddes under år 2024 förbjöds en investering, fem beslut förenades med villkor. Ingen anmälan återkallades efter att ISP lämnat beslutsavsikt. Det innebär att av samtliga anmälningar blev resultatet att 0,48 procent av alla anmälningar villkorades eller förbjöds. Om vi även tar med de två anmälningar som avskrevs innan beslutsavsikt meddelats stiger siffran till 0,63 procent.

³⁴ ISP:s hemsida: [Kvartalsvis UDI-statistik](#)

Av de ärenden som granskades år 2025 avslags två och åtta godkändes, varav ett med villkor. Åtta ärenden avskrevs efter att granskning inletts, varav fyra efter att ISP lämnat beslutsavsikt.³⁵ Om vi utgår från att samtliga dessa fyra var meddelanden om avslag eller villkor, så innebär det totalt sju ärenden om avslag eller villkor. År 2025 hade vi således en träffsäkerhet på vad som anmäldes, relativt vad som förbjöds eller villkorades, på 0,35 procent. Statistiken ovan är inte helt tillförlitlig eftersom samtliga inledda granskningar inte avgörs inom samma kalenderår. Det innebär att för 2024 saknas sex ärenden och för 2025 saknas två ärenden. Om vi skulle lägga till två ärenden för 2025 och utgå från att utgången i båda blir avslag eller förenades med villkor skulle vi istället hamna på 0,45 procent.

Av de ärenden som gick vidare till fördjupad granskning var andelen som ledde till beslut med villkor eller avslag för hela EU 10 procent år 2023 och 9 procent år 2024.

Implementeringsrådet finner i sin analys att ”den administrativa bördan och osäkerheten som företagen upplever tycks inte stå i proportion till det säkerhetspolitiska värde man vill uppnå. Att endast ett fåtal av anmälningarna som görs leder till granskning väcker just frågan om den omfattande anmälningsplikten verkligen kan anses motiverad. Ur ett konkurrenskraftsperspektiv uppfattas den snarare som orimlig. [...] Sveriges långtgående ansats när det gäller investeringsgranskning skulle till och med kunna störa balansen på den inre marknaden och därmed till slut verka negativt för den säkerhet man från början avsåg att skydda.”³⁶ Statistiken ger stöd för Implementeringsrådets analys.

5.6 Granskning av överlåtelse

Svenskt Näringsliv, liksom ESO-rapporten, har uppgett att anmälningsplikten omfattar mycket breda kategorier av investeringar, varav många uppenbart inte utgör en säkerhetsrisk.³⁷

Författarna till ESO-rapporten uppgav att i princip alla investeringar i Sverige granskas. Samtidigt uppges att 5–6 procent av alla utländska förvärv görs inom känsliga sektorer.³⁸ Procentsatserna beror givetvis på definitionen av ”känslig sektor”.

ESO-författarnas val av definition av känsliga branscher underskattar vad ISP och MCF anser utgör en potentiellt säkerhetskänslig överlåtelse som skulle behöva anmälas.

Anmälningspliktens omfattning bör vara tätt knuten till vad som betraktas som skyddsvärd verksamhet. Investeringar som faller utanför sådan verksamhet ska alltså godkännas, eller helst inte behöva anmälas alls. Detta medför att de regler som

³⁵ ISP:s hemsida: [Kvartalsvis UDI-statistik](#).

³⁶ Implementeringsrådet, [Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar](#), 16 februari 2026, s. 10f.

³⁷ Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag, Svenskt näringsliv, den 24 september 2025, s. 1, och F. Heyman och F. Sjöholm (2025), [När Sverige säljer – en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsköp](#), 2025:5.

³⁸ F. Heyman och F. Sjöholm (2025), [När Sverige säljer – en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsköp](#), 2025:5, s. 106.

Sverige sätter upp för vad som ska anmälas alltid bör relatera till grunden för ett potentiellt avslag eller villkor. Endast investeringar i sådan verksamhet som kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet eller för säkerhet eller allmän ordning, bör omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde.

5.7 Bestämmelser om vad som ska anmälas till ISP

Enligt lagstiftningen ska ISP granska *skyddsvärd verksamhet*. Till ISP ska anmälas det som följer direkt av UDI-lagen och UDI-förordningens³⁹ två bilagor. Därtill reglerar MCF:s föreskrifter om samhällsviktiga verksamheter en stor del av vad som måste anmälas.⁴⁰

Utöver det anger ISP mer specifikt vilka överlåtelser som behöver granskas.⁴¹ Däribland ingår bland annat

- verksamheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
- verksamheter som i stor omfattning behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter i eller genom en vara eller tjänst, tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel, eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel,
- verksamheter som bedriver tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter.

5.7.1 Anmälningar som avvisas

Några advokatbyråer har uppgett att ISP inte tar ställning till vad som är anmälningspliktigt. Följden av detta skulle i så fall bli att om en anmälan lämnas in så prövas ansökan i sak, även om den inte borde ha anmälts.

ISP har uppgett att det i flera fall krävs mycket utredningsresurser för att kunna göra bedömningen om en anmälan ska avvisas, exempelvis om den avser PDA-produkter.⁴² Det kan också kräva mycket resurser av samverkansmyndigheter (till exempel MCF).

Trots det har ISP i flera fall gjort bedömningen att en anmälan ska avvisas, bland annat med motiveringen att den anmälan inte omfattas av anmälningsplikten. ISP har totalt identifierat 59 avvisningsbeslut. Tio av dessa ärenden har avvisats på grund av någon brist i anmälan som inte avhjälpes trots begäran om komplettering, 28 ärenden på grund av att verksamheten inte omfattades av 3 § UDI-lagen, 16 ärenden på grund

³⁹ [Förordning \(2023:624\) om granskning av utländska direktinvesteringar](#)

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2024:9) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

⁴¹ ISP:s hemsida: [Skyddsvärda verksamheter](#).

⁴² PDA-produkter (*Potentially Dual-Use Applicable products* eller i vissa sammanhang *Products with Dual-Use Applications*) är produkter, teknik eller programvara som huvudsakligen är civila men som också kan användas för militära ändamål eller för massförstörelsevapen.

av att ingen anmälningspliktig investering enligt 7, 9 eller 10 §§ kunde identifieras, och 5 ärenden på grund av att det varken fanns någon skyddsvärd verksamhet eller något anmälningspliktigt inflytande.

Med tanke på det förhållandevis stora antalet avvísningar förefaller det finnas praxis på vad som bedöms ligga utanför anmälningsplikten samt vad som inte utgör skyddsvärd verksamhet. Detta skulle ISP kunna redovisa på sin hemsida genom anonymiserade beslut.

5.7.2 Anmälningar görs för säkerhets skull

Eftersom systemet är omfattande och vägledning saknas, så passerar samtliga transaktioner på en advokatbyrå den avdelning som arbetar med investeringsgranskning. Denna situation leder advokatbyråerna till att ofta lämna in en anmälan ”för säkerhets skull”. Detta innebär kostnader för både målbolag, investerare och staten.

Tidigare fanns det ett gruppnummer där man kunde få tala direkt med den ansvarige handläggaren på MCF, för att uttolka var gränserna går i deras föreskrifter om samhällsviktig verksamhet. Detta går inte längre utan i dag hänvisas frågeställaren till att det är ISP som ska tolka föreskrifterna och därmed också besvara frågor.⁴³ Enligt de advokatbyråer vi har talat med ges numera inga svar alls vid kontakt, varken från MCF eller ISP.

Att inte göra en anmälan kan leda till böter eller i värsta fall att överlåtelsen ogiltigförklaras i efterhand, vilket medför att vid minsta osäkerhet görs en anmälan. Att ISP hittills avhållit sig från att publicera vägledning kring vad som behöver anmälas kan vara en bidragande orsak till denna osäkerhet.

5.8 Slutsatser

Den svensk utgångspunkten med en myndighet med ett tydligt säkerhetsorienterat mandat som är beslutsfattare skiljer sig från andra stater och riskerar att leda till överskydd, med ett alltför starkt fokus på säkerhet.⁴⁴

Strukturen framstår, enligt vår bedömning, dessutom som mindre lämpad för att hantera målkonflikter i ärenden där många gånger politiska avvägningar mellan säkerhet och öppenhet behöver göras och för att säkerställa att frågor om strategiska beroenden vägs in. Vi ser att det i dagens svenska system behövs tydligare förutsättningar för att hantera målkonflikter av den typ som anges ovan.

Den omfattande anmälningsplikten, där under en procent av alla anmälningar går vidare till granskning och endast cirka 0,3 procent av alla anmälningar villkoras eller avslås utgör en låg träffsäkerhet.

⁴³ Att så är fallet bekräftas även av Implementeringsrådet, [Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar](#), 16 februari 2026, s. 6.

⁴⁴ Även Implementeringsrådet för i sin rapport för fram att hanteringen i andra medlemsstater istället sker hos motsvarande närings-, handels-, eller finansdepartement med input från säkerhetsmyndigheter, vilket möjligen bidrar till diskrepansen i antal anmälda ärenden jämfört med andra EU-länder. Sidan 8f.

Det råder osäkerhet om när en anmälan ska göras vilket leder till att advokatbyråer anmäler vid minsta osäkerhet för att inte riskera att göra fel och därmed kunna bötfällas.

Med relativt enkla medel i form av öppen redovisning av praxis och en mer utvecklad FAQ skulle mycket kunna göras för att förenkla för både svenska och utländska investerare. Exempelvis skulle anonymiserade avvisningsbeslut kunna läggas upp på ISP:s hemsida, på samma sätt som görs av Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Det skulle i sin tur kunna bidra till att ISP skulle få färre anmälningar, innebärande att även Säpo och Försvarsmakten skulle besparas arbete.

6 Myndigheten för civilt försvars föreskrift om samhällsviktig verksamhet

Samhällsviktig verksamhet är en av sju skyddsvärda verksamheter som pekats ut i UDI-lagen. Vad som enligt UDI-lagen omfattas av samhällsviktig verksamhet är verksamheter, tjänster och infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer funktioner nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet.⁴⁵ MCF:s föreskrift definierar vilka verksamheter som bedriver sådan samhällsviktig verksamhet att de vid överlåtelse behöver anmälas till ISP.

MCF uppgav i en konsekvensutredning i samband med att lagstiftningen skulle träda ikraft år 2023 att det i Sverige då fanns totalt cirka 1,3 miljoner företag, men att 1,2 miljoner av dessa var undantagna granskning eftersom de hade fem eller färre anställda. Kvar blev cirka 103 000 företag som träffades av MCF:s föreskrifter.⁴⁶ Till detta tillkommer nyetableringar som träffas av föreskrifterna.

6.1.1 Samhällsviktig verksamhet i UDI-granskning bör särdefinieras

Av 1 kap. 5 § UDI-lagen framgår att med samhällsviktig verksamhet avses samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet.

Uttrycket *värden* tar sikte på det som är viktigast att skydda, såsom människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet, mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden och nationell suveränitet. Termen *säkerhet* tar i sammanhanget sikte på nationell säkerhet och suveränitet och värnandet om fred, demokrati och frihet.

Vid remitteringen av UDI-lagstiftningen efterfrågade flera remissinstanser förtydliganden av vad begreppet samhällsviktig verksamhet betyder.⁴⁷ Regeringen klargjorde att föreskrifterna bör utformas så att samhällsviktig verksamhet utan betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige faller utanför lagens tillämpningsområde.⁴⁸

Regeringen anser följande:

”Regeringen har i sin utformning av granskningssystemet tagit hänsyn till utländska direktinvesteringars betydelse för Sveriges ekonomi, konkurrenskraft och sysselsättning. Granskningssystemet föreslås med hänvisning till bland annat dessa intressen gälla endast för vissa investeringar i tydligt avgränsade och särskilt skyddsvärda områden.”⁴⁹

⁴⁵ ISP:s hemsida: [Skyddsvärda verksamheter](#)

⁴⁶ ”Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar”, Konsekvensutredning, den 22 november 2023, dnr 2022-07200, s 5.

⁴⁷ Prop. 2022/2023:116, s 27f

⁴⁸ Prop. 2022/2023:116, s 30

⁴⁹ Prop. 2022/2023:116, s 89

Av ovanstående framgår att vad som avses är verksamheter vars konkreta verksamhet är *nödvändig* för att samhället ska fungera. Det handlar exempelvis om att betalningssystem ska fungera, dricksvattenförsörjning, el, och energi samt transportinfrastruktur.

Svenskt Näringsliv fann i sin rapport från september 2025 att ”samhällsviktig verksamhet” inbjuder till en vid tolkning som snarare utgår från vad som generellt är viktigt för samhällets funktion än ifrån vilka områden där en utländsk investering rimligen utgör en väsentlig risk för nationell säkerhet.⁵⁰

MCF:s föreskrift om samhällsviktig verksamhet utgjorde år 2025 grunden för cirka 84 procent av alla anmälningar till ISP. Sverige stod år 2024 för över 40 procent av alla anmälningar inom EU och det finns som vi har sett ovan anledning att anta att vi idag står för cirka 60 procent.⁵¹ Om siffran 60 procent står sig innebär det att MCF:s föreskrift ligger till grund för nästan exakt 50 procent av alla anmälningar i EU.

I regeringens proposition anges det att tillämpningsområdet för vilka verksamheter som anses samhällsviktiga *måste avgränsas till de samhällsviktiga verksamheter som granskningssystemet ska vara tillämpligt på*. Endast investeringar i sådan samhällsviktig verksamhet som kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige bör omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde.⁵²

I propositionen förtydligas det att i Sverige används begreppet *samhällsviktig verksamhet* i det arbete som bedrivs för att säkerställa *särskilt viktiga samhällsfunktioner*. Däremot överlämnades det till MCF att avgränsa och närmare precisera vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas. Det är således tydligt att lagstiftaren inte haft som intention att samtliga eller ens de flesta samhällsviktiga verksamheter ska anmälas. Detta bekräftas i MCF:s föreskrifter.

I 19 § UDI-lagen framgår det att endast investeringar i sådan samhällsviktig verksamhet som kan *utgöra en risk för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige* kan förbjudas eller villkoras, innebärande att endast sådan verksamhet bör omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde. MCF har nyligen remitterat förslag till ändringar i föreskrifterna av tillämpningsområdet. I de föreslagna föreskrifterna ges flera exempel på verksamheter som svårigen skulle behöva omfattas och som skulle kunna utgå, alternativt begränsas. Exempelvis kan överlåtelse av verksamhet omfattande brytning av grus och natursten,⁵³ verksamheten

⁵⁰ Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag, Svenskt Näringsliv, den 24 september 2025.

⁵¹ Verksamheterna definieras genom SNI-koder. SNI-koder är de verksamhetskoder som alla företag måste anmäla till Bolagsverket/Skatteverket och som sedan SCB för statistik över. Vad som utgör företagets huvudsakliga verksamhet bestämmes vilken SNI-kod som företaget registrerar. Ett företag kan alltså ha olika verksamheter som faller under olika SNI-koder. På fråga har Skatteverket uppgett att företag endast registrerar en SNI-kod. SNI-koder är ett avgränsningsverktyg i föreskrifterna, inte den rättsliga grunden för vad som behöver anmälas. Det är istället den faktiska verksamheten som avgör om anmälningsplikt föreligger. Det är därför vår bedömning att det utifrån SNI-koder inte går att räkna ut hur många av Sveriges företag som träffas av MCF:s föreskrift.

⁵² Prop. 2022/2023:116, s. 29

⁵³ 2 kap. 1 §.

fritidshem⁵⁴ och verksamheten folkhögskola⁵⁵ svårigen utgöra en sådan samhällsviktig verksamhet att de utgör en fara för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet om de skulle överlåtas. Dyliga överlåtelser skulle därför inte behöva omfattas av anmälningsplikt.⁵⁶

Att gällande lydelse av föreskrifterna och det utkast som remitterades är alltför omfattande får stöd i de remissyttranden som getts in till MCF under remisstiden till exempel från Tåg företagen⁵⁷, Svenskt Näringsliv⁵⁸, Svensk försäkring⁵⁹ och Sveriges advokatsamfund.⁶⁰

Implementeringsrådet finner i sin rapport att föreskrifterna är alltför omfattande, vilket de anser skapar stor osäkerhet kring om en investering är anmälningspliktig eller ej. Vidare konstateras att det breda tillämpningsområdet snarast breddas med de föreslagna förändringarna istället för att innebära förtydliganden som begränsar anmälningsplikten till de mest kritiska verksamheterna. Även Implementeringsrådet finner det anmärkningsvärt att MCF reglerar vad som ska anmälas till ISP, utan att MCF själv kan ge vägledning hur föreskrifterna ska tolkas i enskilda fall.⁶¹

6.1.2 Omsättningskrav och antal anställda

I föreskrifterna om samhällsviktig verksamhet (3 §) har MCF satt ett omsättningskrav på fem miljoner kronor eller mer, beräknat på de senaste tre årens räkenskaper. Överlåtelser under detta gränsvärde behöver inte anmälas. Ett annat sätt som begränsar vilka överlåtelser som behöver anmälas är att endast verksamheter med minst fem anställda omfattas. De låga trösklarna i kombination med föreskrifternas breda omfång medför att många små och mindre familjeföretag omfattas av anmälningskyldigheten. Utöver det finns det inte omsättningskrav på nyetableringar, vilken sannolikt medför en stor mängd anmälningar som belastar ett redan hårt provat system.

6.1.3 Slutsatser

Vi kan konstatera att istället för att snäva av omfattningen av föreskrifterna, vilket hade varit att föredra, har MCF med några få undantag föreslagit att ännu fler verksamheter ska göras obligatoriska att anmäla. Detta är en ansats som skapar oproportionerliga hinder för svenskt näringsliv och konkurrenskraft. En utökad lista leder till en utökad administrativ börda och kostnader för både myndigheter och företag.

⁵⁴ 15 kap. 1 §.

⁵⁵ 15 kap. 5 § andra stycket.

⁵⁶ Jämför EU-domstolens dom Xella (C-106/22).

⁵⁷ [UDI_MSB-2024-14309.pdf](#)

⁵⁸ [Remiss: Förslag till nya föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen om granskning av utländska direktinvesteringar](#)

⁵⁹ Svensk försäkring: [Remissvar](#)

⁶⁰ Sveriges advokatsamfund: [Remissvar](#).

⁶¹ Implementeringsrådet, [Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar](#), 16 februari 2026

Kommerskollegium kan inte bedöma alla de enskilda verksamheterna var för sig men vår bedömning är att den sammanlagda effekten av förändringarna innebär att föreskrifterna ökar den administrativa bördan i form av anmälningar för företagen samtidigt som det leder till merarbete för myndigheter.

Kommerskollegium anser att utgångspunkten för föreskrifterna borde vara att endast investeringar inom *särskilt viktiga samhällsfunktioner* behöver anmälas. Istället får Kommerskollegium intrycket att ambitionen varit att utöka mängden samhällsviktiga verksamheter som behöver anmälas. Detta har lett till att redan alltför omfattande föreskrifter riskerar bli betydligt mer omfattande.

Vad gäller omsättningsgränsen och antalet anställda bör en framtida statlig utredning överväga om gränserna ska höjas och i så fall hur mycket. Även om det inte är lämpligt att reglera detta i lag bör ett riktvärde anges. För det fall en kommande utredning gör bedömningen att antalet personer och omsättningsnivån i sig är rimliga bör det övervägas om antalet personer och omsättning istället ska knytas till de som faktiskt arbetar i den känsliga verksamheten och inte räkna in de som exempelvis arbetar med löneadministration och annat som saknar relevans i sammanhanget. Vidare bör det införas en omsättningsgräns även för nyetableringar så att inte mindre företagare drabbas i onödan.

Vår och andras kritik visar att MCF:s föreskrifter är problematiska. De mycket expansiva föreskrifterna borde därför vara prioriterade i en översyn av granskningsprocessen.

6.2 Granskning av nyetableringar

Enligt ISP har de flesta andra länder inte granskningssystem för nyetableringar men flera länder rör sig i denna riktning. Samtidigt kan vi konstatera att Sveriges omfattande anmälningsplikt medför att mycket fler nyetableringar måste anmälas i Sverige relativt sett jämfört med resten av EU, även i de länder som har eller kommer att införa granskning av nyetableringar.

ISP har uppgett för Kommerskollegium att de inte för statistik över hur många anmälningar som rör överlåtelser och hur många som rör nyetableringar, men att det rör sig om en relativt stor andel och att 6 av 46 granskningar under 2024 och 2025 rörde nyetableringar. Det går därför inte att avgöra hur många ärende som utgörs av respektive kategori. Eftersom antalet nyetableringar sannolikt generellt är klart lägre än antalet överlåtelser till annat land, så utgår vi från att det ändå är förhållandevis få till antalet. Däremot kan en enskild nyetablering röra stora belopp, såsom i fallet Putilais tänkta etablering utanför Timrå där avsikten var att starta en grafitfabrik.⁶²

⁶² [PTL:s satsning i Torsboda stoppas – klarar inte säkerhetskraven | SVT Nyheter](#), [PTL överklagar stoppet för Torsbodafabriken | SVT Nyheter](#)

En svårighet med dagens system uppges vara att regelverket inte är tydligt med vad som utgör en nyetablering.⁶³ Särskilt problematisk uppges vara gränsdragningen i de fall ett redan etablerat företag går in på en helt ny marknad och i samband därmed skapar ett nytt dotterbolag. Detta är ett exempel på när ett offentligt klagörande med hjälp av en Q&A hade varit lämpligt.

I samband med förhandlingen av den reviderade EU-förordningen önskade EU-kommissionen att granskningen av nyetableringar harmoniserades och att den reviderade EU-förordningen skulle innehålla en skyldighet för länder att granska dessa investeringar.⁶⁴ EU-parlamentet instämde i detta.⁶⁵ EU:s medlemsstater var av en annan åsikt och kompromissen blev istället att stater *får* granska nyetableringar, vilket i praktiken alltså inte innebär någon förändring gentemot förordningen.⁶⁶

Enligt de advokatbyråer vi har varit i kontakt med har Sveriges omfattande granskning av nyetableringar skapat en föreställning om att det är extra krångligt att investera i Sverige och att vissa investeringar istället gått till andra EU-medlemsstater. På grund av klientsekretess har de emellertid inte kunnat ge några exempel.

6.2.1 Slutsatser

En rimlig utgångspunkt är att verksamheter som ännu inte finns, kan utgöra ett lägre hot än verksamheter som redan existerar. Ett uttalat mål bör vara att smalna av granskningssystemet för nyetableringar relativt sett vilka överlåtelser som behöver anmälas. Det är inte nödvändigt att områdena överlappar till hundra procent. Därtill bör beaktas om det föregående investeringen föreligger strategiska beroenden av import för den vara eller tjänst som avses att produceras.

6.3 Granskning av Sverige-interna överlåtelser

Överlåtelser mellan enbart svenska parter, utan inslag av utlandsägande högre upp i företagets struktur, måste anmälas om de träffas av någon av de regleringar som refereras till ovan i avsnitt 6.1. Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar har alltså vad gäller anmälningsplikten ett långt större omfång än vad namnet antyder.

Anmälningar av överlåtelser som sker mellan enbart svenska entiteter går emellertid inte vidare till granskning.

I Justitiekottets betänkande motiverades granskning av Sverige-interna överlåtelser med att det annars fanns risk för kringgående av lagstiftningen. Det anfördes att sådan

⁶³ Varken i UDI-lagen, eller i MSBFS 2024:9 definieras vad som utgör en nyetablering.

⁶⁴ Jämför EU-kommissionens förslag till ny investeringsgranskningsförordning. (COM(2024) 23), artikel 2.

⁶⁵ Jämför skäl 17, [P10_TA\(2025\)0102](#), European Parliament 2024-2029.

⁶⁶ [Interinstitutional File: 2024/0017 \(COD\)](#)

anmälningsskyldighet inte bör vara alltför betungande eftersom den föreslås gälla endast för vissa investeringar i tydligt avgränsade områden.⁶⁷

En advokatbyrå vi har talat med uppgav att strax under hälften av alla överlåtelse som de anmäler innehåller inslag av UDI från tredjeland. Samma byrå uppgav att i stort sett alla av de senare måste anmälas. Om detta är representativt innebär det alltså att cirka hälften av alla överlåtelse i praktiken anmäls av byrån i onödan, eftersom ISP inte kan villkora eller förbjuda en investering som saknar ägare från annat land. Här kan förtydligas att anmälare med dubbla medborgarskap, alltså svenskt och annat medborgarskap, kan komma att granskas och investeringen kan förenas med villkor eller förbud.

Av samtliga anmälningar under 2025 bestod enligt uppgift från ISP 74 procent av helt EU-interna överlåtelse, vilka kan brytas ned i 58 procent rent Sverige-interna och 26 procent med inflytande från stat utanför EU. Om lagen begränsas till att enbart omfatta överlåtelse med inflytande från utlandet, skulle mängden anmälningar omedelbart väsentligen reduceras och om lagen skulle begränsas till att endast omfatta överlåtelse med ägande eller inflytande från tredjeland, såsom är fallet i den nyligen implementerade lagstiftningen i Cypern,⁶⁸ skulle mängden reduceras ytterligare.⁶⁹

En sådan minskning skulle göra det enklare för granskningssystemet att fokusera på de väsentliga överlåtelse samtidigt som näringslivet inte behöver lägga tid och pengar på anmälningar av investeringar med begränsat värde för svensk säkerhet.⁷⁰

ISP har nyligen beslutat att de som anmäler EU-interna investeringar ska använda sig av en separat anmälningsblankett, där fokus ligger på slutlig ägare innebärande en lägre upplysningsplikt. Detta för att inte belasta EU-interna investerare i onödan. Vi välkomnar detta initiativ.

6.3.1 Slutsatser

Kontrollfunktionen för att identifiera om kringgående av lagstiftningen förekommer står inte i proportion till kostnaden i tid och pengar för näringslivet.

Ett enklare sätt att komma åt denna typ av kringgående vore att direkt i lagstiftningen reglera att om ägarskap från tredjeland förekommer längre bak i ägarkedjan ska dessa överlåtelse eller nyetableringar anmälas (som idag). Om anmälan inte görs resulterar det i att överlåtelse är en nullitet och köparen påförs kraftiga sanktionsavgifter.

⁶⁷ [Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen \(betänkande 2022/23:JuU32 Justitieutskottet\) | Sveriges riksdag](#). Se även [Justitieutskottets betänkande 2022/23:JuU32](#) samt prop. 2022/23:116, s. 71.

⁶⁸ [CELIS Update on Investment Screening and Economic Security – April 2026 – CELIS Institute – Investment Screening | National Security | Competitiveness](#)

⁶⁹ Detta är också vad Svenskt Näringsliv föreslår. ”Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag”, den 24 september 2025, s. 3.

⁷⁰ ISP har uppgett att de för närvarande arbetar med att förenkla anmälningsblanketten för ärenden som är helt EU-interna och att fokus ligger på ägandet. Detta är ett steg i rätt riktning, men lagstiftaren bör alltså ge ISP möjlighet till ytterligare förenkling av systemet.

Redan idag finns det en möjlighet att påföra en köpare sanktionsavgift om maximalt 100 miljoner kronor.

För det fall lagstiftaren anser att Sverige även fortsatt bör granska Sverige-interna eller helt EU-interna överlåtelser, så skulle dessa kunna ges möjlighet att anmäla i efterhand för att på så vis lindra effekterna av granskningen.

6.4 Granskning av koncerninterna överlåtelser

I Sverige behöver koncerninterna överlåtelser utan ändring av slutlig ägare anmälas.⁷¹

En koncernintern överlåtelse kan av skatteskal kräva flera andra förberedande överlåtelser, innebärande att en överlåtelse kan medföra flera följdansmälningar. En advokatbyrå uppgav att det hänt att de behövt göra sex separata anmälningar för en och samma investering. Ibland måste dessa dessutom göras i flera steg.

Att koncerninterna överlåtelser behöver anmälas, utan att det slutliga ägandet ändras, anser samtliga advokatbyråer vi har varit i kontakt med bör ändras. Regleringen är visserligen kassagenererande för byråerna, men de har svårt att inför sina klienter rättfärdiga behovet av en eller flera anmälningar.

Skälet till att dessa anmälningar behöver göras är behovet av att kontrollera de fall där det kan ske en inkrämsöverlåtelse mellan koncerninterna bolag i Sverige och andra länder. En advokatbyrå anser att om detta är ett tillräckligt skäl för kontroll, så borde det räcka med en upplysningsplikt. Detsamma menar byrån borde gälla för EU-interna investeringar. Detta eftersom ISP har rätt att på eget initiativ initiera en granskning.

Enligt ISP rörde 20 procent av alla anmälningar under både 2024 och 2025 koncern-interna omstruktureringar utan ändring av slutlig ägare.⁷²

Värdet av granskning av en koncernintern överlåtelse förefaller svårligen stå i proportion till vad det kostar i både tid och pengar. Detta är också den slutsats som Svenskt Näringsliv har dragit.⁷³

Möjligen kommer denna problematik att lösas framöver då det i nästa lydelse av EU-förordningen anges att det inte är tillåtet att granska koncerninterna överlåtelser där slutlig ägarbild inte förändras.⁷⁴ Vi gör denna tolkning mot bakgrund av att nya UDI-förordningen är tänkt att vara direkt tillämplig och delvis harmoniserande och inte bara utgöra en samarbetsram som nuvarande förordning. Om transaktionen omfattas av den harmoniserade, obligatoriska EU-screeningen kan Sverige inte ha en nationell ordning som är mer långtgående i just den delen. Medlemsstater får inte undergräva, kringgå eller neutralisera förordningens effekt.

⁷¹ Prop. 2022/23:116, s. 96.

⁷² Dnr 2026-1.1-0013, s. 5.

⁷³ ”Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag”, Svenskt Näringsliv, den 24 september 2025, s 4.

⁷⁴ [Interinstitutional File: 2024/0017 \(COD\)](#), skäl 16b, s. 12

Frågan är därefter om Sverige har rätt att även fortsättningsvis granska denna typ av investeringar under grunden Sveriges säkerhet. Svaret beror på om det är proportionerligt under EU-rätten. Eftersom vår bedömning är att det inte är proportionerligt, så anser vi att det inte heller är förenligt med EU-rätten.

För det fall lagstiftaren gör en annan bedömning är det vår uppfattning att om en inkrämsöverlåtelse görs till utländsk del av samma koncern, så bör det vara tillräckligt att det finns en möjlighet att granska i efterhand, om skäl för det föreligger.

6.4.1 Slutsats

Slutsatsen är att regelmässiga anmälningar av koncerninterna överlåtelser bör upphöra. Ett alternativ, om än mindre bra, är att koncerninterna överlåtelser ska kunna anmälas i efterhand.

6.5 Möjlighet till frivillig anmälan och anmälan i efterhand

6.5.1 Frivillig anmälan

I propositionen till lagstiftningen uppgav regeringen att möjligheten att inleda granskning är begränsad till fall då det finns anledning att anta att investeringen kan vara problematisk ur ett säkerhetsperspektiv. Därför bedömde regeringen att det inte bör kunna uppstå osäkerhet kring vilka investeringar som omfattas av gransknings-systemet, genom att tillåta en möjlighet att göra en frivillig anmälan.⁷⁵

Att det svenska systemet är tvingande i så måtto att det inte finns någon frivillighet är sannolikt en av flera drivkrafter som gör att Sverige har överlägset flest anmälningar per capita inom EU. Samtidigt är förutsebarhet, som vi såg ovan i avsnitt 4 en av de viktigaste förutsättningarna för att investerare gör investeringar. Vår slutsats är att frivillighet inte heller framöver bör införas.

6.5.2 Anmälan av överlåtelser i efterhand

Idag finns det ingen möjlighet att anmäla en överlåtelse i efterhand.

Som konstaterats ovan skulle Sverige-interna överlåtelser utan utländskt ägande inte behöva anmälas och i andra hand kunna anmälas i efterhand. Detsamma gäller överlåtelser inom EU där slutlig ägare från tredje land saknas.

Både Svenskt Näringsliv och Implementeringsrådet för fram att särskilt besvärande är granskningssystemet för investeringar som görs via aktiemarknaden. Osäkerhet, tidsfördröjning och kostnader som anmälningsplikten för med sig hindrar aktiemarknadens primära och vitala funktion som förmedlare av riskkapital och hämmar kapitalförsörjningen.⁷⁶

⁷⁵ Prop. 2022/23:116, s 87.

⁷⁶ Svenskt Näringsliv, ”Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag”, 24 september 2025, s 5f och Implementeringsrådet, [Implementeringsrådets](#)

Fondbolagens förening har uppgett att de önskar att fondbolagens investeringar helt undantas från UDI-lagen. Bland annat eftersom UDI-lagens golv för investeringsgranskning rimmar illa med den EU-rättsliga gränsen för vilka investeringar fondbolag får göra. Utöver det kan specialfonder ha ett större innehav.

Att fondbolagens överlåtelser måste granskas påverkar svensk konkurrenskraft och investeringsklimat negativt. Utöver detta gäller i en koncern som innehåller exempelvis fondbolag, bank och försäkringsbolag så ska respektive koncernbolag inte känna till varandras investeringar. En investering som har gjorts av ett fondbolag skulle sammanräknas med ett köp som bank inom samma koncern avser att göra, vilket skulle trigga igång en anmälan.⁷⁷

Överlåtelser som kan aktualisera behov av särskild reglering är förvärv av aktier i noterade bolag, särskilt vid köp över börs eller vid fientliga uppköp. En advokat vi talade med förde fram att i artikel 7.2 i koncentrationsförordningen (EU) nr 139/2004 finns det ett begränsat undantag från genomförandeförbudet för offentliga uppköpserbjudanden och serieförvärv över börs. I dessa situationer får förvärvet genomföras innan godkännande, under förutsättning att koncentrationen anmäls utan dröjsmål och att förvärvaren inte utövar rösträtt knuten till aktierna före godkännande, annat än för att skydda investeringens fulla värde.⁷⁸ En liknande mekanism skulle kunna övervägas inom UDI-lagstiftningen för att hantera situationer där inflytandetrösklar passeras genom börsförvärv eller vid fientliga övertaganden.

6.5.3 Slutsats

Vår slutsats är mot denna bakgrund att i första hand bör investeringar som görs av fondbolag (så kallade passiva investeringar) undantas obligatorisk granskning och i andra hand för att anmälan skulle kunna göras i efterhand. Däremot bör specialfonder, som kan ha ägarandel som går utöver vanliga fonder och ägnar sig åt ett aktivt ägande, även fortsatt behöva anmäla investeringar.

6.6 Möjlighet till förhandsbesked och serviceskyldighet

Som vi nämnt inledningsvis är ett granskningssystem negativ påverkan på investeringsviljan mycket beroende på om beslut tas på förutsägbar grund. Det går inte nog att understryka vikten av förutsägbarhet för att investeringar ska bli av.

Svenskt Näringsliv efterlyser möjligheten till förhandsbesked för att tidskritiska transaktioner ska kunna genomföras. Ett förhandsbesked gäller under definierad tid och väsentligen oförändrade förhållanden.⁷⁹

[rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar](#), 16 februari 2026, s. 7.

⁷⁷ Framfört av Helene Wall, chefsjurist vid Fondbolagens förening vid ett seminarium på Stockholms universitet den 11 mars 2026.

⁷⁸ Ett funktionellt liknande undantag finns i artikel 24.3 Foreign Subsidies Regulation (FSR), förordning (EU) 2022/2560

⁷⁹ Svenskt Näringsliv, ”Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag”, 24 september 2025, s. 5.

Frågan om förhandsbesked avhandlades i betänkandet till UDI-lagstiftningen, där frågan ställdes om det behövdes eller om serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen var tillräcklig. Utredningen kom fram till att möjligheten till förhandsbesked inte behövdes, eftersom ärenden skulle avgöras rimligt fort och serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen var tillräcklig.⁸⁰ Resultatet blev att ISP inte gavs möjlighet att lämna rättsligt bindande förhandsbesked på samma sätt som exempelvis Finansinspektionen eller i vissa fall Bolagsverket och Konkurrensverket kan göra. I samband med exportkontroll har ISP däremot möjlighet till icke-bindande förhandsbesked. Det finns således exempel på förhandsbesked även i handläggning av komplexa ärenden.

Det kan invändas att handläggningen av investeringsgranskning är särskilt komplex och inte lämpar sig för förhandsbesked. UDI-granskning bygger på framtida, säkerhetskänsliga och EU-koordinerade bedömningar, vilka inte rättsligt kan föregripas utan att systemets funktion och legitimitet undermineras.

På förfrågan uppger ISP att eftersom de inte kan lämna förhandsbesked är de mycket försiktiga med att ge råd.

Vi kan i detta sammanhang konstatera att granskningsmyndigheten i Danmark har möjlighet att ge en förhandsbedömning om huruvida en planerad investering omfattas av lagens tillämpningsområde. Utöver det ges möjlighet till en informell dialog eller vägledning vilket minskar risken för att handläggningen stannar upp för kompletteringar.⁸¹

6.6.1 Slutsats

Vår slutsats är att en framtida utredning bör överväga att införa en möjlighet till förhandsavgörande, men att det oavsett finns utrymme för att lämna information till anmälare och allmänhet. Detta följer av förvaltningslagens (2017:900) allmänna serviceskyldighet. Serviceskyldigheten vid handläggning av ärenden ger enligt vår mening ett vidare utrymme än att enbart hänvisa till vilka lagar och regler som omgärdar förfarandet samt den begränsade FAQ som finns idag.

⁸⁰ Av 6 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

⁸¹ [Business in Denmark](#)

7 Hur ärendehantering kan förbättras

7.1 Handläggningstid

Vid ett beslut om att inleda en granskning gäller en tidsfrist om att så ska ske inom 25 arbetsdagar. Om ett sådant beslut inte är fattat inom 25 arbetsdagar har anmälan godkänts.⁸²

Det är lätt att få intrycket att granskningsmekanismen inte leder till alltför lång fördröjning och att den därmed har en låg påverkan på mängden investeringar. Det bör dock påpekas att dessa 25 dagar börjar löpa först efter det att ISP anser att anmälningen är komplett.⁸³ Skälet till varför en anmälan inte bedöms vara komplett kan vara att anmälaren helt enkelt inte lämnat in de uppgifter och handlingar som framgår av anmälningsblanketten, men det kan också bero på att anmälaren utgår från att ISP har kompetens att bedöma ett komplicerat affärsupplägg. Vissa advokatbyråer menar att handläggningen hos ISP är ojämn och att vad som begärs komplettering för kan vara oklart.

En advokatbyrå berättade att den var inblandad i en överlåtelse som medförde anmälan till sju olika medlemsstater. Anmälan var godkänd i samtliga övriga medlemsstater innan ISP ansåg att anmälan var komplett. En risk som detta medförde, enligt advokatbyrån, var att i framtiden kommer de svenska dotterbolagen att knoppas av och inte säljas tillsammans med dotterbolag i andra stater, eftersom det fördröjer affären på ett sätt som ibland inte kan accepteras. Vi saknar närmare kunskap om huruvida verksamheterna skilde sig åt i de olika dotterbolagen och därmed om utredningsbehovet varierade.

Enligt uppgift från ISP var år 2024 genomsnittligt antal kalenderdagar från inkommanddatum till fullständighetsdatum 4,8 (4,8 kalenderdagar motsvarar cirka 3,3 arbetsdagar.) För år 2025 hade denna siffra sjunkit till 4,4 kalenderdagar.⁸⁴ Med tanke på att 54 procent av ärendena som anmälades under 2024 behövde någon form av komplettering innan anmälan bedömdes som fullständig, är det ett bra resultat. Andelen ärenden som behövde kompletteras gick ned till 31 procent för 2025, vilket antyder att ombuden har blivit bättre på att förutse vad ISP önskar för underlag eller att har ISP blivit snabbare på att identifiera vad som saknas i en anmälan. ISP har emellertid upplyst om att snittet på 4,4 kalenderdagar är ett snitt beräknat på samtliga anmälningar. Om vi istället tar ett snitt enbart på de ärenden som behövde kompletteras (31 procent) stiger antalet dagar till 14,2, innebärande att i praktiken är genomsnittstiden för de ärenden som faktiskt behöver kompletteras snarare tre veckor än en vecka.

⁸² 14 § UDI-lagen: Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen.

⁸³ Samtliga siffror gällande handläggningstider har tagits fram av ISP. Det har varit en förhållandevis omständlig process där ISP visat stort tålamod och hjälpsamhet.

⁸⁴ Enligt ISP drogs snittet upp på grund av några ärenden där det tog väldigt lång tid att erhålla ett komplett underlag.

Under 2025 var handläggningstiden från fullständighetsdatum till beslut i prövningsfasen 24,3 kalenderdagar (16,5 arbetsdagar), att jämföra med lagens stipulerade maximum om 25 arbetsdagar. Även här har ISP blivit mer effektiva jämfört med år 2024.⁸⁵

För de ärenden som gick vidare till fördjupad granskning var genomsnittstiden 100 kalenderdagar år 2024 och 130 år 2025, motsvarande cirka 93 arbetsdagar. Det kan jämföras med att i normalfallet ska beslut fattas inom tre månader, med möjlighet till förlängning om totalt sex månader.⁸⁶ Förlängning får beslutas om det föreligger särskilda skäl. För år 2025 beviljades förlängning i 10 av 20 ärenden. Detta visar att ISP:s möjlighet till förlängning av handläggningstiden inte utgör ett undantag. ISP uppger att det beror på en hög grad av komplexitet i enskilda ärenden.

7.1.1 Slutsats

Trots att fler än 80 procent av anmälarna använder sig av juridiska ombud behöver 31 procent av alla anmälningar kompletteras. Kompletteringarna tar i snitt cirka tre veckor. När väl anmälan är komplett fattar ISP beslut snabbare än den maxtid som är dem given, men det tar i snitt längre tid för de ärenden som granskas i fas 2 än vad som bör utgöra normalfallet.

7.1.2 Handläggningstiden efter genomförande av reviderad EU-förordning

I nästa lydelse av EU-förordningen anges en standardiserad tidsfrist för den första fasen av granskning som medlemsstaternas myndigheter ska tillämpa på alla investeringar: 45 kalenderdagar från det att en anmälan bedöms som komplett till dess att den godkänns eller det beslutas om granskning. Tidsgränsen utgår från behovet av att kunna koordinera vissa transaktioner där flera medlemsstater berörs samt för att harmonisera tidsramar.

Om det är så att anmälningarna är kopplade till en och samma transaktion ställer förordningen krav på investeraren att lämna in anmälan till flera olika stater samtidigt. Detta för att staterna enklare ska kunna samverka vid sina respektive anmälningar. Staterna ska då inom ramen för samarbetsmekanismen notifiera övriga stater (skäl 34). Världmedlemsstaten ska inte fatta screeningbeslut innan tidsfristerna för kommentarer och yttranden har löpt ut, om inte brådskande åtgärder krävs (skäl 25a). För att detta ska fungera i praktiken är det ett minimikrav att staterna kräver in samma typ av information. Om det är så att en stat önskar mer information än övriga så upphör parallelliteten.

I de fall en annan EU-medlemsstat inom 15 kalenderdagar informerar om att de avser att yttra sig så har de möjlighet att begära ytterligare information från staten som tagit emot anmälan och när de tagit emot denna information kan de yttra sig inom

⁸⁵ År 2024 låg handläggningstiden från fullständighetsdatum till beslut i prövningsfasen på 18,5 arbetsdagar.

⁸⁶ 15 § UDI-lagen: Granskningsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning enligt 13 eller 14 § besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen. Om det finns särskilda skäl, får granskningsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

ytterligare 35 kalenderdagar, alternativt 20 dagar räknat från när staten erhållit den begärda kompletterande informationen.⁸⁷ Under dessa situationer kan Sverige omöjligen upprätthålla 25 arbetsdagar.

För EU-kommissionen är reglerna mer generösa. De har 20 kalenderdagar på sig att anmäla att de önskar yttra sig räknat från när de nås av underrättelsen att anmäla att de önskar mer information. Därefter har de därefter ytterligare 30 kalenderdagar på sig att lämna ett yttrande, alternativt om de har begärt mer information 20 dagar räknat från när de erhåller informationen.⁸⁸ 20 kalenderdagar är detsamma som cirka 14 arbetsdagar. Förutsatt att kommissionen väljer att inte yttra sig så kan ISP hålla 25 arbetsdagar. Om kommissionen eller en annan EU-medlemsstat avser att yttra sig, så överskrider 25 arbetsdagar med råge. En sådan situation kräver alltså att annan tidsgräns blir tillämpbar genom möjligheten att pausa antalet dagar som räknas.

Det underliggande scenariot är alltså att dagens 25 arbetsdagar kommer att öka till 32 arbetsdagar, (motsvarande 45 kalenderdagar). Om kommissionen eller en EU-medlemsstat väljer att yttra sig alternativt att det ske parallella anmälningar i flera EU-stater måste en pausknapp införas, alternativt att ISP beslutar om granskning.

Om det är möjligt eller realistiskt att ha olika tidsgränser för olika typer av anmälningar, exempelvis 25 arbetsdagar dagar för Sverige-interna transaktioner och 32 arbetsdagar för transaktioner som berör flera EU-medlemsstater, blir en fråga för lagstiftaren att ta ställning till.

År 2025 hade Tyskland totalt 339 anmälningar. Av dessa avgjordes 41 procent inom 30 kalenderdagar, motsvarande cirka 21 arbetsdagar. Till detta tillkom ytterligare 18 procent som avgjordes inom 40 kalenderdagar, motsvarande cirka 29 arbetsdagar. Utöver det redogörs för andelen som tog längre tid. Vi kan således konstatera att även om Tyskland har färre anmälningar så är den genomsnittliga handläggningstiden längre än i Sverige.⁸⁹

Statistik för Storbritannien för 2024–2025 visar att antalet anmälningar uppgick till 1 143 och av dessa ledde 4,5 procent till granskning (att jämföra med Sveriges strax under 1 procent). Beslut om godkännande ska fattas inom 30 arbetsdagar. Det tar cirka 6 arbetsdagar att acceptera en anmälan och själva behandlingen tar 29–30 arbetsdagar.⁹⁰

Handläggningstiden hos ISP står sig alltså väl, men eftersom Sverige har en mycket mer omfattande plikt att anmäla än vad som är fallet i andra stater, så står det klart att handläggningstiden drabbar klart fler transaktioner och nyetableringar i Sverige än vad som är fallet i andra EU-medlemsstater (och Storbritannien). Av samma anledning skulle en förlängning från 25 till cirka 32 arbetsdagar drabba svenskt näringsliv hårdare än företag i övriga EU.

⁸⁷ EU-förordningens artiklar 8.1(a), 8.2 och 8.3(a).

⁸⁸ EU-förordningens artikel 8.1(b) och 8.3(b).

⁸⁹ [Investitionsprüfung in Deutschland](#)

⁹⁰ [National Security and Investment Act 2021 Annual Report 2024-25](#)

7.1.3 Slutsats

Omfånget av den svenska granskningen i kombination med handläggningstiden utgör tillsammans en stor konkurrensnackdel för Sveriges möjlighet att attrahera investeringar från utlandet. En kommande utredning måste göra det till en prioritet att en lagändring inte leder till onödigt förlängd handläggningstid. Vi utgår från att Kommerskollegium kommer att ges en roll i denna utredning.

7.2 Ökad transparens i handläggningen

ISP har på sin hemsida nyligen publicerat en uppdaterad FAQ som utgör en tydlig förbättring jämfört med den information som tidigare lämnats.⁹¹

De advokatbyråer som vi varit i kontakt med uppger att själva handläggningen av ärenden hos ISP inte omfattas av transparens och tydlighet. Tvärtom menar de att det är svårt att få vägledning, det är också svårt eller omöjligt att få tala med den som handlägger ärendet. Det är svårt eller omöjligt att få till ett fysiskt möte för att diskutera ärendet (sannolikt av samma anledning).

När advokaterna får tag på en handläggare på ISP får de ofta inte veta vem de talar med. Vid nästa telefonsamtal, om de lyckas få tala med en handläggare, händer det att de får ett motstridigt besked. Eftersom namn saknas på vem man tidigare har talat med, så finns det ingen möjlighet att reda ut hur det faktiskt förhåller sig genom att hänvisa till den som de tidigare talade med. Det blir det senaste beskedet som gäller. Samtidigt uppger ISP att deras interna regler ger vid handen att handläggarna ska uppge sina namn vid kontakter med ombud.

Advokater som vi har varit i kontakt med har samstämmt gett bilden av att när ISP begär komplettering kan det finnas behov hos ombud och investerare att komma i direktkontakt med den som handlägger ärendet. I de fall någon sådan kontakt inte etableras leder det till kompletteringar som inte motsvarar vad ISP efterfrågar. Detta kan sedan upprepas, vilket är kostnadsdrivande både för myndighet och anmälare. Ett ombud uttryckte en önskan om att åtminstone i de riktigt stora fallen bör ISP tillåta fysiska möten.

Representanter för exempelvis Tysklands och Frankrikes granskningsmekanismer har för oss uppgett att direktkontakter med anmälare är viktigt både för transparens i själva handläggningen, men även för att handläggaren själv ska förstå investeringen, eventuella risker som kan finnas med investeringen samt, i de fall det är nödvändigt, kunna föra en dialog med ombudet eller investeraren för att diskutera fram möjliga och lämpliga villkor (*mitigating measures*).

I sitt underlag till regeringen påpekar Implementeringsrådet att insynen och transparensen kring praxis är begränsad, vilket ytterligare försämrar företagens möjligheter att förutse vilka bedömningar som kan komma att göra. Utöver det hänvisas till att det finns ett EU-rättsligt krav på att tillståndsförfaranden som riskerar att begränsa den fria rörligheten måste vara förutsägbara, på så vis att dess kriterier

⁹¹ [Vanliga frågor och svar \(FAQ\) om UDI](#)

måste vara tillgängliga och transparenta.⁹² Vi tolkar detta som att Implementeringsrådet instämmer i kritiken från ombuden om att handläggningen karaktäriseras av bristande transparens.

Det är tydligt för oss att en ökad grad av transparens hos ISP i dess handläggning av anmälningar skulle leda till en lägre inströmning av ärenden, vilket i sin tur skulle minska belastningen och kostnaden för både företag och svenska myndigheter.

Ett förslag som skulle leda till ökad transparens och förenkla för både potentiella anmälare och anmälningsmyndigheter är att ISP delger information på sin hemsida på andra språk än enbart svenska. En miniminivå vore att informera även på engelska, tyska och franska.

Några advokater önskar att det införs en möjlighet att de kan säkerhetsprövas. Detta för att på så vis underlätta kommunikationen och i förlängningen transparensen mellan ISP och anmälaren. Vi bedömer att det kan uppstå praktiska och intressebaserade svårigheter att kombinera rollen som säkerhetsklassat ombud med att företräda klienter i ärenden där staten är motpart, men säkerhetsskyddslagen innehåller inget uttryckligt hinder mot detta. Oaktat detta ser vi inte förslaget som realistiskt utan en ändring av säkerhetsskyddslagen (2018:585). Detta eftersom 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen reglerar att det behöver klarläggas om personen kan antas vara lojal mot de intressen som ska skyddas enligt lagen. Att då samtidigt företräda en klient gentemot staten förefaller inte realistiskt. Samtidigt kan vi konstatera att möjligheten till ombud med säkerhetsklassificering finns i vissa andra stater. I exempelvis Storbritannien kan en *special advocat* utses, som är säkerhetsprövad och kan ges tillgång till hemligt material. Frågan skulle behöva utredas vidare.⁹³

7.2.1 Slutsats

Under vissa omständigheter förefaller det finnas behov av fysiska möten mellan ISP och sökandens ombud. Sammantaget finns det ett behov av ökad kommunikation mellan anmälare och myndighet.

7.2.2 Partsinsyn och motivering av beslut

Advokater har fört fram brister i rätten till partsinsyn i de enskilda ärendena. Bland annat uppges det att anmälaren inte får möjlighet att läsa yttranden som ges in från samverkansmyndigheterna och andra som yttrat sig i ärendet. Inte heller på annat sätt får de ta del av kärnan i yttrandena. På frågan varför detta inte överklagas till Kammarrätten blir svaret att en sådan begäran skulle innebära att själva anmälan blir allmänt känd och det ligger oftast inte i anmälarens intresse. En kontroll med Kammarrätten i Stockholm bekräftar att inte i något fall har en potentiell förvärvare överklagat ett beslut ifrån ISP vad gäller begränsningar av rätten till partsinsyn.⁹⁴

⁹² Implementeringsrådet, [Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar](#), 16 februari 2026, s 6.

⁹³ Vid framtagandet av detta avsnitt har ISP getts möjlighet att inkomma med synpunkter. Vi har fått beskedet att det ligger i ISP:s eget intresse att vara så transparenta som möjligt och att det är också deras strävan.

⁹⁴ Bekräftat genom telefonsamtal med Kammarrätten i Stockholm, den 15 april 2026.

7.3 "Beviskrav"

Svenskt Näringsliv anser att ISP ska identifiera vilka verksamheter eller branscher som ska omfattas av anmälningskyldigheten utifrån lagens skyddssyfte med inriktning att enbart identifiera verksamheter som utgör sannolik och väsentlig risk.⁹⁵ Det är emellertid oklart om Svenskt Näringsliv därmed avser att formulera ett visst beviskrav, dvs. att det ska krävas att en sådan risk är sannolik och väsentlig, eller om uttalandet snarare avser en mer allmän avgränsning av tillämpningsområdet.

I EU-förordningen anges det i artikel 1.1 att förordningen ska tillämpas på utländska direktinvesteringar som "sannolikt kan *påverka* säkerhet eller allmän ordning", och i artikel 4.1 anges "sannolikt kan *inverka* på säkerhet eller allmän ordning".⁹⁶ I den engelska språkversionen används samma uttryck i båda artiklarna, dvs. "likely to *affect*". Förordningen preciserar dock inte närmare vilken grad av sannolikhet som krävs.

I förordningen anges inte heller hur dess begrepp "säkerhet eller allmän ordning" förhåller sig till motsvarande begrepp i artiklarna 52.1 samt även 65.1(b) EU:s funktionsfördrag (EUF-fördraget). Där används samma terminologi men i en annan ordföljd och även i ett annat sammanhang, nämligen undantag från de fria rörligheterna inom unionen.

EU-domstolen har uttalat att för att undantaget i artikel 52 EUF-fördraget om etableringsfriheten ska vara tillämbart förutsätter det att det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Detta utgör inte ett beviskrav i strikt mening, men uttrycket "verkligt" indikerar att hotet måste vara konkret och tillräckligt underbyggt, och inte enbart hypotetiskt eller spekulativt. Bedömningen ska dessutom ske med beaktande av proportionalitetsprincipen.⁹⁷

Eftersom UDI-förordningen avser investeringar från tredjeland kan EU-domstolens praxis inte utan vidare överföras, även om den kan ge viss vägledning vid tolkningen.

I betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87) behandlas begreppen allmän ordning och säkerhet mot bakgrund av EUF-fördraget, särskilt artiklarna 52 och 65. Betänkandet kom fram till att begreppen även i EU-förordningen förutsätts tolkas i ljuset av unionsrätten och EU-domstolens praxis.⁹⁸

⁹⁵ "Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar – praktiska problem och förslag", Svenskt Näringsliv, 24 september 2025, s. 3.

⁹⁶ Artikel 1.1 engelska: "...foreign direct investments likely to affect security or public order".
Artikel 4.1: "In determining whether a foreign direct investment is likely to affect security or public order, Member States and the Commission may consider its potential effects on, inter alia: ..."
Visserligen är alla språkversioner officiella och lika mycket värda, men eftersom engelska var förhandlingspråket vet vi att det inte avsågs någon skillnad mellan artikel 1.1 och 4.1, ur detta perspektiv.

⁹⁷ Se exempelvis Mål C-106/32 Xella, Mål C-503/99 p. 48–55, Mål C-326/07, p 45, 48 och 72 samt mål C-244/11, p 67 -69.

⁹⁸ SOU 2021:87, s. 114 ff.

Regeln i EU-förordningen innebär enligt vår mening att det krävs en påtaglig möjlighet, eller en rimlig risk för att något kan påverka. Det är som vi tolkar det mer än en teoretisk möjlighet, men mindre än ett krav på sannolik övervikt.

Samma regel finns i Tysklands investeringsgranskning.

“Restrictions or obligations to act ... can particularly be imposed with reference to the acquisition of domestic companies or shares in such companies by non-EU residents if the acquisition is *likely to impair* the public order or security of the Federal Republic of Germany or of another Member State of the European Union...”⁹⁹

Detsamma förefaller gälla även för exempelvis Irland,¹⁰⁰ Luxemburg,¹⁰¹ Belgien¹⁰² och Rumänien¹⁰³. I övriga EU-medlemsstater används termer som ”riskerar att påverka”, ”kan påverka”, ”hotar” eller liknande.

Här kan noteras att i betänkandet till vår lagstiftning föreslogs beviskravet ”kan skada” Sveriges säkerhet.¹⁰⁴ Beviskravet påminner om klassificeringen av uppgifter ”kan medföra skada” i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Lagstiftaren beslutade emellertid att sänka beviskravet och i lagen om granskning av UDI har beviskravet istället satts till ”skulle kunna inverka skadligt”.¹⁰⁵

Även om lagstiftningen inte använder klassiska beviskravstermer, aktualiserar formuleringen ”skulle kunna inverka skadligt” frågan om vilken grad av sannolikhet eller styrka som krävs i riskbedömningen. I praktiken innebär detta att ett beviskrav – om än inte uttryckligen formulerat – måste tillämpas.

Vi tolkar svensk lagstiftning som att beviskravet endast kräver att det finns en tänkbar möjlighet att skada kan uppstå. Det krävs inte att det är en påtaglig möjlighet att det kan hända eller ens ganska troligt – bara att det inte är uteslutet. Motsatsvis, ”inte skulle kunna inverka skadligt”, innebär närmast en total avsaknad av omständigheter att skada kan uppstå. Med ett sådant beviskrav är det möjligt för ISP att besluta att villkora eller förbjuda en investering med förhållandevis svag bevisning.

Kan svensk lagstiftning ha ett helt annat beviskrav än EU-förordningen?¹⁰⁶ Svaret är ja, eftersom förordningen inte harmoniserar beviskrav och eftersom medlemsstater får

⁹⁹ § 55a AWW. Se även Steffen Hindelangs inledningskapitel i *The EU law of Investment, Past, Present and Future*, edited by Xavier Groussot, Marja-Liisa Öberg and Graham Butler, Swedish Studies in European law, 2025.

¹⁰⁰ Screening of Third Country Transactions Act 2023, s.16(1): ministern beslutar om en transaktion som “*affects, or would be likely to affect, the security or public order of the State.*”

¹⁰¹ Lagen av den 14 juli 2023, art. 3(1): transaktioner som “*sont susceptibles d’affecter la sécurité ou l’ordre public*”.

¹⁰² Samarbetsavtalet 30 nov 2022 (inofficiell engelsk översättning.): screening initieras om investeringen “*is likely to cause a threat ...*” och om den “*are likely to undermine public order, national security or strategic interests.*”

¹⁰³ GEO nr 46/2022: myndigheten får agera på info om FDI “*likely to affect security or public order*”; beslutsgrunden skiljer på om investering inte påverkar säkerhet/ordning resp. är *likely to affect* EU-projekt/program. (Se art. 5(5), 9(2)(a)(c), 9(7).)

¹⁰⁴ SOU 2021:87, s 59.

¹⁰⁵ Se 18 § UDI-lagen.

¹⁰⁶ Med reservation för att det i EU-förordningen inte är fråga om ett beviskrav i strikt mening.

ha strängare nationella regler. I EU-förordningen anges att medlemsstaterna har rätt att själva bestämma om och hur de vill granska investeringar.¹⁰⁷ I nästa lydelse av EU-förordningen blir granskning tvingande, men beviskravet (som alltså egentligen bara är ett riktmärke och inte ett egentligt beviskrav) är detsamma.

7.3.1 Slutsats

Vi finner att det är olämpligt att Sverige har ett beviskrav som är lägre än i många andra EU-medlemsstater. Regeringen bör därför överväga att ersätta dagens beviskrav med ”kan antas orsaka skada”, inspirerat av lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, alternativt ett motsvarande beviskrav. Detta eftersom svenskt företagande missgynnas av ett lägre beviskrav jämfört med andra stater samt att det ger en ökad rättssäkerhet.

¹⁰⁷ Skäl 7 och 8 samt artikel 1: Denna förordning påverkar inte varje medlemsstats eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget.

8 Kostnader

I konsekvensanalysen till underliggande betänkande för UDI-lagen gjordes bedömningen att totalt sett skulle kostnaden för hela systemet hamna på 55 miljoner per år samt en engångskostnad om 10 miljoner kronor. Utöver det behövde ISP tillföras 15 miljoner innan lagen trädde i kraft för att kunna förbereda sig. I analysen togs inte hänsyn till näringslivets kostnader, eftersom slutsatsen drogs att konsekvenserna för oproblematiske investeringar skulle bli försumbara.¹⁰⁸

8.1 Kostnader för statliga myndigheter, regioner och kommuner

Statens utgifter för investeringsgranskningen finns inte samlad på ett ställe. Inför att lagstiftningen skulle träda i ikraft fick respektive myndighet äska medel. Den totala kostnaden beräknades då uppgå till cirka 100 miljoner för år 2024. Sedan dess har arbetsmängden gått upp, respektive myndighet har gjort egna äskanden och kostnaden blir då svårare att spåra.

Tabell 1. Kostnad för granskning fördelat per myndighet i miljoner kronor

	2023	2024	2025
ISP	47,5	75	79
Säpo	5	10	10
Försvarmakten	1	2	2
FMV	-	1,5	1,5
MCF	3	6	6
Kommerskollegium	3	10	10
FOI	-	-	4
Summa	59,5	104,5	112,5

Källa: Uppgifter från respektive myndighet.¹⁰⁹

Utöver de för granskningen utpekade myndigheterna tillkommer de myndigheter som aktualiseras i enskilda ärenden. Exempelvis kan enskilda myndigheter involveras i anmälningar som rör just deras sektor, då anmälan kan leda till fördjupad granskning. De faktiska kostnaderna överstiger därför de ovan redovisade.

ISP:s budget har sedan 2022 gått från 57 miljoner till 163 miljoner kronor år 2025. Av dessa går 79 miljoner till investeringsgranskning. Den totala kostnaden för staten är således mer än dubbelt så hög som beräknades i betänkandets konsekvensanalys.

¹⁰⁸ SOU 2021:87, s 38.

¹⁰⁹ År 2023 ökade Försvarmaktens, ISP:s, Kommerskollegiums, MSB:s och Säkerhetspolisens anslag med sammanlagt 63 miljoner kronor med anledning av deras utökade ansvar i samband med införandet av granskningssystemet. Från och med 2024 höjs anslagen med ytterligare 37 miljoner kronor. Budgetpropositionen för 2023/24, s, 167.

8.2 Samhällsekonomisk kostnad

Vi har i avsnitt 4.1 redogjort för forskning som uppskattar att granskning inom en sektor leder till 12–16 procent färre fusioner och förvärv. Undersökningen tittade inte på effekterna för nyförvärv. Vi talar alltså här om en påverkan på alla de sektorer som behöver anmälas till ISP.

Den samhällsekonomiska kostnaden för Sverige är svår att uppskatta. Kostnaderna består inte enbart av investeringar som förbjuds, utan även av investeringar som uteblir eller försenas till följd av osäkerhet, administrativa kostnader och långa handläggningstider. Detta kan påverka sysselsättning, produktivitet och ekonomisk tillväxt. Förseningar eller uteblivna investeringar kan dessutom få spridningseffekter i ekonomin genom påverkan på andra företag på marknaden, exempelvis underleverantörer och konkurrenter.

En beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna skulle kräva en separat utredning. Vi nöjer oss här med att konstatera att eftersom Sverige granskar flest sektorer i EU kan vi utgå från att de samhällsekonomiska konsekvenserna av UDI-lagstiftningen är betydande.

8.3 Kostnader för näringslivet

Implementeringsrådet uppmärksammade att det i betänkandet till lagstiftningen inte finns någon konsekvensanalys kring den svenska UDI-tillämpningen angående lagstiftningens påverkan på svenska företag och konkurrenskraft.¹¹⁰

I betänkandets konsekvensavsnitt resoneras kring kostnaderna för näringslivet och det hänvisas till att forskningsläget är mycket begränsat. Vidare uppges att det sammantaget är mycket svårt att dra några klara eller tillräckligt väl underbyggda slutsatser när det gäller om och i så fall hur och i vilken utsträckning ett granskningssystem skulle få konsekvenser för investerarens intresse för och vilja att investera i verksamhet i Sverige och därmed för samhällsekonomin i stort.¹¹¹

I konsekvensanalysen utförd av MCF innan lagstiftningen trädde i kraft uppgavs att kostnaden för de överlåtelse som behöver anmälas, men inte går vidare till granskning, skulle vara låg för enskilda aktörer.¹¹²

Den största kostnaden för näringslivet, men även den största samhällsekonomiska kostnaden, är för alla de investeringar som på grund av granskningssystemet inte blir av. Vi har även konstaterat att lagstiftningen har varit på plats för kort tid för att vi ska våga oss på att göra en regressionsanalys.

¹¹⁰ Implementeringsrådet, [Implementeringsrådets rekommendationer om genomförande av ny EU-förordning om granskning av utländska direktinvesteringar](#), 16 februari 2026, s. 11.

¹¹¹ SOU 2021:87, s. 616 ff.

¹¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, MSB 2022-07200, 22 november 2023: s. 6.

Vi beskrev i avsnitt 4 att UDI leder till ett flertal positiva effekter. Om överlåtelse istället i ökad utsträckning inte sker alls eller sker inom Sverige kommer dessa positiva effekter att utebli. Eftersom lagstiftningen endast varit på plats i 2,5 år har vi inte kunnat göra någon empirisk uppskattning av denna faktiska kostnad. Det vi har fått ta del av är istället anekdoter om att lagstiftningen påverkat investeringsklimatet negativt. Det ligger också i linje med den forskning som vi redogjorde för i avsnitt 4.1.

Eftersom även helt svenska överlåtelse måste anmälas, så finns det en direkt kostnad för det svenska näringslivet och då särskilt för förvärvande bolag.

Av de 1 261 ansökningar som kom in till ISP år 2024 anmäldes enligt uppgift från ISP cirka 320 utan hjälp av externa ombud, medförande att det var cirka 940 anmälningar där ombud bistod. Den största delen av kostnaden för själva anmälan för de anmälare som har ombud, motsvaras givetvis av ersättningen till ombuden.

De företag som lämnar in anmälan utan hjälp av ombud sparar in ersättningen till ombud, men sannolikt tar själva anmälan längre tid eftersom de många gånger lämnar in en anmälan för första gången, vilket i sig innebär en alternativkostnad. Särskilt eftersom det kan antas att det oftare krävs kompletteringar i dessa ärenden jämfört med när erfarna ombud bistår. För enkelhets skull antas här att dessa motstående krafter tar ut varandra.¹¹³

Det genomsnittliga priset för bistånd med en anmälan synes skilja sig åt något mellan de större advokatbyråerna. Detta kan bero på att vissa byråer har fokus på olika sektorer och därför generellt bistår vid överlåtelse med mer eller mindre komplicerade upplägg.

Kostnaden för att undersöka om en investering över huvud taget behöver anmälas uppskattas till cirka 50 000 kronor. Eftersom det är omöjligt att uppskatta hur många sådana analyser som görs, så är det också omöjligt att uppskatta den totala kostnaden för detta.

Kostnaden för en anmälan varierar från strax över 50 000 kronor upp till en miljon kronor beroende på ärendets komplexitet. Andra relaterade kostnader är rådgivning och regelmässiga förändringar som förändrar uppläggen.

Den genomsnittliga kostnaden varierar som sagt mellan byråerna. Av de siffror som vi fått debiteras klienten i snitt mellan 300 000 och 385 000 kronor per anmälan. Det förefaller som att de flesta anmälningar ligger på ett snitt nära den övre summan. Några byråer uppger att mediankostnaden inte ligger långt från medelkostnaden. Andra har uppgett att de inte vågar uppskatta detta.

För år 2024 innebär det ett totalt kostnadsspann på mellan 397 och 485 miljoner kronor. För 2025 innebär det ett totalt kostnadsspann på mellan 596 och 765 miljoner

¹¹³ De överlåtelse som anmäls av utländska investerare skulle för Sveriges del kunna ses som en intäkt och inte en kostnad, eftersom Sverige via advokatbyråer tillförs kapital som beskattas i Sverige. Det är givetvis oklart hur stor denna andel är.

kronor. Och detta alltså enbart för själva ansökningarna. De prognosticerade siffrorna för 2026 uppgår till mellan 869 miljoner och 1,12 miljarder kronor.

En rimlig uppskattning av kostnaderna för både att kontrollera om anmälan behöver göras och kostnaden för själva anmälan är därför långt över en miljard kronor årligen.

Ombuden uppger att det inte är ovanligt att kostnaden för anmälningsförfarandet förs över på det uppköpta företaget. Det är alltså inte så att det enbart är uppköparen som står för kostnaden. Hur ofta det sker har vi inte kunnat uppskatta.

En kostnad som är lätt att förbise är de gånger det övervägs en överlåtelse av ett koncernmoderbolag i annat land, ett bolag som har dotterbolag i Sverige. Det är enligt ombuden inte ovanligt att advokatbyråer från andra länder ställer frågan om en internationell transaktion under sådan förutsättning skulle trigga en anmälan i Sverige vilket det många gånger gör.

Utöver kostnaderna ovan tillkommer andra kostnader. En sådan är följderna av själva tidsutdräkten. I en överlåtelse där anmälan gjorts, men där ISP kräver in en eller flera kompletteringar, börjar tiden hos ISP inte löpa förrän ISP anser att ansökan är komplett. Att tiden löper kan i sig medföra att överlåtelsen inte blir av eller monetära kostnader, särskilt i de fall där private equity är inblandat. Kostnader för denna och andra investeringsmodeller redovisas i *Bilaga 2*.

9 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Det svenska systemet för investeringsgranskning är i sin nuvarande utformning strukturellt överinkluderande, oproportionerligt och i flera delar ineffektivt. Den låga träffsäkerheten, den omfattande anmälningssplikten och avsaknaden av förutsebarhet innebär att systemet i betydande utsträckning belastar både näringsliv och myndigheter utan att motsvarande säkerhetsnytta kan påvisas.

Systemets brister är inte enbart ett resultat av enskilda regler utan följer av dess institutionella utformning, vilket innebär att mer genomgripande förändringar krävs.

I Sverige är beslutsfattandet koncentrerat till en myndighet med ett tydligt säkerhetsorienterat mandat. Detta skiljer Sverige från andra jämförbara stater och innebär att bedömningar systematiskt görs utifrån ett snävt säkerhetsperspektiv, att målkonflikter inte hanteras inom ramen för ett bredare samhällsekonomiskt eller politiskt beslutsfattande och att det saknas institutionella mekanismer för att väga säkerhetsintressen mot exempelvis konkurrenskraft, investeringar och strategiska beroenden. Detta skapar en inneboende risk för överskydd, som inte fullt ut kan åtgärdas genom justeringar av enskilda regler.

Konkurrensen om UDI inom EU har blivit allt tuffare vilket innebär att konkurrensnackdelar får ett större genomslag än tidigare och att utformningen av nationella system därmed har en ökad betydelse för investeringsflöden.

Forskning visar också att investeringsgranskning leder till färre investeringar i den sektor som granskas på grund av den osäkerhet som granskningen medför. Det skulle därför vara ändamålsenligt om granskningssystemet också i Sverige begränsades till så få sektorer som möjligt, något som inte är fallet i dag.

➔ Kostnaden för investeringsgranskning behöver minska

Statens direkta kostnad för UDI-granskningen uppskattas hamna strax över 110 miljoner kronor för 2025, vilket är mer än dubbelt så mycket som beräknades i utredningen om granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). Detta talar för att omfattningen av anmälningssplikten har blivit avsevärt större än avsett.

Att kostnaden för näringslivet inte tillräckligt beaktades i samma utredning är problematiskt. Visserligen är kostnaden för näringslivet även i efterhand svårberäknad, men det är ändå en aspekt som borde ha getts en större tyngd vid utformningen av systemet. Vår uppskattning i dag är att den årliga kostnaden för anmälningssplikten som faller på själva anmälarna ligger på 869 miljoner–1,12 miljarder kronor. Till det tillkommer kostnaden för att överlåtelse som advokatbyråerna måste pröva mot lagstiftningen, men som inte leder till en anmälan. Hur kostnaden fördelas mellan investerare och målbolag varierar.

Även i efterhand är det svårt att beräkna vad systemet kostar i form av värdet av investeringar som inte genomförs och kostnader för alla de transaktioner som behöver kontrolleras mot lagstiftningen men inte resulterar i en anmälan.

Sammanfattningsvis är det svenska systemet ett mycket kostsamt projekt för både stat och näringsliv. Kostnaderna är inte enbart en bieffekt utan en direkt följd av systemets omfattning och utformning. Kostnadsaspekterna skulle därför behöva bättre beaktas i det fortsatta granskningssystemet för att det ska vara hållbart i längden.

➔ **Öka hanteringen av målkonflikter i beslutsfattandet**

De säkerhetspolitiska aspekterna väger mycket tungt i dagens system och är helt avgörande inför ett beslut om bifall, villkor eller avslag för en investering. De behöver även fortsättningsvis väga tungt i bedömningen men kan inte vara den enda aspekten att beakta. En konsekvens av dagens system är att beslut som skulle innebära positiva effekter på den gröna omställningen aldrig kan trumfa en ren säkerhetspolitisk bedömning trots att en sådan säkerhets- och försörjningsrelaterad fråga skulle kunna vara minst lika viktig i ett avgörande beslut. Samma sak gäller för ett strategiskt beroende som i och med ett beslut om avslag mycket väl kan kvarstå och då i form av fortsatt importberoende istället för en begynnande inhemsk produktion. Ur ett helhetsperspektiv är avsaknad av en bredare säkerhetsbedömning därför en olycklig konsekvens av systemets utformning. Säkerhetsaspekter i bredare bemärkelse genom att väga in ekonomiska scenarion och den gröna omställningen torde vara en mer strategisk ansats än enbart en säkerhetspolitisk bedömning.

Sveriges investeringsgranskningssystem framstår alltså som mindre lämpat för att hantera målkonflikter i ärenden där många gånger politiska avvägningar mellan säkerhet och öppenhet behöver göras och för att säkerställa att frågor om strategiska beroenden vägs in. Vi ser att det i dagens svenska system behövs tydligare förutsättningar för att hantera målkonflikter av den typ som anges ovan.

Samtidigt kan vi konstatera att utgångspunkten för beslutsfattarna i Sverige och i andra stater är olika på så sätt att det enbart i Sverige är en myndighet med ett tydligt säkerhetsorienterat mandat som är beslutsfattare. Svensk utgångspunkt riskerar att leda till överskydd, med ett alltför starkt fokus på säkerhet. Vi har således ett system som är institutionellt snedvridet mot övergranskning.

➔ **Föreskrifterna om samhällsviktig verksamhet – förenkla och tydliggör**

MCF:s föreskrifter om samhällsviktig verksamhet ligger till grund för 84 procent av alla anmälningar till ISP. Den föreslagna versionen av föreskrift är än mer omfattande. Det finns därför en risk att de nya föreskrifterna kommer att bidra till ännu fler svenska anmälningar. Som Svenskt Näringsliv påpekade i sin rapport så inbjuder begreppet samhällsviktig verksamhet till en vid tolkning som snarare utgår från vad som generellt är viktigt för samhällets funktion än ifrån vilka områden där en utländsk investering rimligen utgör en väsentlig risk för nationell säkerhet. Vi föreslår att lagstiftaren tydliggör distinktionen mellan dessa. Den enklaste, snabbaste och billigaste åtgärden för att begränsa vad som behöver anmälas är således att kraftigt

begränsa vad som faller inom begreppet samhällsviktig verksamhet. Detta bör således i främsta hand göras genom att lagstiftaren skickar en tydligare signal om att färre samhällsviktiga verksamheter ska granskas.

Ytterligare en idé är att överväga möjligheten att ISP får ansvaret att meddela föreskrifterna efter samråd med bland annat MCF. Dagens system, att en myndighet bestämmer över omfånget av vad en annan myndighet ska göra, är inte tillfredsställande eftersom det motverkar en inneboende återhållsamhet.

➔ **Anmälningssplikt och handläggningstid – förbättringar och förenklingar behövs**

Jämfört med resten av EU är antalet svenska anmälningar många. Utöver det har vi ett granskningssystem där skyldigheten att anmäla en transaktion alltid måste övervägas, enligt advokatbyråerna vi talat med. Det är därför av stor vikt att smalna av anmälningssplikten.

Den omfattande anmälningssplikten, där enbart en procent av alla anmälningar går vidare till granskning och endast 0,35–0,45 procent av alla anmälningar villkoras eller avslås utgör en låg träffsäkerhet. Det är helt enkelt för många investeringar som påverkas negativt i onödan vilket medför en konkurrensnackdel. Denna onödiga påverkan riskerar att bli ännu större för Sverige eftersom den nya UDI-förordningen kan innebära att dagens handläggningsfrist om 25 arbetsdagar utökas, vilket alltså påverkar Sverige mer än andra EU-medlemmar eftersom vi har en större andel investeringar som måste anmälas. Vi vill samtidigt påminna om forskningen redovisad ovan som funnit att sektorer som behöver anmälas också innebär färre företagsöverlåtelser.

Den nya lydelsen av EU:s förordning om granskning av utländska direktinvesteringar riskerar därmed att leda till längre handläggningstid, vilket understryker behovet att minska antalet sektorer som granskas. En kommande utredning behöver beakta att en lagändring inte leder till ökad handläggningstid i omfång och utsträckning.

Om en investering ska anmälas bör det tydligt framgå av lag eller annan reglering. Vi stödjer därför dagens utformning av granskningssystemet som saknar element av frivillighet.

En rimlig utgångspunkt är att verksamheter som ännu inte finns ofta utgör ett lägre hot än verksamheter som redan existerar. Kommerskollegium anser därför att ett uttalat mål bör vara att smalna av granskningssystemet för nyetableringar relativt sett vilka överlåtelser som behöver anmälas.

➔ **Sverigeinterna investeringar, koncerninterna investeringar och fonder – möjligheter till effektiviseringar**

Vi anser i första hand att koncerninterna överlåtelse inte ska behöva anmälas och i andra hand att det räcker att de anmäls i efterhand.

Koncerninterna överlåtelser där slutligt ägande inte ändras bör således inte heller omfattas av anmälningsplikt. Fördelen av att idag kunna kontrollera dessa står inte i proportion till kostnaden för stat och näringsliv och är därmed inte heller förenlig med unionsrätten. Det är även vår tolkning av den nya EU-förordningen att granskning av dessa överlåtelser uttryckligen förbjuds.

Svenska fonder bör undantas från att behöva anmäla framtida investeringar. Om lagstiftaren gör en annan bedömning, så föreslår vi att fondbolagen åtminstone ska kunna anmäla investeringen i efterhand. Däremot bör specialfonder, som har ägarandel som går utöver vanliga fonder, även fortsatt behöva anmäla framtida investeringar.

➔ **Förhandsavgörande, beviskrav, transparens – möjligheter att stärka rättssäkerheten**

Vår slutsats är att en framtida utredning bör överväga att införa en möjlighet till förhandsavgörande, men att det oavsett finns utrymme att lämna information till anmälare och allmänhet med stöd i ISP:s allmänna serviceskyldighet som går längre än vad myndigheten idag använder sig av.

UDI-lagens beviskrav bör ses över och höjas, eftersom det idag krävs för låg bevisning för att villkora eller avslå en anmälan.

Handläggningen av ärenden hos ISP uppfattas av advokatbyråer som icke-transparent, vilket bidrar till osäkerhet för investerare. Denna osäkerhet leder till att vissa anmälningar görs i onödan. Vi lyfter i analysen fram förslag som kan förenkla för både anmälare och för myndigheterna som är inblandade i granskningen. Ett sådant förslag är att ISP på sin hemsida lämnar mer information om gränsdragningen kring vad som behöver anmälas och vad som inte behöver anmälas.

Bristerna i transparens kring handläggningen i form av ingen redovisad praxis driver systematisk överanmälan.

Vidare slår systemet särskilt hårt mot innovationskapital och riskkapital. Detta innebär att systemet riskerar att slå mot de investeringar som är mest betydelsefulla för Sveriges ekonomiska utveckling. Om investerare inte förstår varför investeringar villkoras eller förbjuds, så riskerar det medföra att investerare väljer bort Sverige som investeringsdestination.

Forskningen visar att anmälan i sig påverkar mängden fusioner och överlåtelser. Samtidigt har vi i Sverige ett system där anmälningsplikten går långt över andra EU-länders. Vår rekommendation är att det genomförs en omfattande översyn av granskningssystemet så att Sveriges investeringsklimat påverkas negativt i så liten utsträckning som möjligt. Vår utgångspunkt är att Kommerskollegium kommer att delta i denna översyn.

Bilagor

Bilaga 1

Vad som är en utländsk direktinvestering som bör anmälas enligt svensk lagstiftning och vad som är en utländsk direktinvestering enligt tillgänglig statistik är två helt olika saker. En överlåtelse ska anmälas till ISP om investeraren genom förvärvet uppnår minst 10 procent av rösterna i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet eller på annat sätt får ett betydande inflytande över verksamheten.

Statistiken som används i denna analys bygger på data från Eurostat, SCB och UNCTAD. Eurostat och UNCTAD används som källor för att jämföra ingående UDI i Sverige med EU:s respektive internationella flöden. Statistiken från SCB är företagsdata och tillåter därför analys på mer detaljerad nivå. Mer specifikt används två olika databaser från SCB: ”Utlandsägda företag” och ”Utländska direktinvesteringar”. Den första databasen, ”Utlandsägda företag”, innehåller information om koncernmoderns nationalitet på utländska företag verksamma i Sverige. Ett företag är utlandsägt i statistiken om mer än hälften av aktiernas röstvärde innehas av en eller flera utländska ägare. Den andra databasen, ”Utländska direktinvesteringar”, innehåller information om olika typer av investeringar som företag genomför. Databasen samlar information om nyetableringar, nyförvärv, fusioner, följdinvesteringar och avyttringar/minskning av eget kapital och följer såväl ingående som utgående investeringar och flöden som stockar. Ett utländskt direktinvesteringsförhållande föreligger om det finns ett direkt eller indirekt ägande mellan två företag på minst 10 procent av röster.

Bilaga 2

Private equity är en investeringsform där investeringar görs i icke börsnoterade företag. Kapitalet samlas in i en investeringsfond. Fonden kan ha ett antal miljarder som investerats av förmögna privatpersoner, försäkringsbolag, pensionsfonder och liknande. Om fonden gör en investering träder dessa investerare in med pengar. Investerarna styr ingenting utan är passiva. Ett equity köper aldrig 100 procent av ett företag och det är sällan de går in med mer än 50 procent.

Hela transaktionen bygger på lånat kapital från banker. Kopplat till det finns arbitrage. För fonden är det därför viktigt att erhålla bästa möjliga villkor från bankerna. En lång och osäker prövning kan göra att räntan går upp. När det handlar om en överlåtelse på exempelvis 5–10 miljarder euro uppgår även väldigt små ändringar i procentsats till väldigt mycket pengar. Dessa pengar finns inte på plats vid stängningen av affären. Investeringsfonden behöver därför ett bryggglån från en eller flera banker innan affären går igenom. Ju längre löptid på bryggglånet desto dyrare blir det. Det är alltså en kostnad relaterad till tid. För de större investerarna är köpsidans finansieringsproblem är inte ett problem, men för mindre aktörer kan det bli dyrt relativt köpeskillingen.

I förhandlingarna har de två sidorna ofta motstående intressen. Säljarna vill stänga snabbare än vad köparna vill. Detta eftersom köparna kan ha ett billigare bryggglån än

villkoren för det faktiska senare lånet. Det kan också vara så att man behöver tid för att faktiskt ordna finansieringen. Det finns därför ofta en så kallad *ticker fee*, som börjar löpa efter ett antal månader, vilken köparen ska betala till säljaren.

Det har en sund logik eftersom värderingen av bolaget gjordes vid signering, men överföringen sker först vid stängning av affären. Värdet på bolaget kan då ha kommit att öka och säljaren vilja ha mer pengar. Ticker fee åstadkommer precis det. En fee kan vara upp till 50 000–100 000 euro per dag. För en mindre affär rör det sig om betydligt mindre. Detta leder sammantaget till att det är viktigt att processerna är så snabba som möjligt. Näst bäst är att veta hur lång tid det tar. Sämst är osäkerhet eftersom det triggat dessa kostnader. När en granskning förlängs till ytterligare 3 eller 6 månader kan det alltså medföra väldigt höga kostnader. En ticker fee kan alltså kosta mer för en dag än själva ombudskostnaden för en anmälan.

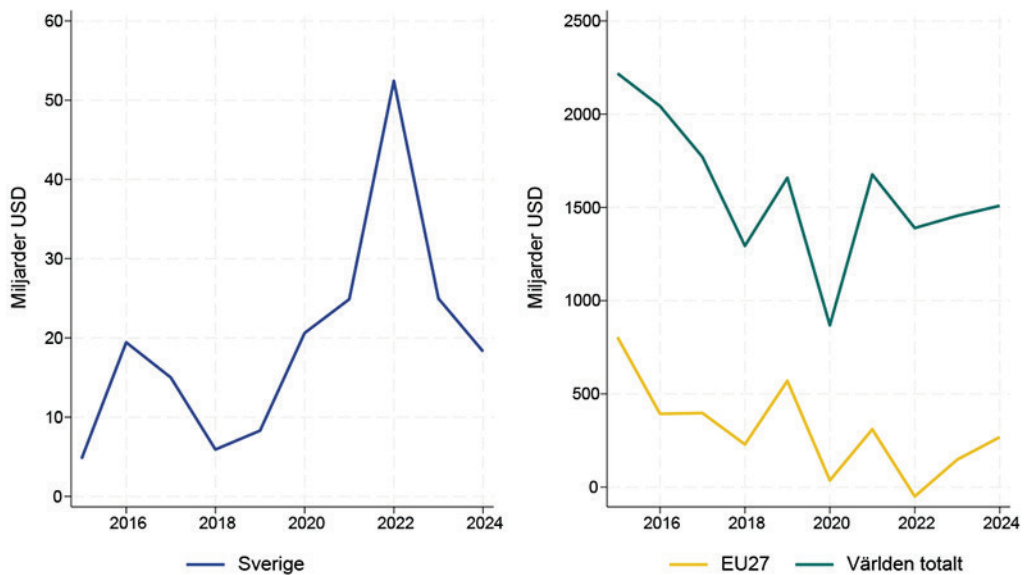
Share purchase agreement (SPA) aktieöverlåtelseavtal. Där skrivs in att datum för stängning av affären sker *efter* godkännandet. För börsnoterade bolag är det en marknadsrisk för varje dag som går. Om anmälan övergår till granskningsfasen riskerar informationen komma ut.

Warehousing (eller temporary/interim ownership): ett tillfälligt kontrollförvärv av en finansiell institution i syfte att vidareplacera ägandet, vilket idag ofta träffas av investeringsgranskning trots att det saknar investerings- eller inflytandesyfte.

På grund av granskning minskar antalet möjliga finansieringsmöjligheter. Exempelvis om en bank först köper 100 procent av ett företag som sedan ska vidareförsäljas till enskilda aktieägare så tar banken en risk om de inte hittar tillräckligt med köpare. Möjligheterna att införskaffa kapital minskar därmed. Är det verkligen en investering banken gör, eller är det först när bolaget säljs till aktieägare? Idag spelar syftet med investeringen ingen roll. Reglerna borde därför ändras för att möjliggöra detta upplägg. När finansiella institutioner inte har som syfte att skaffa rösträtt eller inflytande i ett bolag bör de inte heller omfattas av granskningen. Enligt uppgift har ISP nu ändrat sig och denna typ av överlåtelser behöver inte längre anmälas. Tidigare skulle lagerbolaget innan köpet gjordes anmälas eftersom de indirekt skulle bedriva verksamhet som ska anmälas. Om inte lagerbolaget självt ska bedriva skyddsvärd verksamhet, så verkar det nu som att det inte behöva anmälas.

Bilaga 3

Figur 5. Sveriges, EU:s och världens ingående investeringsflöden, 2015–2024



Källa: UNCTAD och Kommerskollegiums egna beräkningar.

Not: EU27 inkluderar "conduit"-ekonomierna Irland, Luxemburg och Nederländerna.

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten. Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium, juni 2024. ISBN: 978-91-89742-89-5.