

Utgående direktinvesteringar och ekonomisk säkerhet

Aron Björk

EU-KOMMISSIONEN HAR DEN 15 januari 2025 lagt fram en rekommendation till medlemsstaterna om en översyn och riskbedömning av utgående direktinvesteringar (*outbound investments*).¹ Memot syftar till att analysera dess bakgrund, vad rekommendationen avser uppfylla och vilka möjligheter som finns att möta målen antingen genom de konkreta förslag som ges eller de val som Sverige mer självständigt kan besluta om. Detta görs genom att besvara följande frågeställningar:

1. Vad är målsättningen med rekommendationen och hur ändamålsenlig är den?
2. Hur kan Sverige möta rekommendationens innehåll?

Memot börjar med en analys av tidigare publikationer från EU-kommissionen med särskild vikt på vitboken om utgående direktinvesteringar (avsnitt 1.1). Vitboken presenteras kortfattat för att senare kunna jämföras med rekommendationen och på så sätt urskilja eventuella utvecklingar i policy. För att även fördjupa förståelsen av problembeskrivningen genomförs en jämförelse med andra regelverk, primärt USA, samt en kortare litteraturstudie (avsnitt 1.2). Den första frågeställningen besvaras i avsnitt 2, där rekommendationens målsättning delas upp i tre delområden som analyseras var för sig. Ändamålsenligheten i den första frågeställningen berörs genom att tillfråga tekniska experter inom FOI samt genom att analysera rekommendationens innehåll. Den andra frågeställningen besvaras i avsnitt 3, genom av en kartläggning av befintliga instrument och de data instrumenten upparbetar samt förslag på översiktliga vägar framåt. Syftet avgränsar memot till att primärt beröra rekommendationens innehåll och därför kommer inte dess potentiella inverkan på näringslivet analyseras i en vidare mening. Eventuella framtida instrument som exempelvis ett granskningsförfarande och dess påverkan kommer inte heller beröras.

1. UTGÅENDE DIREKTINVESTERINGAR OCH EKONOMISK SÄKERHET

1.1 EU-kommissionens tidigare arbete

Den 20 juni 2023 presenterade EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen EU:s strategi för ekonomisk säkerhet.² Strategin framför tre prioriteringar för ökad ekonomisk säkerhet: främjande (*promoting*), skydd (*protecting*) och partnerskap (*partnership*). Dessa vägleds (och delvis begränsas) av två övergripande principer: proportionalitet (*proportionality*) och precision (*precision*).³ Under de tre prioriteringsområdena upparbetas och utvecklas olika verktyg⁴ som EU och dess medlemsstater kan använda för att hantera de fyra av kommissionen utpekade riskområdena, nämligen:

- ”resiliensen i leveranskedjor,
- fysisk säkerhet och cybersäkerhet för kritisk infrastruktur,
- tekniksäkerhet och teknickläckage, samt
- användning av ekonomiskt beroende eller ekonomiskt tvång som vapen.”⁵

Strategin har föranlett fler initiativ, analyser och rapporter. Kommissionen presenterade fem nya sådana initiativ den 24 januari 2024 varav ett omfattar en ambition att samråda ”med medlemsstaterna och de berörda parterna om eventuella risker med utgående direktinvesteringar, i detta skede främst åtgärder som krävs för att kartlägga de här riskerna bättre.”⁶ Kommissionen presenterade därför i initiativet en ambition om att vidga diskussionen genom en vitbok.⁷

Vitboken är upparbetad av EU-kommissionen tillsammans med en tillsatt expertgrupp. Expertgruppen består av ämneskunniga från medlemsstaterna inom bland annat utländska direktinvesteringar och produkter med dubbla användningsområden. I vitboken beskrivs varför den tillkommit, vad som man inom EU har

hunnit ta fasta på hittills och vad som potentiellt avses genomföras på området utgående direktinvesteringar och ekonomisk säkerhet.⁸ De fem slutsatser som dragits av kommissionen och expertgruppen till och med den 24 januari 2024 presenteras också, vilka är:

1. ”Det finns en betydande kunskapslucka.
2. Medlemsstaterna ser inte systematiskt över och bedömer utgående investeringar för säkerhetsändamål.
3. Frågan är både känslig och komplex.
4. Det råder enighet bland medlemsstaterna och kommissionen om att de politiska åtgärderna bör vara ändamålsenliga, proportionella, målinriktade och verkställbara av förvaltningarna om eventuella risker identifieras.
5. Innan vi utarbetar några nya politiska åtgärder måste vi först utnyttja befintliga instrument fullt ut.”⁹

Den närmast föreliggande utmaningen är att bilda sig en uppfattning av rådande läge. Därmed går det inte heller att svara på frågan om utgående direktinvesteringar faktiskt utgör ett hot mot den ekonomiska säkerheten. Det faktum att utgående direktinvesteringar redan granskas av andra stater indikerar dock att en problematik kan föreligga men denna behöver inte vara aktuell eller densamma som för EU.¹⁰ Efter vitbokens publicerande har ett offentligt samråd genomförts på dess innehåll vars resultat inte drastiskt skiljer sig från kommissionens och expertgruppens uppfattning.¹¹

1.2 Problembeskrivning

Interaktionen mellan utgående direktinvesteringar och ekonomisk säkerhet är ett relativt nytt område för både EU och Sverige. Faktum är att det övergripande begreppet ekonomisk säkerhet också är under utveckling.¹² Trots en ökande samförståelse av ämnet så finns det därför anledning att återbesöka mer grundläggande frågor avseende vad som faktiskt är beskrivningen eller uppfattningen av problematiken med utgående direktinvesteringar.

Problembeskrivningen delas upp i fyra olika kategorier: 1) risken för tekniksäkerhet och teknikläckage, 2) tillgång till kapital, associerade marknader och immateriella tillgångar, 3) resiliens i leverantörskedjor samt 4) säkerhetspolitiska dimensioner. Eftersom denna diskussion är tänkt att återbesöka bredare frågeställningar behöver inte alla kategorier återfinnas i kommissionens beskrivningar eller den analyserade rekommendationen.

Tekniksäkerhet och teknikläckage

I vitboken görs det tydligt att den primära risken för utgående direktinvesteringar är hot mot tekniksäkerhet och risken för teknikläckage. Kopplingen mellan teknologi och säkerhet kan aktualiseras ”om spetsteknologi från EU når länder där gränserna mellan civil och militär verksamhet är oklara. Sådan teknik eller sådant kunnande skulle kunna användas för att stärka deras militära kapacitet och underrättelsekapacitet, vilket i sin tur skulle kunna hota EU:s säkerhet.”¹³

Begränsningar av transaktioner riskerar dock samtidigt att hämma olika företags strategiska investeringar och därmed göra dem mindre konkurrenskraftiga. I ett större perspektiv kan det resultera i mindre effektiva marknader, högre arbetslöshet, högre inflation samt lägre innovationskraft.¹⁴ Förutom att vara viktig för den fria handeln har också konkurrenskraften som sådan knutits närmare säkerhetsfrågor i både Sverige och EU vilket gör konkurrenskraften i sig till ett annat, om än mer diffust, säkerhetspolitiskt värde.¹⁵

Avvägningen mellan dessa värden är svår men görs enklare genom att beakta kontexten i vilken den genomförs. Diskussionen avgränsas för EU:s del till de teknikområden som kommissionen pekat ut som kritiska. Ingångsvärdet är därför att säkerhetsaspekterna redan är omfattande och därmed ges frihandelsdimensionen inte samma utrymme. USA:s tidigare nationella säkerhetsrådgivare Jake Sullivan har använt begreppet ”small yard, high fence” (small yard = begränsat antal teknologier, high fence = omfattande skydd), vilket skulle kunna sägas sammanfatta den tidigare administrationens syn på denna fråga.¹⁶ Åtminstone ”small yard” dimensionen bedöms av författaren influera kommissionens arbete med tanke på vitbokens utformning.

Tillgång till kapital, associerade marknader och immateriella tillgångar

Förutom läckage eller överföringar av teknisk expertis kan tillgången till kapital och andra immateriella tillgångar gynna utvecklingen inom känsliga teknikområden hos främmande makt. Detta perspektiv är mer framträdande i den exekutivorder som Biden signerade i augusti 2023 än i kommissionens vitbok. Exekutivordern nämner att direktinvesteringar från USA kan öka bolagets tillgång till immateriella fördelar som ”stärkt anseende, stöd i bolagsförvaltning, tillgång till kapital och talangnätverk, marknader samt ytterligare finansieringsmöjligheter.”¹⁷

Urvalet av känsliga teknologier baseras bland annat i risken för att de används militärt för att undergräva

den internationella stabiliteten eller säkerheten. Det kan dock vara svårt att se skillnaden mellan en mekanism som försöker skydda tekniskt ledarskap ur ett genuint säkerhetsintresse från en som är rent protektionistiskt. Komplexiteten förstärks av att det främst rör sig om civila teknologier som direkt eller på sikt kan överföras militärt. Dessutom är det många gånger den civila marknaden som leder teknikutvecklingen.

Resiliens i leverantörskedjor

En av grunderna i internationell handelsteori är att den totala välfärden kan maximeras genom att nyttja länders olika förutsättningar genom specialisering och handel.¹⁸ Liknande resonemang är en av anledningarna till varför det kan vara av intresse för företag att investera i andra länder. Särskilt om konkurrenskraft mäts på en global nivå och det egna landets mognadsgrad i tekniken är låg.

Från ett säkerhetsperspektiv kan detta vara problematiskt ifall direktinvesteringarna skapar ett beroende av länder som är eller kan bli utmanande. Det vill säga en outsourcingprocess av delar inom värdekedjan eller teknikområdet som är svåra eller omöjliga att diversifiera ifrån eller ersätta utifrån ett strikt leverantörs/värdekedjeperspektiv.¹⁹ Risken för att bli utsatt för ekonomiskt tvång och expropriering av tillgångar kan också räknas till kategorin. Samma resonemang gäller potentiellt alla handelsvaror men det borde för de listade teknikområdena vara mer påtagligt eftersom de beskrivs som kritiska.

Säkerhetspolitiska relationer

EU-kommissionen beskriver i sin vitbok att andra länder som USA, Kina och Japan redan genomför eller håller på att utveckla ramverk för utgående direktinvesteringar.²⁰ Ledarna inom G7 har tidigare också tagit fasta på att åtgärder för att adressera risker från utgående direktinvesteringar kan vara ett viktigt instrument för ökad säkerhet.²¹

Direktinvesteringar tycks därför kopplas närmare frågor om nationell eller ekonomisk säkerhet. Eftersom de teknikområden som diskuteras dessutom beskrivs ha en särskild status finns det anledning att beröra granskningar av utgående direktinvesteringar även som en fråga som påverkar relationerna med säkerhetspolitiska partners och andra länder.

Det är inte otänkbart att rent kommersiella och privata samarbeten mellan allierade skulle bli ansträngda ifall respektive regeringar ser olika på vad som är skyddsvärt. Om exempelvis inte EU inför granskning av utgående direktinvesteringar skulle detta på sikt kunna

medföra att EU och USA inte kan samarbeta fullt ut inom vissa teknologier. Denna problematik stannar dock inte enbart vid vad som skall omfattas utan även om en översyn eller granskning är rätt metod. I USA:s finansdepartements slutgiltiga bedömning av exekutivordern delas utgående direktinvesteringar för respektive teknologi upp i förbjudna, anmälningspliktiga eller icke anmälningspliktiga transaktioner. Exempelvis tycks alla transaktioner som faller under kvantteknologier vara förbjudna.²² Om EU vill harmonisera sina potentiella rekommendationer med exempelvis USA behövs därmed ingen översyn eller granskning av kvantteknologier då alla transaktioner, i så fall, borde vara förbjudna (åtminstone för de länder som omfattas av USA:s regelverk).²³ Samtidigt riskerar för hårda begränsningar av investeringar också att EU försämrar sina relationer till andra viktiga, men kanske inte allierade, länder.

2. KOMMISSIONENS REKOMMENDATION OM EN ÖVERSYN AV UTGÅENDE DIREKTINVESTERINGAR

Detta avsnitt av memot ämnar analysera rekommendationens målsättning samt dess ändamålsenlighet. Därför jämförs rekommendationen med kommissionens tidigare publikationer (primärt vitboken), andra regelverk (primärt USA) och utlåtanden av tekniska experter inom FOI.²⁴ Rekommendationen baseras i huvudsak på vitboken och expertgruppens arbete. Övergripande framhåller kommissionen vikten av att EU fortsätter vara en teknologisk ledare. Allt annat lika är ett öppet investeringsklimat att föredra men på grund av de geopolitiska spänningarna måste säkerhetsaspekter beaktas.²⁵ Mer specifikt kan innehållet i rekommendationen delas upp i en tredelad målsättning:

- Målsättningen att förhindra risken för teknikläckage.
- Målsättningen att skapa sig en förståelse för utgående direktinvesteringar.
- Målsättningen att genomföra en riskbedömning på insamlat underlag.

Dessa tre analyseras var för sig i nedan delavsnitt och läsaren har med fördel rekommendationen framför sig under genomläsningen.

2.1 Målsättningen att förhindra risken för teknikläckage

Den mest grundläggande målsättningen är att förhindra risken för teknikläckage inom ett avgränsat och utvalt antal spetsteknologier som kan användas militärt eller i underrättelsesyften.²⁶ Vilka som är mest relevanta att

skydda baseras på kommissionens rekommendation från 2023 som listade tio teknologier varav fyra anses särskilt kritiska.²⁷ Dessa fyra omnämns i vitboken men i rekommendationen återfinns dock enbart tre: halvledare, AI och kvantteknik. Bioteknik är den teknologi som sedan vitboken fallit bort. Anledningen till denna avgränsning baseras på ”arbetet i expertgruppen, svaren från det offentliga samrådet och den administrativa börda som medförs på medlemsstater och företag.”²⁸ Det noteras dock att de omfattade teknologierna, nu när bioteknik inte längre inkluderas, är desamma som USA bevakar.

Rekommendationen täcker inte all teknologi som kan falla under kategorierna halvledare, AI eller kvant. Till skillnad från vitboken så omfattas de delar inom respektive område som uppfyller vissa tekniska specifikationer. Även dessa liknar i hög grad hur USA:s finansdepartement specificerat vad som omfattas av exekutivordern.²⁹

För att kunna avgöra om rekommendationen möter den tilltänkta målsättningen analyseras om specifikationerna av teknikslagen är adekvat formulerade.³⁰ Det vill säga att avgöra om rekommendationen fångar in, via specifikationerna, det som faktiskt är skyddsvärt. Om de är för smalt formulerade finns risken att skyddsvärd teknik inte omfattas, men om specifikationerna istället är för breda skyddas teknik där risken för läckage är låg. Den senare typen omfattar teknik som är av sådan art att den måste anses vitt spridd och utan svårigheter kommersiellt tillgänglig. Nedan redogörs en kortare sådan analys för respektive teknikområde. Sammantaget riskerar specifikationen att vara något för bred för halvledare, något för trubbig och eventuellt för smal för AI men adekvat för kvantteknologier.³¹

Halvledare

För halvledare omfattar rekommendationen i punkt 1(a) (i)-(vii) en rad olika tekniker som rör bland annat design, utveckling och tillverkning. Det är svårt att direkt avgöra vad som skulle falla utanför de listade kriterierna. På grund av de breda specificeringarna aktualiseras än mer bedömningen om en faktisk risk för teknickläckage föreligger. Det vill säga att säkerhetsställa att tekniken som omfattas verkligen är skyddsvärd. Exempelvis kan det göras genom att kartlägga vad som är kommersiellt tillgängligt samt mottagarlandets tekniska mognadsgrad.

Artificiell intelligens

Den inledande texten i punkt 1(b) är brett formulerad men avgränsas genom punkt 1(b)(i)-(ii). Det är något oklart om rekommendationerna enbart avser omfatta

generativ AI. Exempelvis finns även diskriminativ AI som också kan innefatta modeller som är skyddsvärda men som eventuellt då inte täcks av rekommendationens innehåll.

Vidare väcker även den tekniska specificeringen om 10^{25} FLOPS (flyttalsoperationer) frågetecken.³² Författarens tolkning av kriteriet är att den omfattar de AI-system som tränats med en ackumulerad processorkraft motsvarande tröskelvärdet. Det skulle i så fall motsvara de mest sofistikerade generativa AI-modellerna som finns idag.³³ Detta tröskelvärde bedöms även av EU medföra vissa systemiska risker.³⁴ Förvisso är det så att AI-modeller som är tränade på mycket data eller använt mer processorkraft har, allt annat lika, en fördel över de som är tränade på mindre; men det är inte så att det är mängden data som modellen är tränad på eller processorkraft som den är tränad med som nödvändigtvis är det mest lämpliga kriteriet för att avgöra om tekniken är kritisk eller skyddsvärd. Det är minst lika relevant att diskutera exempelvis vilken data (särskilt om innehållet är känsligt i sig) som modellen är tränad på (som delvis täcks av punkt 1(b)(ii)), strukturen och optimeringen av de underliggande neuronnätverken, metoder för att krympa färdiga modeller och metoder för förädling av svar (*in-context-learning*). Vidare kan även hybridmodeller som kombinerar generativ AI med expertsystem vara skyddsvärda fast de faller under tröskelvärdet eftersom de uppnår högre kompetens med lägre bakomliggande ackumulerad processorkraft inom sina respektive områden.

Ifall kommissionen önskar förhindra riskerna för teknickläckage är rekommendationens formuleringar något trubbiga i sina specifikationer. En trubbighet som riskerar utelämnas annan skyddsvärd AI-teknik. Samtidigt är specifikationerna med fokus på FLOPS i linje med EU:s AI förordning och de används även av USA.³⁵

Kvantteknik

Likt halvledare är specifikationerna för kvanttekniken i punkt 1(c)(i)-(iii) brett formulerade och täcker in all teknik eller kunskap om kvantdatorteknik, kvantkommunikation och kvantdetektion. Dessa utgör huvudkategorier för teknikområdet. I det fall kvantkrypto inkluderas i exempelvis kvantkommunikation och kvantalgoritmer och –simuleringar i exempelvis kvantdatorteknik är listan närmast heltäckande för den kvantteknik som just nu utvecklas.

Jämfört med halvledare och AI så är kvantområdet i ett tidigare mognadsstadium. Stora delar av tekniken anses potentiellt vara omvälvande och är därmed

skyddsvärd.³⁶ De bredare formuleringarna medför därför inte samma sållning som för halvledartekniken för att identifiera de transaktioner som faktiskt rör känslig teknik.

2.2 Målsättningen att skapa sig en förståelse för utgående direktinvesteringar

Ytterligare en målsättning som nämns i rekommendationen är att kommissionen och medlemsstaterna ska kunna bilda sig en uppfattning om läget för utgående direktinvesteringar.³⁷ Aspekter som bör ingå för att skapa sig en uppfattning är förståelse och data över transaktioner, förståelse för de olika tekniska sektorerna som omfattas samt trender. Rekommendationen bedöms av författaren ge möjlighet för en sådan förståelse och ett underlag som är: närmast heltäckande avseende typ av transaktion, heltäckande avseende mottagarland, adekvat avseende tidsperiod, grundläggande avseende information om den individuella transaktionen och mycket flexibel avseende tillvägagångssätt.

Vilka transaktioner som omfattas är i stort sett de samma som i vitboken men återfinns med något annorlunda formuleringar. De enda transaktionerna som explicit inte inkluderas i rekommendationen är ”icke-kontrollerande investeringar som är begränsade till att söka avkastning på investerat kapital.”³⁸ Tidsperioden har dock förkortats något. Data för nya eller pågående investeringar bör omfatta transaktioner från den 1 januari 2021 istället för vitbokens 1 januari 2019.³⁹ I och med att riskbedömningen skall vara färdig under 2026 ger rekommendationen strax över fem år av data istället för vitbokens sju år. Det ger givetvis ett sämre underlag för att bedöma trender och sektorernas utveckling men skillnaden är inte omfattande. Rekommendationerna ger dock en möjlighet att inkludera tidigare transaktioner om dessa anses särskilt viktiga för medlemsstaten.⁴⁰ En kontrast kan även göras med USA som inte samlar in historiska underlag men som förvisso inte heller föregick sitt regelverk med en insamling av data.⁴¹

Vidare kan det noteras att rekommendationen inte riktas mot specifika länder med vissa potentiella reservationer. Dataunderlaget och insamlingen är därför i teorin inte geografiskt avgränsad. I praktiken kan dock detta ändras eftersom rekommendationen tillåter medlemsländerna att prioritera insamlingen baserat på ”enskilda länders riskprofiler.”⁴² USA tillämpar istället sitt regelverk uteslutande på länder som anses bekymmersamma (*countries of concern*), vilket i exekutivordens bilaga enbart är Kina.⁴³ Det som inte omfattas lika tydligt av rekommendationen, men som nämns i

vitboken, är inkluderandet av akademiska forsknings-samarbeten. Dessa kan vara relevanta givet att de spets-teknologier som åsyftas har betydande utveckling i eller nära universitetsmiljöer.⁴⁴

Förutom data på att en investering har genomförts önskar även EU-kommissionen vidare information om dess innehåll. Informationen bör ge ett tillräckligt underlag för en riskbedömning.⁴⁵ Kommissionen specificerar vad som bör ingå, vilket täcker liknande aspekter som nämns i vitboken. Dessa är bland annat: parterna till transaktionen, investeringens typ och värde, eventuella kontrakt på immateriella tillgångar och förflyttning av personal, omfattade tekniker, datum och tidigare investeringsrelationer.⁴⁶ Även om listan vid första anblick tycks omfattande är bedömningen att det rör sig om relativt, för angivet syfte, grundläggande investeringsinformation.

Enligt rekommendationerna bör medlemsstaterna ”upprätta ett lämpligt översynssystem som möjliggör frivilligt eller obligatoriskt tillhandahållande av information om transaktioner.”⁴⁷ Vidare öppnar rekommendationerna även upp möjligheten att samråda med andra parter, så som näringslivet, akademien och civilsamhället.⁴⁸ Samtidigt som det går att ha ett obligatoriskt system bör medlemsstaterna överväga att använda eller anpassa redan befintliga verktyg för att skapa underlaget.⁴⁹ Mer konkret kommer detta beröras nedan under avsnitt 3.

2.3 Målsättningen att genomföra en riskbedömning på insamlat underlag

Den sista målsättningen är att, baserat på det insamlade underlaget, genomföra en riskbedömning för att kartlägga eventuella hot mot EU:s ekonomiska säkerhet samt om det krävs ytterligare verktyg på området.⁵⁰ Givet kommissionens önskemål rörande det insamlade underlaget och riskbedömningens föreslagna innehåll bedöms denna del av målsättningen vara ändamålsenlig.

Den riskbedömning som beskrivs i rekommendationen baseras på individuella fall, bör vara kvalitativ i sin metod och genomförs initialt av medlemsstaterna själva med stöd från kommissionen. Prioriteringar får dock göras baserat på hur stor påverkan investeringen kan medföra på den ekonomiska säkerheten och dess sannolikhet.⁵¹ Enligt kommissionen är det risken för teknikläckage som bör ligga i fokus för analysen och kopplat till detta bör risker, sårbarheter och hot bedömas.⁵² Bedömningen ska vidare beröra bland annat sammanhanget, mognadsgrad på tekniken, tillgången i mottagarlandet, teknikens värdekedja, riskutvecklingar

samt ett antal andra aspekter.⁵³ Den metod som används bör dessutom vara gemensam för medlemsstaterna och utvecklas i expertgruppen.⁵⁴ Jämfört med vitboken informeras riskbedömningen tydligare av mognadsgrad och tillgänglighet av tekniken i mottagarlandet. Detta anses av författaren öka dess precision och gör den mer proportionerlig.

Den 30 juni 2026 anges som det sista datum då bedömningen bör vara kommissionen och medlemsstaterna till handa. För att underlätta detta bör medlemsstaterna utse en kontaktperson och om lämpligt en eller flera myndighet/er som ansvarar för processen.⁵⁵

3. METODER OCH VAL FÖR ATT MÖTA REKOMMENDATIONENS INNEHÅLL

Statistikmyndigheten (SCB) samlar för Riksbankens räkning in data över både ingående och utgående direktinvesteringar årligen och månatligen. Detta har gjorts sedan 2007 under statistikområdet ”betalningsbalans och utlandsställning” och sker via enkät. Den årliga enkäten omfattar ett par tusen företag medan den månatliga enkäten rör betydligt färre och större koncerner. Det är en skyldighet för bolagen att svara på enkäten. Författaren har inte under analysförfarandet kunnat hitta någon annan källa till data om utgående direktinvesteringar. Frågan är därför om de tillgängliga data är tillräckligt specifika för att möta de listade parametrarna enligt punkt 4(b)(i)-b(vii) i rekommendationen. Baserat på anvisningarna i SCB:s enkät och de frågor som ställts till myndigheten bedöms inte tillgängliga data vara tillräckliga för att kunna skapa det underlag rekommendationen beskriver. Någon form av kompletterande insamling måste därför genomföras.

Den mer utförliga årliga enkätens innehåll om utgående direktinvesteringar beskrivs i anvisningarna för blankett 1347, ur vilken läsaren kan bilda sig en uppfattning för vilken mikrodata som upparbetas.⁵⁶ Även om det finns vissa överlapp mellan EU-kommissionens önskemål på dataunderlag och SCB:s blankett så är det tydligt att blanketten är framtagen för andra syften. Förvisso går det att utläsa grundläggande data som exempelvis parterna, destinationen, tiden för investeringen och tillsammans med tidigare historik bör också investeringsrelationer kunna urskönjas. Enkäten försöker fånga värdet av de tillgångar, skulder och avkastningar som svenska företag har i utlandet och inte eventuella implikationer för tekniksäkerhet eller risken för teknickläckage.⁵⁷ Transaktionerna som genomförs klassas enligt de SNI-koder⁵⁸ som företagets verksamhet faller under. Det innebär alltså ett antagande som inte

nödvändigtvis stämmer med transaktionens egentliga sammanhang.⁵⁹ Dessa SNI-koder har inte heller specifika klassningar som tydligt avgränsas till teknikslagen AI eller kvant.⁶⁰ Däremot återfinns halvledarteknik tydligare under kod 26 ”Tillverkning av datorer, elektronikvaror och optik”. De svenska koderna bygger på EU standarder under NACE⁶¹ och i deras uppdaterade lista (införs i slutet av 2025) kommer dock AI återfinnas – med det bistår inte de historiska delar av underlaget som ska upparbetas.⁶² Tröskelvärden för de tekniska specifikationerna inkluderas inte heller i mikrodata eftersom SNI-koderna fokuserar mer på produkten/tjänsten och/eller slutanvändningen snarare än tekniskt innehåll eller kunskap.⁶³

Ett alternativ är att göra en uppföljande enkät för samtliga bolag som faller i de bredare SNI koderna som kan tänkas omfatta AI, halvledare och kvantteknik, för att tydliggöra om någon av de listade investeringarna sedan 2021 faller under rekommendationens innehåll. På så sätt skulle inhämtningen något avgränsas och den administrativa bördan minskas. Dock begränsas den fortsärande av SCB:s initiala val om vilka transaktioner som ingår i rapporteringsskyldigheten. Bedömningen är därför att detta alternativ, om mer resurseffektivt, riskerar att ha en sämre täckning av de transaktioner som rekommendationen avser.

Ett annat alternativ är att skapa en helt ny enkät där bolag som genomfört någon transaktion som omfattas av rekommendationens innehåll kan lämna in relevant information. Enkäten är därmed fristående SCB:s datainhämtning och kan utformas mer riktat mot rekommendationen. Detta efterliknar mer de formulär som företag lämnar in till ISP rörande ingående direktinvesteringar. Eventuellt skulle en sådan enkät kunna spridas genom relevanta branschnätverk. Nackdelen är att det innebär mer arbete för insamlaren medan fördelen är att den är mer träffsäker mot rekommendationens innehåll.

Avvägningen är alltså mellan att säkerhetsställa ett grundligt underlag och samtidigt minimera den administrativa bördan; eller spänningen i rekommendationen mellan att upparbeta ett tillräckligt gott underlag enligt punkt 4(a) och samtidigt använda befintliga verktyg i så stor utsträckning som det går enligt punkt 3(a). Metodmässigt kan detta representeras genom en tvingande insamling av data genom ett riktat formulär å ena sidan alternativt en frivillig enkät baserad på rådande kunskapsunderlag å andra sidan. Kombinationer av element inom dessa respektive ytterligheter är givetvis möjliga. En kombination skulle potentiellt vara en frivillig

riktad enkät som skickas till de företag som återfinns i SCB:s underlag samt genom branschnätverk. Däremot är författarens tolkning av rekommendationen att punkt 4(a) väger tyngre än punkt 3(a) och ifall en frivillig insamling med befintliga eller anpassade verktyg inte anses tillräcklig bör en tvingande mekanism övervägas. Relevanta lagrum för en tvingande mekanism har inte analyseras inom ramen för memot.

4. SLUTSATSER

EU-kommissionens rekommendation om en översyn av utgående direktinvesteringar är ytterligare ett steg i dess arbete med ekonomisk säkerhet. Rekommendationen bygger bland annat vidare på kommissionens säkerhetsstrategi, identifiering av kritiska teknologier och vitbok på samma område. Risken för teknikläckage är den tydligaste problembeskrivningen i rekommendationen av de fyra som berörs i memot. Det finns ingen öppen ambition om att harmonisera regelverken mellan exempelvis EU och USA men de förändringar mellan vitboken och rekommendation som vidtagits har fört de olika instrumenten närmare varandra.

För att besvara den första frågeställningen är målsättningen med rekommendationen tredelad och består av att förhindra risken för teknikläckage, bilda sig en uppfattning om rådande läge samt att genomföra en

riskbedömning baserat på det insamlade underlaget. Rörande de två senare bedöms rekommendationen vara ändamålsenlig och ge de förutsättningar som krävs. Målsättningen att förhindra teknikläckage är dock något sämre i detta avseende. Anledningen är att specificeringen av teknologierna som omfattas är något för bred för halvledare samt något för diffus och smal för AI.

För att besvara den andra frågeställningen har Sverige redan vissa data om utgående direktinvesteringar men dessa bedöms inte vara tillräckliga för att möta rekommendationens innehåll. Därför kommer det krävas någon form av separat insamling. Memot utforskar några övergripande alternativ för att skapa ett mer gediget underlag där ett bygger vidare på SCB:s data och ett annat innebär en helt ny insamling. Mer konkreta beskrivningar av tillvägagångssätt genomförs däremot bäst av en annan expertmyndighet som exempelvis SCB eller ISP. Författaren tolkar dock rekommendationen som att ge större vikt vid att skapa ett tillräckligt underlag för en riskbedömning än att använda sig uteslutande av befintliga eller anpassade verktyg. Resonemanget har även bäring på om ett lämpligt insamlingssystem är tvingande eller inte, i det fall ett frivilligt system inte anses ge ett tillräckligt underlag för riskbedömningen. ■

Aron Björk är biträdande analytiker på FOI:s enhet Befolkningsskydd och försörjningsberedskap. Han har masterexamen från Sciences Po i Paris och Handelshögskolan i Stockholm.

Slutnoter

- 1 Europeiska kommissionen. (2025). *Commission recommendation: on reviewing outbound investment in technology areas critical for the economic security of the Union*. (EU 2025/63).
- 2 Europeiska kommissionen. (2023a). *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy"*. (20.6.2023 JOIN(2023) 20 final). För ytterligare information om strategin, se: Ingemarsdotter, J. (2024). *Ekonomiskt försvar: vad och varför*. (Memo 8482). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 3 Europeiska kommissionen, 2023a.
- 4 För en sammanfattning och gruppering av verktygen, se: Chimits, F., McCaffrey, C. & Mejillo Lopez, J. (2024). *European Economic Security: Current practices and further developments*. Europaparlamentet.
- 5 Europeiska kommissionen, 2023a, s.4-5. Översättningen och lista tagen från Ingemarsdotter, 2024, s.7.
- 6 Europeiska kommissionen. (2024a). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Advancing European economic security: an introduction to five new initiatives*. (24.1.2024 COM(2024) 22 final), s.2.
- 7 Ibid.
- 8 Europeiska kommissionen. (2024b). *White paper: on outbound investments*. (24.1.2024 COM(2024) 24 final).
- 9 Europeiska kommissionen, 2024b, s.5.
- 10 Japan och Kina nämns uttryckligen samt USA som vid vitbokens publicerande befann sig i en process att utveckla ett ramverk för ändamålet. Landet har sedan vitbokens publicerande fattat beslut om att införa ett ramverk genom exekutivorder. Se: Europeiska kommissionen, 2024b och Exekutivorder nr. 14105, 3 C.F.R 11 (2024). *CFR-2024-title3-vol1-eo14105.pdf*.
- 11 En sammanfattning finns att se här: Europeiska kommissionen. (2024c). *Summary of responses – targeted consultation on the White Paper on Outbound Investment of 24 January 2024*. (DG Trade 2024).
- 12 Bown, C. (2024). Trade policy, industrial policy, and the economic security of the European Union. I: J. Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro & J. Zettelmeyer (Red.), *Europe's Economic Security* (s. 135-179). CEPR Press.
- 13 Europeiska kommissionen, 2024b, s.2.
- 14 Se bland annat Fechter, J. (2023). Next-level Screening? The Case of Outbound Investment Screening. I *Weaponising Investments: Volume II* (s. 79-114). Cham: Springer Nature.
- 15 Regeringen. (2024). *Nationell säkerhetsstrategi*. (Skr. 2023/24:163); Berörs främst av Draghi rapporten men även i Niinistö rapporten. Jämför Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe* med Niinistö, S. (2024). *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. För analyser av rapporterna se Ingemarsdotter, J. & Wetter Ryde, A. (2024a). *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?* (Memo 8658). Totalförsvarets forskningsinstitut och Ingemarsdotter, J. & Wetter Ryde, A. (2024b). *Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?* (Memo 8743). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- 16 Sullivan, J. (2022). *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy | The White House*.
- 17 Exekutivorder 14105, 2023. Författarens översättning.
- 18 Benämnt komparativa fördelar. Se också: Fetcher, 2023.
- 19 Jämför Fechter, 2023. Desto mer kritisk teknologin är för leverantörssäkerheten, desto mer torde argumenten för granskning eller begränsningar väga mot potentiella komparativa fördelar.
- 20 Europeiska kommissionen, 2024b.
- 21 Europeiska rådet. (2023). *G7 leaders' statement on economic resilience and economic security*. (20.5.2023).
- 22 US Department of the Treasury. (2024). *Final Rule: Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern*. 2024-25422.pdf.
- 23 Exekutivorder 14105, 2023. Vilket är Kina inklusive Hong Kong och Macau.
- 24 De som tillfrågats är Ronnie Johansson och Per Jonsson.
- 25 Europeiska kommissionen, 2025, (2)-(3).
- 26 Ibid. (4). Notera att inte enbart risken för teknickläckage återges i denna formulering.
- 27 Europeiska kommissionen. (2023b). *Commission recommendation: on critical technology areas for the EU's economic security for further risk assessment with Member States*. (EU 2023/2113).
- 28 Europeiska kommissionen, 2025, (12).
- 29 Jämför Europeiska kommissionen, 2025, punkt 1 med US Department of the Treasury, 2024, 90467.
- 30 Än så länge befinner sig kommissionen i stadiet att de önskar genomföra en översyn, alltså är det svårt att avgöra om risken för teknickläckage adresseras djupare än vad de önskar övervaka.
- 31 Se också Andersson, P., Melin, K., Enqvist, M., Johansson, R., Jonsson, P., H Karlsson, L., Lallo, E., Lampinen, F., Lindblad, A., Lunding, S. & Srenberg, P. (2024). *Framväxande och omvälvande teknologier i global handel – En studie från ett exportkontrollperspektiv*. (FOI-R-5665-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut, för en djupare analys.
- 32 Det finns dessutom diskussioner över hur mycket större modellerna går att göra om inte dessa tränas på syntetisk data, vilket i sin tur kan medföra sämre reliabilitet.
- 33 System som eventuellt OpenAI ChatGPT4 och Google Gemini, se: Moloney, M. & Browne, J. (2024). *What's a FLOP: How the AI Act Regulates General Purpose AI Systems. How-General-Purpose-AI-Models-are-regulated-under-the-AI.pdf*. CEDPO.
- 34 Europeiska kommissionen. (2024d). *Artificial Intelligence – Questions and Answers. Artificial Intelligence – Q&As*.
- 35 Europeiska kommissionen, 2024d och US Department of the Treasury, 2024.
- 36 Slutsats baserat på innehållet i Andersson et al, 2024.
- 37 Europeiska kommissionen, 2025, (7). Likt vad vitboken också nämner.
- 38 Europeiska kommissionen, 2025, punkt 2 stycke 2.
- 39 Jämför Europeiska kommissionen, 2024b med Europeiska kommissionen, 2025.
- 40 Europeiska kommissionen, 2025, punkt 2 stycke 4.
- 41 US Department of the Treasury, 2024.
- 42 Europeiska kommissionen, 2025, (14).
- 43 Exekutivorder 14105, 2023. Inklusive Hong Kong och Macau.
- 44 Se bland annat WACQT vid Chalmers.
- 45 Europeiska kommissionen, 2025, punkt 4(a).
- 46 Ibid, punkt 4(b)(i)-(vii). För fullständig lista.
- 47 Ibid, punkt 3(a).
- 48 Ibid, punkt 3(b).
- 49 Ibid, punkt 3(a).
- 50 Ibid, (9).
- 51 Ibid, stycke 1 och punkt 5(a).
- 52 Ibid, punkt 5(b).
- 53 Ibid, punkt 5(c)(i)-(vii). För den kompletta listan.
- 54 Ibid, punkt 5(d).
- 55 Ibid, punkt 6-8.
- 56 Statistikmyndigheten SCB. (u.å.a). Årsblankett 1347 – Anvisning: Svenska direktinvesteringar i utlandet 2023. *Anvisningar: Svenska direktinvesteringar i utlandet 2023*.
- 57 Ibid.
- 58 Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) är en statistisk standard som delar in bland annat företag i olika näringsgrenar beroende på vilken ekonomisk aktivitet de utför. Se: Statistikmyndigheten SCB. (u.å.b). *Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI)*.
- 59 Ibid.
- 60 Kvantteknologier skulle kunna inrymmas under SNI kod 72 och mer specifikt 72190, var AI sorterar är dock mer oklart. Se: Statistikmyndigheten SCB (u.å.c). *SNI-sök. SNI-sök*, för samtliga SNI koder.
- 61 NACE är EU:s näringsgrensstandard som den svenska SNI bygger på. Se: SCB, (u.å.b).
- 62 NACE Rev 2.1 Code: 62.10. Se: Eurostat. (u.å.). *Explanatory notes NACE Rev 2.1 – Version 1.05_Final*, för en fullständig lista.
- 63 SCB, u.å.b.