



# Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter

En studie av risker, branscher och investerare

Magnus Petersson (red), Oscar Almén, Carl Denward,  
Erika Holmquist, Tomas Malmlöf och Maria Ädel

Magnus Petersson (red), Oscar Almén, Carl Denward,  
Erika Holmquist, Tomas Mamlöf och Maria Ädel

# Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter

En studie av risker, branscher och investerare

Titel	Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare
Rapportnr	FOI-R--5069--SE
Månad	November/November
Utgivningsår	2020/2020
Antal sidor	92
ISSN	1650-1942
Kund	Utrikesdepartementet
Forskningsområde	Säkerhetspolitik
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	B12524
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Försvarsmakten

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

## Sammanfattning

Denna rapport beskriver riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter, kartlägger vilka områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten, samt anger generella egenskaper och omständigheter hos investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering. I rapporten konstateras att det finns flera *risker* med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter: risker för minskad yttre och inre säkerhet, risker för skada på nationell samhällsviktig verksamhet samt risker för skada på Sveriges ekonomi. I rapporten diskuteras olika myndigheters definitioner av skyddsvärda verksamheter för att identifiera vilka områden och branscher som kan vara extra känsliga, och där således vissa utländska direktinvesteringar kan få *negativa konsekvenser för säkerheten*. Tillgänglig statistik på direktinvesteringstillgångar visar att Europa står för majoriteten av dessa men att Asien ökat sin andel av direktinvesteringstillgångarna i Sverige på senare år. Störst andel av direktinvesteringstillgångar återfinns inom finans och försäkring, därefter raffinerad petroleum samt kemiska produkter och läkemedel. I rapporten konstateras slutligen att det finns ett antal *generella egenskaper och omständigheter hos investerare*, som kan vara värda att uppmärksamma, nämligen nationalitet, ägarstruktur, sektordominans, graden av demokrati och mänskliga rättigheter samt graden av antagonism gentemot Sverige och med Sverige nära förbundna stater. Fallstudier görs av Kina, Ryssland och Iran.

Nyckelord: Utländska direktinvesteringar, risk, skyddsvärd, säkerhet, Kina, Ryssland, Iran

## Summary

This report describes risks with foreign direct investment (FDI), maps areas where FDI can have negative consequences for Swedish security, and suggests general features of investors that can be a security risk in connection to an investment. The report claims that there are *risks* with FDI: risks for decreased external and internal security, risks for damage of nationally important sectors, and risks for damage to the Swedish economy. Furthermore, different agencies' definitions are used in the discussion of sensitive areas, and hence where certain types of FDI may have *negative consequences for Swedish security*. Statistics show that FDI in Sweden is dominated by the finance and insurance company sector, and the petroleum sector (including chemical products and medicine). Statistics also show that Europe is dominating FDI in Sweden, and that Asian FDI has increased in recent years. Finally, the report claims that *some investors can be a security risk* in connection to an investment, depending on nationality, acquirer- and owner-related parameters, and operations in the same sector, democracy and respect for human rights, and antagonism towards Sweden or its close partners. Case studies are made of China, Russia, and Iran.

Keywords: Foreign direct investment, risk, protection, security, China, Russia, Iran

## Förord

Utländska direktinvesteringar är viktiga för svensk ekonomisk utveckling. Denna rapport fokuserar emellertid på riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter, kartlägger vilka områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten, samt anger generella egenskaper och omständigheter hos investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering.

Projektgruppen har varit allsidigt sammansatt av medarbetare från FOI:s avdelning för försvarsanalys. Skrivargruppen har bestått av experter inom olika områden; Oscar Almén (Kina), Carl Denward (totalförsvar), Erika Holmquist (Iran och Mellanöstern), Tomas Malmjöf (Ryssland) och Maria Ädel (försvarsekonomi). Därutöver har Ann Ödlund lämnat ett värdefullt underlag till studien om möjligheterna att skydda känslig verksamhet.

Ett stort tack till John Rydqvist, som granskat studien, och till Philippa Boman som varit ett värdefullt stöd under resans gång. Ett stort tack också till Direktinvesteringsutredningen och Kommerskollegium för samverkan, och till Försvarets materielverk, Försvarmakten, Inspektionen för strategiska produkter och Säkerhetspolisen för samråd. Ni har alla bidragit starkt till att göra studien bättre. För eventuella brister ansvarar vi dock själva.

Magnus Petersson

Projektledare

Kista den 30 november 2020

## Rapporten i korthet

Under senare år har en debatt pågått i västvärlden om säkerhetsrisker i samband med utländska direktinvesteringar. Utländskt ägande, statligt och privat, speciellt av slutna, odemokratiska antagonistiska stater, har ansetts vara riskabla i flera avseenden. Detta har lett till att många länder har infört granskningsförfaranden eller skärpt existerande granskningsförfaranden av utländska direktinvesteringar.

Det är mot denna bakgrund som Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 ska ses. Den upprättade en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (EU) som tillämpas från och med den 11 oktober 2020, med hänsyn till ”säkerhet eller allmän ordning”.

Enligt EU-förordningen gäller att alla medlemsstater på begäran ska lämna uppgifter till andra medlemsstater om planerade eller genomförda utländska direktinvesteringar i medlemsstaten. Medlemsstaterna blev genom förordningen dock inte skyldiga att införa nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar, och den påverkade inte heller medlemsstaternas eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten.

Sverige hade fram till 1992 ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar. Sverige hade med andra ord begränsade möjligheter att hindra utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter när EU-förordningen kom 2019. Regeringen tillsatte därför Direktinvesteringsutredningen i augusti 2019. Under ledning av utredaren Sten Heckscher ska den lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas.

Mot bakgrund av denna kontext fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ett uppdrag av Utrikesdepartementet (UD) i juni 2020 att göra en studie om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. Uppdraget innebar att:

- Beskriva riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter.
- Kartlägga vilka områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten.
- Ange generella egenskaper och omständigheter hos investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering.

FOI har, i enlighet med uppdraget, under utarbetandet av studien samverkat med Kommerskollegium och samrått med Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Försvarsmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV) och Säkerhetspolisen (Säpo). Eftersom studien också skulle kunna användas inom ramen för Direktinvesteringsutredningens arbete, har löpande samverkan och koordinering med utredningen skett.

I studiens kapitel 2 beskrivs och diskuteras risker med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter utifrån ett historiskt och samtida perspektiv. De

risker som identifieras kan sammanfattas som risk för minskad yttre säkerhet, risk för minskad inre säkerhet, risk för skada på nationell samhällsviktig verksamhet och risk för skada för Sveriges ekonomi. I studien konstateras att detta inte är någon uttömmande katalog av risker, men att den omfattar många av de risker med utländska direktinvesteringar som både idag och historiskt har framhållits. I kapitlet påpekas också att risker måste bedömas både utifrån sannolikheter och konsekvenser, så att riskerna får rimliga proportioner.

I studiens kapitel 3 beskrivs och diskuteras ett antal områden och branscher inom vilka utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten. Sammanfattningsvis finns definierade skyddsvärda branscher och områden som av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB upprätthåller nationell säkerhet samt säkerhet och allmän ordning, samhällets funktionalitet under kriser samt skyddar människors hälsa och rättigheter. Värt att notera är att branscher och områden beskrivs av dessa tre aktörer på ett förhållandevis lågupplöst sätt. Högupplösta beskrivningar av skyddsvärden och branscher är av sekretessskäl inte är offentliga.

I kapitlet presenteras också statistik på direktinvesteringstillgångar som visar att Europa står för majoriteten av dessa, men att Asien ökat sin andel av direktinvesteringstillgångarna i Sverige på senare år. Det presenteras också en fördelning på de sex största branscherna där det kan konstateras att störst andel av direktinvesteringstillgångar återfinns inom finans och försäkring, därefter raffinerad petroleum samt kemiska produkter och läkemedel medan den tredje största branschen var handel; serviceverkstäder för motorfordon.

I studiens kapitel 4 beskrivs och diskuteras generella egenskaper och omständigheter hos investerare. Studien identifierar fem aspekter som kan vara viktiga att uppmärksamma, nämligen nationalitet, ägarstruktur, sektordominans, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter samt graden av antagonism gentemot Sverige och med Sverige nära förbundna stater.

I kapitlet diskuteras också kinesiska, ryska och iranska direktinvesteringar. En aspekt – sektordominans – berörde Kina och Ryssland. Tre av aspekterna – ägarstruktur, demokrati och mänskliga rättigheter samt antagonism – berörde alla tre länder i olika grad.

Studien visar att det finns ett stort behov av fördjupande studier och forskning om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. Studien bör ses som en första generell kartläggning av detta omfattande problemkomplex, som kan ge uppslag till mer detaljerade analyser av de tre områden som studien fokuserar på. Inte förrän vi bryter ned skyddsvärda områden och branscher mer i detalj, och analyserar det utländska ägandet, kan vi svara på frågor om hur bilden ser ut och om vi anser att denna bild är acceptabel utifrån ett säkerhetsperspektiv.



## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>11</b>
1.1	Bakgrund.....	11
1.2	Utgångspunkter och metodik.....	18
<b>2</b>	<b>Riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter</b> .....	<b>20</b>
2.1	Historisk bakgrund .....	20
2.2	Dagens läge.....	22
2.3	Sammanfattning risker.....	27
<b>3</b>	<b>Skyddsvärda områden och branscher</b> .....	<b>29</b>
3.1	Skyddsvärda branscher .....	29
3.1.1	Skyddsvärda tillgångar (Försvarsmakten) .....	30
3.1.2	Säkerhetskänslig verksamhet (Säkerhetspolisen) .....	31
3.1.3	Samhällsviktig verksamhet (MSB) .....	32
3.1.4	Andra skyddsvärda branscher .....	35
3.2	Utländska direktinvesteringar .....	36
3.3	Sammanfattning branscher och områden .....	40
<b>4</b>	<b>Generella egenskaper och omständigheter hos investerare</b> .....	<b>42</b>
4.1	Generella aspekter .....	42
4.2	Direktinvesteringar Kina.....	45
4.2.1	Geopolitisk kontext.....	45
4.2.2	Industripolitik .....	48
4.2.3	Privata och statliga företag .....	50
4.2.4	Kinesiska utländska investeringar .....	53
4.2.5	Kinesiska investeringar i Sverige.....	55
4.2.6	Slutdiskussion Kina.....	57
4.3	Direktinvesteringar Ryssland.....	59
4.3.1	Geopolitisk kontext.....	59
4.3.2	Industri & industripolitik.....	61
4.3.3	Ryska aktörer .....	63
4.3.4	Slutdiskussion Ryssland .....	65

4.4	Direktinvesteringar Iran .....	65
4.4.1	Geopolitisk kontext .....	66
4.4.2	Den iranska ekonomin: karaktärsdrag och viktiga aktörer .....	68
4.4.3	Revolutionsgardets roll .....	69
4.4.4	Forskning och utvecklingsmål .....	70
4.4.5	Illegal anskaffning .....	72
4.4.6	Slutdiskussion Iran.....	73
4.5	Sammanfattning investerare .....	75
<b>5</b>	<b>Avslutning</b> .....	<b>77</b>
5.1	Studiens resultat .....	78
5.2	Behov av fördjupade studier.....	80
	<b>Referenser</b> .....	<b>82</b>
	<b>Bilaga 1</b> .....	<b>92</b>



# 1 Inledning

I juni 2020 uppdrogs Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) av Utrikesdepartementet (UD) att göra en studie om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. Uppdraget innebar att:

- Beskriva riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter.
- Kartlägga vilka områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten.
- Ange generella egenskaper och omständigheter hos investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering.<sup>1</sup>

FOI har, i enlighet med uppdraget, under utarbetandet av studien samverkat med Kommerskollegium och samrått med Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Försvarsmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV) och Säkerhetspolisen (Säpo). Eftersom studien också skulle kunna användas inom ramen för ”Direktinvesteringsutredningens” arbete, har löpande samverkan och koordinering med utredningen skett.

## 1.1 Bakgrund

Under senare år har en debatt pågått i västvärlden om säkerhetsrisker i samband med utländska direktinvesteringar, speciellt kinesiska utländska direktinvesteringar. Kina har ökat sina utländska direktinvesteringar mycket kraftigt de senaste 30 åren. Investeringsmönstret har också skiftat från investeringar i naturresurser i utvecklingsländer till fast egendom, infrastruktur och högteknologisk industri i Australien, Europa och USA.<sup>2</sup>

Utländskt ägande, statligt och privat, speciellt av slutna, odemokratiska, antagonistiska stater, har i vissa avseenden ansetts vara riskabelt. Bland annat har det pekats på traditionella risker som teknologistöder, spionage och sabotage, men också risker för att ett starkt beroende av en annan stat kan etableras om stora delar av en samhällsviktig sektor köps upp. Detta har lett till att många länder har infört granskningsförfaranden eller skärpt existerande granskningsförfaranden av utländska direktinvesteringar på senare tid.<sup>3</sup>

Det är mot denna bakgrund som Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 ska ses. Den upprättade en ram för granskning av

---

<sup>1</sup> Utrikesdepartementet, 2020/07592/ES.

<sup>2</sup> John Hemmings, *Safeguarding our Systems: Managing Chinese Investment into the UK's Digital and Critical National Infrastructure* (The Henry Jackson Society: London, 2017), s. 8.

<sup>3</sup> OECD, *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* (OECD: Paris, 2020).

utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (EU) som tillämpas från och med den 11 oktober 2020. Ett grundläggande syfte med förordningen var att skapa en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till ”säkerhet eller allmän ordning”.<sup>4</sup>

Enligt EU-förordningen gäller att alla medlemsstater på begäran ska lämna uppgifter till andra medlemsstater om planerade eller genomförda utländska direktinvesteringar i medlemsstaten. Förordningen ger också medlemsstaterna rätt att begära de uppgifter som har efterfrågats från den utländske investeraren eller från det bolag som omfattas av investeringen.<sup>5</sup>

Medlemsstaterna blev genom förordningen dock inte skyldiga att införa nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar, och den påverkade inte heller medlemsstaternas eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten.<sup>6</sup> Nationell säkerhet ska alltså betraktas som ett vidare begrepp än ”säkerhet eller allmän ordning”.

Vid fastställandet om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen överväga dess effekter på bland annat följande:

- a) Kritisk infrastruktur, vare sig den är fysisk eller virtuell, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kommunikation, medier, databehandling eller datalagring, rymden, försvar, val eller ekonomi samt känsliga anläggningar och investeringar i mark och fastigheter som är avgörande för användningen av denna infrastruktur.
- b) Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 (15), däribland artificiell intelligens, robotteknik, halvledare, cybersäkerhet, rymden, försvar, energilagring, kvant- och kärnteknik samt nanoteknik och bioteknik.
- c) Tillgång på kritiska insatsvaror, däribland energi eller råvaror, samt tryggad livsmedelsförsörjning.
- d) Åtkomst till känslig information, däribland personuppgifter, eller förmåga att kontrollera sådan information.
- e) Mediernas frihet och mångfald.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

<sup>5</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>6</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

Vid fastställandet får medlemsstaterna och kommissionen också särskilt beakta följande:

- a) Om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering.
- b) Om den utländska investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmänna ordning i en medlemsstat.
- c) Om det finns en allvarlig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet.<sup>8</sup>

Sverige hade fram till 1992 ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar. Skälet till att det avskaffades var dels att regeringen ansåg att den svenska lagstiftningen skulle anpassas till Europeiska gemenskapernas (EG:s, sedermera EU:s) lagstiftning, dels att regeringen ansåg att stimulera det utländska intresset för investeringar i Sverige, eftersom investeringsvolymen i Sverige var låg. Ett ökat utländskt ägande kunde också, enligt regeringen, skärpa konkurrensen inom områden där den var bristfällig, och ett upphävande av lagstiftningen innebar också mer allmänt en anpassning till internationella strävanden att avskaffa restriktioner när det gällde etableringsrätt och kapitalrörelser.<sup>9</sup>

Sverige hade med andra ord begränsade möjligheter att hindra utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter när EU-förordningen kom 2019. Regeringen tillsatte därför Direktinvesteringsutredningen i augusti 2019. Under ledning av utredaren Sten Heckscher skulle den lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kunde utformas. Syftet var att kunna kontrollera uppköp och strategiska förvärv av bolag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för just ”säkerhet eller allmän ordning”.<sup>10</sup>

Enligt regeringen kunde strategiska uppköp eller investeringar som utförs i bolag som bedriver verksamhet inom ”kritisk infrastruktur eller känsliga teknologier” innebära risker för Sveriges säkerhet. Sådana risker kunde särskilt uppstå när den utländska investeraren är i statlig ägo eller under statlig kontroll på grund av sin finansiering eller annan form av inflytande. Den typen av förvärv kan göra det möjligt för stater att använda dessa tillgångar på ett sätt som har en negativ inverkan på säkerhet eller allmän ordning i Sverige. Det fanns därför, enligt regeringen,

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

<sup>9</sup> Prop. 1991/92:71.

<sup>10</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

starka skäl för Sverige att införa ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.<sup>11</sup>

I regeringens direktiv till utredningen påpekades också att Sverige är en liten och öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Tillgången till kapital är en förutsättning för en hög konkurrenskraft och för att Sveriges ekonomiska kunna fortsätta att växa och utvecklas, och tillgången till utländska direktinvesteringar leder generellt till ökad tillväxt, produktivitet och innovation samt internationalisering av svensk ekonomi. Enligt regeringen är uppskattningsvis 600 000–700 000 personer sysselsatta i drygt 14 000 utlandsägda dotterbolag i Sverige. Ett fortsatt öppet investeringsklimat är därför av stor vikt för Sveriges ekonomi. Utredningen skulle därför, vid bedömningen av hur ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar bör utformas, ”väga in de samhällsekonomiska effekter som olika alternativa utformningar uppskattningsvis skulle kunna ge upphov till med utgångspunkten att det föreslagna systemet ska vara kostnadseffektivt”.<sup>12</sup>

Regeringen konstaterade att de granskningssystem som tillämpas i andra länder uppvisade stor variation i utformningen. I vissa system ska alla investeringar som utförs i på förhand utpekade sektorer granskas. Andra system är mer generellt eller tvärsektorielt reglerade för att omfatta investeringar i allmänhet som kan beröra nationell säkerhet. Även om de flesta systemen uttryckligen anger nationell säkerhet eller motsvarande som grund för granskning av en utländsk investering finns det en stor variation i hur det begreppet används.<sup>13</sup>

Enligt regeringen behöver ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar vara förutsebart, transparent och uppbyggt för att leda fram till ett resultat inom rimlig tid och till en rimlig kostnad. En central fråga är därför hur ett granskningsförfarande ska inledas. Granskningssystemen i olika länder har olika utformning i fråga om när en granskning ska ske. I vissa länder finns förfaranden som innebär en skyldighet för investerare att tidigt underrätta granskningsmyndigheten om denne har för avsikt att genomföra en investering inom vissa sektorer och där myndighetens godkännande är nödvändigt för att en investering ska få genomföras.

---

<sup>11</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>12</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>13</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

I andra länder bygger i stället systemet som huvudregel på frivillighet varvid investerare ges möjlighet att ansöka om förhandsgodkännande av ett förvärv om det faller under vissa kriterier.<sup>14</sup>

Ett granskningsystem måste ge förutsättningar att hindra investeringar som kan innebära skada för säkerhet eller allmän ordning, men det är inte möjligt eller önskvärt att utforma ett granskningsystem med utgångspunkten att alla sådana investeringar ska hindras. I ett granskningsystem måste det därför finnas mekanismer som gör det möjligt att godkänna investeringar men samtidigt uppställa förbehåll i syfte att trygga säkerhet eller allmän ordning. Enligt regeringen behövde utredaren därför också överväga hur avslagsbeslut och andra beslut som meddelas av granskningsmyndigheten skulle kunna omprövas och överklagas. Ett granskningsystem behövde även innehålla bestämmelser om sanktioner mot investerare och nationella bolag som försummar skyldigheten att rapportera viss information eller att följa ett granskningsbeslut.<sup>15</sup>

Direktinvesteringsutredningen fick därför till uppgift att:

- föreslå hur ett system för granskning av utländska direktinvesteringar som är förenligt med EU-förordningen bör utformas,
- föreslå hur en granskning av en utländsk direktinvestering bör inledas,
- föreslå under vilka förutsättningar som en utländsk direktinvestering ska kunna hindras,
- analysera och föreslå vilka förbehåll för en utländsk direktinvestering som bör kunna ställas upp,
- analysera och föreslå vilka tidsgränser som bör gälla för granskningsförfarandet,
- föreslå ett system med sanktioner mot exempelvis dem som försummar skyldigheten att rapportera viss information om en direktinvestering eller att följa ett granskningsbeslut,
- föreslå bestämmelser om rättsmedel för enskilda, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>16</sup>

En viktig fråga för utredaren var, enligt regeringen, att ta ställning till vilken myndighet som skulle ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar. Vid valet av granskningsmyndighet behöver utredaren göra en samlad bedömning av flera faktorer. En viktig förutsättning för att granskningsmyndigheten ska kunna

---

<sup>14</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>15</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>16</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).



fullgöra sitt uppdrag är att den har tillgång till relevanta uppgifter, däribland sådana uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheterna i EU-förordningen. Tillgången till en aggregerad mängd av sådana uppgifter gör att granskningsmyndigheten behöver ha personal med erfarenhet av och förmåga att bedöma och hantera uppgifterna enligt de krav som ställs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och säkerhetsskyddslagen (2018:585).<sup>17</sup>

För att kunna tillvarata svenska intressen i förhållande till förordningen kommer granskningsmyndigheten också att behöva bygga upp en förmåga att inhämta, analysera och bearbeta uppgifter om utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater som kan ha en negativ inverkan på säkerhet eller allmän ordning i Sverige, i syfte att kunna begära in ytterligare uppgifter om och lämna synpunkter på investeringar i dessa medlemsstater. Utredaren skulle därför:

- föreslå vilken befintlig myndighet som ska ha ansvaret för granskning av utländska direktinvesteringar,
- klargöra och föreslå hur granskningsmyndigheten på ett kostnadseffektivt och säkert sätt ska få tillgång till nödvändig information för att bedöma investeringen,
- klargöra vilka andra myndigheter som behöver tillhandahålla information till granskningsmyndigheten,
- analysera om granskningsmyndighetens informationshantering medför att det finns behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>18</sup>

I regeringsdirektivet slår regeringen slutligen fast att den nya EU-förordningen innebär att det finns ett behov av att utreda hur svensk lagstiftning ska anpassas och kompletteras för att Sverige ska kunna leva upp till förordningens krav från och med den 11 oktober 2020. En central uppgift för utredaren i denna del var därför att föreslå vid vilken myndighet den svenska kontaktpunkten ska inrättas och hur den bör organiseras. En rimlig utgångspunkt var att kontaktpunkten borde vara

---

<sup>17</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>18</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

samma myndighet som får till uppgift att granska utländska direktinvesteringar i det slutliga förslaget. Utredaren skulle därför:

- föreslå var den svenska kontaktpunkten för samarbetet med EU-kommissionen och andra medlemsstater ska inrättas och hur den bör organiseras,
  - ta ställning till vilka uppgifter som den svenska kontaktpunkten behöver ha tillgång till och hur dessa uppgifter ska vara tillgängliga för kontaktpunkten,
  - klargöra om det finns behov av att införa skyldigheter för olika myndigheter att lämna relevanta uppgifter till kontaktpunkten,
  - analysera om kontaktpunktens informationshantering medför att det finns behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen,
- och
- lämna nödvändiga författningsförslag.<sup>19</sup>

I mars 2020 lämnade Direktinvesteringsutredningen så ett delbetänkande, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, i vilket utredningen lämnade förslag på de anpassningar och kompletteringar som behövde göras för att EU-förordningen skulle kunna tillämpas i Sverige, inklusive vilken myndighet som skulle vara kontaktpunkt.<sup>20</sup>

Utredningens bedömning var att ISP var den mest lämpliga myndigheten att vara kontaktpunkt enligt förordningen, och ansvarig myndighet i ett kommande granskningssystem. Genom strategiska rekryteringar och samverkan med andra myndigheter kunde ISP tillföras den kompetens man i dag saknar, enligt utredningen.<sup>21</sup>

I juni 2020 fick ISP regeringens uppdrag att vara Sveriges kontaktpunkt från och med den 11 oktober 2020. Regeringen beslutade också att ge ISP, FMV, FM, Säpo och FOI i uppdrag att utveckla de former för samverkan som krävs för att ISP ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ankommer på en kontaktpunkt i en medlemsstat som inte har inrättat ett granskningssystem och för att förbereda för inrättandet av ett nationellt granskningssystem. Regeringen påpekade också att det var viktigt

---

<sup>19</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>20</sup> Direktinvesteringsutredningen, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, Delbetänkande av Direktinvesteringsutredningen, SOU 2020:11, (Direktinvesteringsutredningen: Stockholm, 2020).

<sup>21</sup> Direktinvesteringsutredningen, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, Delbetänkande av Direktinvesteringsutredningen, SOU 2020:11, (Direktinvesteringsutredningen: Stockholm, 2020).

att myndigheterna fortsätter att utveckla sitt samarbete, bl.a. för att skapa en beredskap inför inrättandet av ett nationellt granskningssystem.<sup>22</sup>

I juli 2020 överlämnade regeringen propositionen *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar* till riksdagen, med förslag till ny lagstiftning på området, bl.a. att kontaktpunkten – alltså ISP – skulle få förelägga en utländsk direktinvestering att tillhandahålla uppgifter eller handlingar och att ett sådant föreläggande får förenas med vite. Kontaktpunktens beslut skulle också kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den nya lagen började gälla den 1 november 2020.<sup>23</sup>

## 1.2 Utgångspunkter och metodik

I Direktinvesteringsutredningens delbetänkande diskuteras begreppet utländska direktinvesteringar. Utredningen konstaterar att begreppet inte är entydigt, och att direktinvesteringar kan definieras på olika sätt. När svenska företag köper företag utomlands och utländska företag köper svenska företag uppkommer kapitalflöden. Sådana kapitalflöden brukar kallas direktinvesteringar. Utredningen konstaterar dock att alla typer av investeringar som en utländsk aktör gör i ett svenskt företag inte brukar definieras som direktinvesteringar. För att det ska vara fråga om en direktinvestering ska investeringen få ”någon form av inflytande i företaget”. Om syftet endast är att göra en penningplacering, karakteriseras det istället som en portföljinvestering.<sup>24</sup>

Det är viktigt att understryka att utländska direktinvesteringar som regel har positiva effekter för Sverige. Denna studie och rapport fokuserar dock på *riskerna* med direktinvesteringar, på de områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få *negativa* effekter för säkerheten, samt på omständigheter hos investerare som kan innebära en *säkerhetsrisk* vid en investering. Studien har med andra ord ett tydligt säkerhetsperspektiv och tar sig an de negativa sidorna av utländska direktinvesteringar. De positiva sidorna med utländska direktinvesteringar

---

<sup>22</sup> Regeringen, *Uppdrag till Inspektionen för strategiska produkter m.fl. att stärka arbetet mot utländska direktinvesteringar som kan påverka säkerhet eller allmän ordning*, 2020-06-04 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2020).

<sup>23</sup> Prop. 2019/20:193.

<sup>24</sup> Direktinvesteringsutredningen, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, Delbetänkande av Direktinvesteringsutredningen, SOU 2020:11, (Direktinvesteringsutredningen: Stockholm, 2020) s. 27–28.

är väl kända och framhålls också starkt i Direktinvesteringsutredningens delbetänkande och i andra sammanhang.<sup>25</sup>

Förutom målkonflikten mellan ekonomisk öppenhet och säkerhet finns ett antal andra centrala problem inneboende i frågan om hur ett framtida granskningsystem ska utformas för att vara effektivt. Bland annat kan det vara svårt att veta vem investeraren egentligen är, hur antagonistiska aktörer anpassar sig till nya regelverk, hur vidare och framtida investeringar kan kontrolleras och vilka produkter och vilken kunskap som borde vara skyddsvärd, speciellt eftersom teknikutvecklingen går så snabbt.

Som redan nämnts kan Sveriges eget ansvar för att upprätthålla nationell säkerhet omfatta mer än vad EU-lagstiftningen omfattar, beroende på hur Sverige definierar nationell säkerhet. Sverige kan med andra ord själv bestämma att ett framtida system för granskning av utländska direktinvesteringar ska omfatta både sådana investeringar som kan utgöra en risk för svensk nationell säkerhet och sådana investeringar som kan utgöra en risk för säkerhet eller allmän ordning.

Det är också viktigt att påpeka att denna studie *inte* har som uppgift att föreslå hur en framtida granskningsmekanism bör utformas, utan att beskriva och diskutera risker med utländska direktinvesteringar, skyddsvärda branscher och områden samt investerares syften och metoder i samband med utländska direktinvesteringar. På så sätt kan studien ge viktiga ingångsvärden till hur en granskningsmekanism kan utformas.

Metodiken har i stor grad varit att samla in, systematisera och återge redan befintlig information kring dessa frågor, och att ge konkreta exempel för att belysa problematiken kring utländska direktinvesteringar. I kapitel 2 beskrivs och diskuteras riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter utifrån ett historiskt och samtida perspektiv. I kapitel 3 beskrivs och diskuteras skyddsvärda områden och branscher. I kapitel 4 beskrivs och diskuteras generella egenskaper och omständigheter hos investerare. Här görs också en analys av de tre länder – Kina, Ryssland och Iran – som enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen uppträder antagonistiskt gentemot Sverige och försöker destabilisera Sverige på olika sätt.<sup>26</sup> Slutligen görs en resultatredovisning och förslag till fördjupade studier ges.

---

<sup>25</sup> Direktinvesteringsutredningen, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, Delbetänkande av Direktinvesteringsutredningen, SOU 2020:11, (Direktinvesteringsutredningen: Stockholm, 2020) s. 27–28.

<sup>26</sup> Säkerhetspolisen, *Årsbok 2019* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2020); Försvarsmakten, *MUST årsöversikt 2018* (Försvarsmakten: Stockholm, 2019); Försvarsmakten, *MUST årsöversikt 2019* (Försvarsmakten: Stockholm, 2020). Det kan också finnas andra stater som gör detta, men dessa tre bedöms alltså vara de som utgör de största hoten, och därför har de valts ut.

## 2 Riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter

I nästa kapitel kommer det att svenska myndigheter tolkar säkerhetsrisker och skyddsvärda verksamheter relativt vitt. Kärnan i den nationella säkerheten är dock den yttre säkerheten och den inre säkerheten, alltså att den territoriella integriteten kan upprätthållas och att demokratin och rättsstaten fungerar. Det finns också verksamhet som definieras som säkerhetskänslig om en antagonistisk handling mot den kan innebära skada på nationell samhällsviktig verksamhet, skada för Sveriges ekonomi och skadegenererande verksamhet mer generellt.<sup>27</sup>

Utländska direktinvesteringar som görs i verksamheter som kan påverka den nationella säkerheten negativt – till exempel verksamheter som kan minska totalförsvarets eller polisens förmåga att upprätthålla yttre och inre säkerhet – är därför behäftade med betydande risker, särskilt om investerarna har starka kopplingar till antagonistiska stater. Sådana investeringar kan minska den svenska nationella säkerheten.

I detta kapitel kommer riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter att beskrivas och diskuteras utifrån ett historiskt och samtida perspektiv. Först ges en historisk bakgrund och sedan beskrivs och diskuteras dagens situation.

### 2.1 Historisk bakgrund

Riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter har länge uppmärksamats av de svenska statsmakterna. Den första lagen började gälla år 1916 och syftade till att skydda Sveriges värdefullaste naturtillgångar mot utländsk exploatering. Det fanns också möjligheter att hindra utländska uppköp av svenska företag. Regeringen och riksdagen ansåg alltså att det fanns en risk med att naturtillgångar och industri hamnade i utländsk ägo, eftersom de hade ett för landet särskilt värde och därför måste skyddas.<sup>28</sup>

Under 1970-talet och början av 1980-talet moderniserades och skärptes lagstiftningen ytterligare, särskilt genom lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Genom dessa lagar blev det praktiskt taget omöjligt för utländska rättssubjekt

---

<sup>27</sup> Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2019).

<sup>28</sup> Prop. 1981/82:135 s. 24 och 30.

att förvärva svensk fast egendom och svenska företag utan statlig kontroll och ve-  
torätt. Motiven bakom lagstiftningen var denna gång – förutom skyddet av svenska  
naturtillgångar – till inte obetydlig del att skydda den svenska arbetsmarknadens  
spelregler, fackligt medinflytande och insyn i utländska multinationella företag  
som köpt eller köpt in sig i svenska företag eller etablerat sig i Sverige.<sup>29</sup>

Under den dåvarande lagstiftningen kunde ”kontrollsubjekt”, alltså utländska  
medborgare eller andra utländska rättssubjekt, inte förvärva svensk fast egendom  
eller företag (eller delar av företag) utan tillstånd från regeringen eller den myn-  
dighet som regeringen bestämde (så kallat utlänningsförbehåll), bl.a. Statens indu-  
striverk. Om förvärvstillstånd inte söktes (ansvaret för tillstånd lades på förvärva-  
ren) inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller om tillstånd vägrades, var  
förvärvet ogiltigt. Förvärv i strid mot lagstiftningen var ogiltiga och den som upp-  
sätligen eller av grov oaktsamhet lämnade oriktiga uppgifter kunde dömas till  
böter eller fängelse i högst sex månader. Förelägganden kunde också förenas med  
vite och överklagande skulle ske till regeringen genom besvär, om det inte var  
regeringen som hade fattat beslutet.<sup>30</sup>

I propositionen som låg till grund för lagarna om utländska förvärv av företag och  
fast egendom var dock utgångspunkten, precis som idag, att utländska direktinve-  
steringar i grunden var något positivt. Det var under denna tid långt större svenska  
direktinvesteringar i utlandet än utländska direktinvesteringar i Sverige och inve-  
steringsvilja i Sverige befann sig på en allt för låg nivå. I förarbetena till lagen  
beskrevs Sverige som ett ”hemland”, snarare än ett ”värdland” för utländska di-  
rektinvesteringar, eftersom de utgående direktinvesteringarna uppgick till cirka 4,3  
miljarder och de ingående direktinvesteringarna uppgick till cirka 643 miljoner år  
1977. Regeringen menade också att en förutsättning för att svenska företag skulle  
få göra direktinvesteringar i utlandet var att Sverige också var öppet för utländska  
direktinvesteringar i Sverige, alltså reciprocitet.<sup>31</sup>

Trots de positiva effekterna av direktinvesteringar ansåg regeringen att utländska  
direktinvesteringar var behäftade med betydande risker. Förutom den ovan  
nämnda risken att den svenska arbetsmarknadsmodellen, fackföreningarnas infly-  
tande och insyn i företagen kunde riskeras, ansågs det också finnas en risk för att  
produktionen kunde flyttas utomlands. Detta var, enligt regeringen, ”särskilt be-  
tänkligt” när det var fråga om varor och andra nyttigheter som hade avgörande  
betydelse för Sveriges försörjning och beredskap i övrigt. Vidare pekades på risken

---

<sup>29</sup> Prop. 1981/82:135 s. 24.

<sup>30</sup> Lag (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.

<sup>31</sup> Prop. 1981/82:135 s. 24 och Bilaga 1 s. 3.

att viktiga forsknings- och utvecklingsfunktioner efter förvärvet förs över till utländska koncernföretag.<sup>32</sup>

I utredningen som låg till grund för propositionen pekades också på att de utländska direktinvesteringarna, rent generellt, kunde ”göra det svårt eller rent av omöjligt för de enskilda nationalstaterna att förverkliga sina sociala, ekonomiska och kulturella mål”.<sup>33</sup> En stark utländsk inbrytning på ett område kunde få önskad kulturella och sociala effekter, speciellt om tidningar, böcker, film, reklam och andra massmedia kommer under utländskt inflytande så att ”det allvarligt inkräktar på det fria meningsutbytet, den allsidiga upplysningen eller de kulturella uttrycksmöjligheterna”. När det gällde de politiska återverkningarna ansågs det finnas en risk att de multinationella företagen genom sin starka ekonomiska makt kunde påverka de politiska förhållandena i värdlandet.<sup>34</sup>

Den äldre lagstiftningen var alltså utformad för att kunna hindra utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter och den motiverades av nationell säkerhet eller, som regeringen uttryckte det då, ”väsentliga inhemska intressen”, eller att förvärvet inte kunde tillåtas om ”det har ett syfte som inte är godtagbart ur allmän synpunkt”. De ändringar i 1916 års lag som genomfördes 1973 innebar att ”inte endast naturtillgångar utan även andra tillgångar såsom teknik, know-how, dyrbara maskiner, patent och varumärken skyddas”. Regeringen ansåg också att det kunde finnas anledning till skydd om företag ”på grund av sin storlek eller produktionsinriktning har särskild betydelse för landets försörjning eller ekonomi i stort”, samt att det kunde finnas skäl att hindra uppköp av svenska företag ”i en bransch som redan förut har ett mycket starkt inslag av utländskt ägande”.<sup>35</sup>

Sammanfattningsvis kan alltså anföras att den äldre lagstiftningen i stort sett täckte den moderna EU-förordningens syn på risker med utländska direktinvesteringar, det vill säga risken att investeringen kan ha negativ inverkan på kritisk infrastruktur, kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden, tillgång till kritiska insatsvaror, åtkomst till känslig information samt mediernas frihet och mångfald. Detta ansågs inte förenligt med väsentliga svenska säkerhetsintressen. Lagstiftningen täckte också väl Sveriges nationella säkerhet i vidare mening.

## 2.2 Dagens läge

Trots att utländska direktinvesteringar har mycket större betydelse idag för såväl den globala ekonomin som Sveriges ekonomi och konkurrenskraft, finns det också

---

<sup>32</sup> Prop. 1981/82:135 s. 24.

<sup>33</sup> Prop. 1981/82:135, Bilaga 1 s. 2.

<sup>34</sup> Utredningen om utländska övertaganden av svenska företag, *Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m.m.*, SOU 1978:73 (Gotab: Stockholm, 1978) s. 30.

<sup>35</sup> Prop. 1981/82:135, 26, 45 och 73.

risker när utländska aktörer förvärvar verksamheter inom vissa sektorer. I en brittisk studie om kinesiska direktinvesteringar från 2017, pekar författaren John Hemmings på fem sådana generella risker:

- För det första avsaknaden av reciprocitet, det vill säga att kinesiska marknader – exempelvis energimarknader och infrastrukturmarknader – inte är öppna för motsvarande europeiska investeringar som europeiska marknader är för Kina.
- För det andra att Kina snedvrider konkurrensen, eftersom investerare – såväl statliga som privata – kan få fördelaktiga statliga lån och därmed konkurrera ut andra aktörer som följer marknadsmässiga principer.
- För det tredje att Kina köper upp europeisk högteknologisk industri, och sedan använder ägandet för att med statens hjälp konkurrera ut de resterande konkurrenterna, det vill säga monopoliserar en hel marknad.
- För det fjärde att Kina med sin kommandoekonomi kan styra direktinvesteringar för att uppnå geostrategiska målsättningar, genom att dessa investeringar möjliggör politiska påtryckningar på det land där direktinvesteringen skett.
- För det femte, och som redan har diskuterats i studien, att nationell säkerhet eller säkerhet och allmän ordning kan äventyras genom direktinvesteringar, till exempel om tillgång till stora mängder persondata eller viktiga delar av ett lands kommunikationssystem köps upp.<sup>36</sup>

Svenska myndigheter har sedan lång tid tillbaka pekat på de säkerhetsproblem som kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter och teknologier. Avsaknaden av författningsreglering på området har också framhållits som en brist.<sup>37</sup>

Som redan nämnts upphävdes lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och tillhörande förordning 1992 och det finns i dag begränsade möjligheter att förhindra utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Lagen (1992:1300) om krigsmateriel ger möjlighet att ställa upp villkor om att endast en viss andel av aktierna i ett bolag som tillverkar eller tillhandahåller krigsmateriel direkt eller indirekt får ägas av utländska rättssubjekt, men den lagstiftningen har ett avgränsat tillämpningsområde.<sup>38</sup>

Om en investering är aktuell i en verksamhet som har betydelse för Sveriges nationella säkerhet gäller emellertid säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsskydd innebär skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage,

---

<sup>36</sup> John Hemmings, *Safeguarding our Systems: Managing Chinese Investment into the UK's Digital and Critical National Infrastructure* (The Henry Jackson Society: London, 2017) s. 18–20.

<sup>37</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>38</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).



terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med uttrycket säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges nationella säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Enligt 2 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet innan ett sådant förfarande inleds anmäla det till Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen. Verksamhetsutövaren ska också upplysa den enskilde investeraren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten.<sup>39</sup>

Lagstiftningen ger dock ingen möjlighet till granskning av den utländska investeraren. Frågan om utländska direktinvesteringars påverkan på Sveriges säkerhet berörs också i betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82). I betänkandet föreslås bl.a. att bestämmelsen om anmälningsskyldighet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet ska utvecklas till ett kontrollsystem vid överlåtelse av sådan verksamhet.<sup>40</sup> Regeringen har därför i proposition 2020/21:13, ”Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet”, föreslagit att:

- Verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom ska vara skyldiga att genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning.
- Verksamhetsutövare ska vara skyldiga att inför överlåtelser samråda med en samrådsmyndighet.
- Samrådsmyndigheten ska få möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen och ytterst besluta att en överlåtelse inte får genomföras (förbud).
- En överlåtelse i strid med ett förbud ska vara ogiltig.<sup>41</sup>

Regeringen har också gett Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvsverksamhet (Fö 2017:02) i uppdrag att se över frågor som kan hänföras till denna problematik. Kommittén har lämnat delbetänkandet *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26) och slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34).<sup>42</sup>

Kommittén konstaterade att det i dag inte finns något krav i lagstiftningen på att totalförsvarets intressen ska beaktas vid överlåtelser eller upplåtelse av egendom

---

<sup>39</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

<sup>40</sup> Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*, SOU 2018:82 (Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor: Stockholm, 2018).

<sup>41</sup> Prop. 2020/21:13. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

<sup>42</sup> Regeringen, ”Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden”, Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).

av väsentligt intresse för totalförsvaret. Risken finns därmed att totalförsvarsviktig egendom kan skingras eller förstöras. En annan risk är att en antagonist genom att förvärva eller nyttja en fastighet inom ett från totalförsvars synpunkt viktigt område kan få en sådan kontroll över geografin att det blir möjligt att skada svenska försvarsförberedelser. En permanent eller tillfällig rådighet över infrastruktur, såsom en hamn eller en flygplats, medför också risker för att en antagonistisk aktör kan skada Sveriges totalförsvaret.<sup>43</sup>

Genom förvärv eller nyttjande av egendom i Sverige kan främmande makt försvåra svensk försvarsverksamhet, utöva olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en verksamhet som är riktad mot Sveriges säkerhet. Ett angränsande problem är att kommuner och regioner utan närmare begränsningar kan överlåta, upplåta eller avveckla vissa fysiskt skyddade anläggningar, exempelvis ett berg-rum, som byggts upp eller bekostats av staten för det civila försvarets behov. Även detta medför risk för att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs.<sup>44</sup>

Kommittén föreslår att det införs en ordning som innebär att totalförsvarets intressen ska beaktas inför överlåtelse och upplåtelse samt i vissa fall avveckling av närmare utpekad egendom, som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det innebär att staten ges möjlighet att granska och ytterst förbjuda sådana förfaranden om väsentliga totalförsvarsintressen så kräver. Visserligen är det möjligt för staten att ta i anspråk egendom för totalförsvärsändamål genom expropriation. Expropriationslagstiftningen innehåller dock inte någon mekanism genom vilken staten kan agera preventivt. Risken är alltså att ett ingripande i efterhand kan innebära att skadan redan är skedd.<sup>45</sup>

En ytterligare risk utifrån ett försvars- och säkerhetspolitiskt perspektiv är att svenska produkter eller kompetens kan utgöra ett hot mot andra länders säkerhetsintressen om de köps upp av utländska, antagonistiska investerare. På så sätt kan utländska direktinvesteringar i Sverige riskera att försämra Sveriges relationer till dessa länder. Detta är särskilt problematiskt om det gäller stater som Sverige är

---

<sup>43</sup> Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, SOU 2019:34 (Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet: Stockholm 2019) s. 21.

<sup>44</sup> Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, SOU 2019:34 (Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet: Stockholm 2019) s. 21.

<sup>45</sup> Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, SOU 2019:34 (Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet: Stockholm 2019) s. 21–22.

nära förbundna med, exempelvis genom olika typer av avtal om försvarssamarbeten.<sup>46</sup> Om utländska direktinvesteringar i Sverige leder till att en sådan situation uppstår, kan denna typ av försvarssamarbeten avbrytas eller inte förlängas (eller i framtiden inte uppkomma), vilket inte skulle gagna svensk nationell säkerhet.

Under 1980-talet uppstod exempelvis en situation då Sverige utsattes för amerikanskt säkerhetspolitiskt tryck. Det statliga svenska företaget Datasaab, tidigare Stansaab, hade under 1970-talet förhandlat med Sovjetunionen om försäljning av ett flygledningssystem som innehöll amerikanska komponenter och hade militära implikationer. Från amerikansk sida hade man från början haft invändningar mot affären, men man ökade trycket för att stoppa den först under 1980-talet. USA hotade 1980 med att svenska robot- och flygmotorköp (jaktroboten *Sidewinder* och motorn till *JAS Gripen*) kunde påverkas om man inte avbläste försäljningen av flygledningssystemet. Detta försatte Sverige i ett säkerhetspolitiskt dilemma.<sup>47</sup>

Denna typ av säkerhetspolitiska dilemman skulle Sverige kunna hamna i om utländska direktinvesteringar leder till att exempelvis teknologi med militära implikationer hamnar i händerna på stater som är antagonistiska i förhållande till Sveriges nära förbundna stater, vilket är riskabelt för svensk säkerhet.

Eftersom direktinvesteringar som regel gagnar Sverige är det viktigt att risker med direktinvesteringar sätts in i en kontext och ges rimliga proportioner. Detta sker ofta genom en så kallad riskanalys, det vill säga att riskers konsekvenser beskrivs i förhållande till riskers sannolikheter. Generellt kan sägas att om konsekvenserna är stora och sannolikheten låg så kan det vara rationellt att acceptera en risk och vice versa (små konsekvenser och stor sannolikhet). Det som inte är acceptabelt är stora konsekvenser och hög sannolikhet, eftersom det genererar en hög risk.<sup>48</sup>

Ett granskningssystem för direktinvesteringar behöver med andra ord beakta både sannolikheter och konsekvenser i riskanalysen så att bedömningen av risken får rimliga proportioner. Som exempel kan det vara relativt oproblematiskt att tillåta en utländsk direktinvestering i en skyddsvärd sektor där sannolikheten för riskerna är hög samtidigt som riskernas konsekvenser bedöms som små. Eller i en skyddsvärd sektor där konsekvenserna av riskerna bedöms som stora men där riskernas

---

<sup>46</sup> Sverige har en lång rad bi-, tri- och multilaterala avtal om försvarssamarbeten med bland andra de nordiska länderna, NATO, Storbritannien, Tyskland och USA. Se till exempel Joakim Erma Møller och Magnus Petersson, "Sweden, Finland, and the Defence of the Nordic-Baltic Region – Ways of British Leadership" i Rob Johnson och Janne Haaland Matlary (red), *The United Kingdom's Defence after Brexit: Britain's Alliances, Coalitions & Partnerships* (London: Palgrave Macmillan, 2018).

<sup>47</sup> Olof Kronvall och Magnus Petersson, *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991* (Santérus Academic Press: Stockholm, 2012) s. 130–131.

<sup>48</sup> Jämför Henrik Karlzén och Johan Bengtsson, *Riskhantering för IT-system: Tolv år av forskning och teknikutveckling* (FOI: Stockholm, 2019).

sannolikhet bedöms som små, i syfte att gagna Sveriges ekonomiska utveckling, välstånd och ett öppet investeringsklimat.

Om, exempelvis, en antagonistisk aktör köper upp en svensk dagstidning kan sannolikheten öka för att ett destabiliserande budskap på ett eller annat sätt kommer att föras ut av tidningen, men eftersom det finns en mångfald av dagstidningar i Sverige kan konsekvenserna av detta betraktas som små.

Emellertid kan också konsekvensernas art medföra att risken inte bör tas, även om risken har liten sannolikhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i en vägledning för risk- och sårbarhetsanalyser graderat konsekvenser på en femgradig skala från (1) ”mycket begränsade” konsekvenser via (2) ”begränsade”, (3) ”allvarliga” och (4) ”mycket allvarliga” konsekvenser till (5) ”katastrofala” konsekvenser. En katastrofal konsekvens exemplifieras som: ”Katastrofala direkta eller mycket stora indirekta hälsoeffekter, extrema störningar i samhällets funktionalitet, grundmurad misstro mot samhällsinstitutioner och allmän instabilitet, katastrofala skador på egendom och miljö”.<sup>49</sup>

En risk för katastrofala konsekvenser kan knappast accepteras, även om sannolikheten för att den ska inträffa är liten eller till och med mycket liten. Utländska direktinvesteringar i verksamheter som kan minska totalförsvarets eller Säkerhetspolisens eller Polisens möjligheter att upprätthålla yttre och inre säkerhet, kan få denna typ av katastrofala konsekvenser och bör därför inte tillåtas, även om sannolikheten att en sådan situation skulle uppstå är mycket liten. Här måste alltså prioriteringar kunna göras, och en riskanalys bör utformas så att risker också ses i relation till andra risker. En liten risk inom ett område kan innebära en stor risk inom ett annat område.

## 2.3 Sammanfattning risker

Mot bakgrund av det ovan sagda kan det alltså finnas ett antal risker med utländska direktinvesteringar för svensk nationell säkerhet samt säkerhet eller allmän ordning. Riskerna kan struktureras på följande sätt:

### a) Risk för minskad yttre säkerhet.

- Investeringar som kan försvåra svensk totalförsvarsverksamhet
- Investeringar som kan skada relationerna till nära förbundna stater
- Investeringar i kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden
- Investeringar som möjliggör politiska påtryckningar och kan minska oberoendet

---

<sup>49</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm 2011) s. 48.

**b) Risk för minskad inre säkerhet.**

- Investeringar som kan försvåra polisens och rättsstatens arbete
- Investeringar som kan påverka det politiska systemet
- Investeringar som ger åtkomst till känslig information
- Investeringar som kan minska mediernas frihet och mångfald

**c) Risk för skada på nationell samhällsviktig verksamhet.**

- Investeringar som kan påverka kritisk infrastruktur
- Investeringar som ger tillgång till kritiska insatsvaror samt trygghet livsmedelsförsörjning

**d) Risk för skada för Sveriges ekonomi.**

- Investeringar som kan påverka den svenska ekonomins funktionssätt
- Investeringar som inte medför reciprocitet
- Investeringar som inte följer marknadsmässiga principer
- Investeringar som kan leda till monopol

Detta är ingen uttömmande katalog av risker, men den omfattar många av de risker med utländska direktinvesteringar som både idag och historiskt har framhållits. Det finns skäl att återigen påminna om att risker måste bedömas utifrån både sannolikheter och konsekvenser, så att riskerna får rimliga proportioner. Riskerna måste också ha en prioritetsordning, och en riskanalys bör också utformas så att risker ses i relation till andra risker. Flera av riskerna som är mer generella, till exempel investeringar som kan minska mediernas frihet och mångfald, kan också behöva brytas ned och preciseras. Detta måste en framtida granskningsmekanism kunna hantera. I nästa kapitel kommer en mer omfattande och detaljerad beskrivning och diskussion av skyddsvärda områden och branscher att ske.

## 3 Skyddsvärda områden och branscher

Skyddsvärda områden och branscher är sådana som är viktiga för att upprätthålla samhället och dess funktioner, demokratin och nationell säkerhet samt säkerhet och allmän ordning. Skyddsvärda branscher har definierats av olika myndigheter beroende på deras syften, ansvar och behov (Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Det varierar också vilka branscher som är aktuella beroende på situation. När frågan kopplas samman med utländska direktinvesteringar kan det vara andra branscher och områden som behöver diskuteras, än de som definierats som samhällsviktiga i händelse av kris eller andra samhällsstörningar.

Som beskrivits i föregående kapitel kan det innebära risker för den nationella säkerheten om utländska direktinvesteringar görs i skyddsvärda verksamheter som bidrar till eller verkar inom områden som upprätthåller nationell säkerhet samt säkerhet och allmän ordning. Detta kapitel fokuserar på områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten. Detta görs genom att gå igenom myndighetsmaterial som avhandlar och definierar skyddsvärda branscher.

Därefter diskuteras andra branscher, som kan vara skyddsvärda utifrån aspekten utländska direktinvesteringar. Värt att notera är att branscher och områden beskrivs på ett förhållandevis lågupplöst sätt. Högupplösta beskrivningar av skyddsvärden och branscher är av sekretesskäl inte är offentliga, och det har prioriterats att göra denna rapport öppen.

Slutligen presenteras statistik på utländska direktinvesteringar för att ge en generell bild av varifrån de flesta utländska direktinvesteringarna kommer samt vilka branscher som har störst direktinvesteringstillgångar.

### 3.1 Skyddsvärda branscher

I regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 anges att målet är att ”värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter”. En förutsättning för detta är att landets politiska oberoende säkras och att den territoriella integriteten kan upprätthållas.<sup>50</sup> Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är centrala aktörer när det gäller att implementera den nationella säkerhetsstrategin. Det

---

<sup>50</sup> Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi* (Statsrådsberedningen: Stockholm, 2017), s. 6.

är därför naturligt att studien har valt att ta sin utgångspunkt i hur dessa myndigheter ser på skyddsvärda verksamheter.

Rent principiellt utgår myndigheterna från olika utgångspunkter. MSB utgår från *samhällsviktig verksamhet* som är en vid definition och omfattar många samhällsviktiga sektorer. Försvarsmakten och säkerhetspolisen utgår från *säkerhetskänslig verksamhet* enligt dess innebörd i säkerhetsskyddslagen. Det betyder förklarat att bara en liten del av all samhällsviktig verksamhet är säkerhetskänslig.

Som tidigare nämnts ska verksamhetsutövare, som definierats inom ramen för skyddsvärd verksamhet, utföra en säkerhetsskyddsanalys. I denna analyseras antagonistiska hot som spionage, sabotage, terroristbrott eller liknande som kan hota Sveriges säkerhet. Analysen ska inkludera vad som ska skyddas, mot vad och hur.<sup>51</sup>

Nedan beskrivs vad Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB ser som skyddsvärd och hur de arbetar med skydd av samhällsviktig verksamhet.

### 3.1.1 Skyddsvärda tillgångar (Försvarsmakten)

Försvarsmaktens säkerhetsintressen omfattar eller kan hänföras till personal, materiel, information, anläggningar och verksamhet. All verksamhet är inte säkerhetskänslig, så Försvarsmakten har en metod för att identifiera säkerhetskänslig verksamhet genom att bryta ned den i funktioner, system och anläggningar. Säkerhetskänslig verksamhet ska skyddas mot hot och Försvarsmakten bedömer i princip hot utifrån en antagonistisk aktörs kapacitet, intentioner och tillfälle (det vill säga möjlighet att påverka det skyddsvärda).<sup>52</sup>

Försvarsmakten är av naturliga skäl inte transparent med vad som ses som skyddsvärd, men exempel på funktioner är logistikfunktion, driftsfunktion och ledningsfunktion. Exempel på system är informationssystem, kommunikationssystem, sensorssystem och vapensystem. Exempel på anläggningar är ledningsplatser, stridsledningscentraler, förråd och driftcentraler.<sup>53</sup>

Av detta kan slutsatsen dras att vissa företag och branscher är skyddsvärda utifrån Försvarsmaktens perspektiv för att kunna fullfölja sitt uppdrag att försvara Sverige. Sådana företag och branscher som ingår i Försvarsmaktens logistikkedjor och sådana verksamheter som bedriver forskning, utveckling och produktion av försvarsmateriel, är exempel på detta. Detta kan gälla företag eller forskningsinstitutioner som utvecklar ny teknik, som också kan användas i vapenplattformar, så kallade produkter med dubbla användningsområden (PDA).

<sup>51</sup> Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd: Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2019).

<sup>52</sup> Försvarsmakten, *Reglemente Säkerhetstjänst* (R Säk 2021), s. 22.

<sup>53</sup> Försvarsmakten, *Reglemente Säkerhetstjänst* (R Säk 2021), s. 62–63.

Försvarsindustrin i vid mening är utan tvekan den viktigaste skyddsvärda industribranschen ur ett försvarsmaktsperspektiv. Som nämnts är försvarsindustrin också den enda bransch som genom ägarförbehållsregler och verksamhetstillståndskrav fortfarande skyddas genom lag (1992:1300) om krigsmateriel.

Ett annat exempel är skyddet av landskapsinformation, vilken syftar till att skydda uppgifter av betydelse för totalförsvaret om geografiska förhållanden. Skyddet innebär att tillgång till sådan information begränsas eftersom det anses finnas en risk att informationen kan underlätta planering att angripa landet.<sup>54</sup> Dessa åtgärder har stöd i lag (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.<sup>55</sup>

### 3.1.2 Säkerhetskänslig verksamhet (Säkerhetspolisen)

Säkerhetspolisen beskriver i sin vägledning om säkerhetsskyddsanalys att en utövare kan ha hjälp av att svara på om dess aktiviteter ryms inom följande kategorier för att avgöra om det handlar om säkerhetskänslig verksamhet:

- Hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.
- Omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.
- Är av betydelse för Sveriges säkerhet.<sup>56</sup>

Bedrivandet av verksamhet inom någon av kategorierna ovan medför förpliktelser att genomföra en säkerhetsskyddsanalys.<sup>57</sup>

Vidare, som nämnts i kapitel 2, beskriver Säkerhetspolisen den tredje punkten ytterligare med följande konsekvenskategorier. Det vill säga vilken skada en antagonistisk handling kan innebära för Sveriges säkerhet:

#### a) Skada för Sveriges yttre säkerhet

Förmåga att försvara Sverige och att värna om landets suveräna rättigheter och intressen. Detta ligger inom Försvarsmaktens uppdrag. För att de ska kunna utföra detta uppdrag är de beroende också av det civila försvaret samt försvarsindustrin. Det handlar till exempel om att förebygga och hindra brott mot rikets säkerhet samt att skydda landet mot spionage och olovlig underrättelseverksamhet.

<sup>54</sup> Försvarsmakten, *Handbok säkerhetstjänst – Grunder* (Försvarsmakten: Stockholm, 2013).

<sup>55</sup> Lag (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.

<sup>56</sup> Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd: Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2019), s. 9.

<sup>57</sup> Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd: Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2019), s. 6.



**b) Skada för Sveriges inre säkerhet**

Förmåga att säkerställa grundläggande strukturer som bygger Sveriges demokrati såsom statskick, rättsväsende och brottsbekämpande förmåga. Det handlar till exempel om att skydda viktiga byggnader, funktioner och informationssystem som bygger demokratin.

**c) Skada på nationellt samhällsviktig verksamhet**

Påverkan på leveranser, tjänster och uppgifter som är nödvändiga för samhällets verksamhet. Samhällsviktiga sektorer har identifierats som:

- Energiförsörjning
- Elektroniska kommunikationer
- Finansiella tjänster (centrala betalningssystem)
- Livsmedelsförsörjning
- Vattenförsörjning
- Transporter

Det anses viktigt för Sveriges säkerhet om en antagonistisk handling skulle medföra *direkta eller uppenbara indirekta skadekonsekvenser* på nationell nivå.

**d) Skada på Sveriges ekonomi**

Konsekvenser av en antagonistisk handling som har *direkt eller uppenbar indirekt* påverkan på betalningsförmågan samt på förmågan att styra den nationella finansiella stabiliteten.

**e) Skadegenererande verksamhet**

Avser om en antagonistisk handling på verksamheten kan innebära skadekonsekvenser på andra säkerhetskänsliga verksamheter, på nationell nivå.<sup>58</sup>

Huruvida verksamhetsutövaren behöver utföra en säkerhetskyddsanalys avgörs av konsekvenserna för Sveriges säkerhet.<sup>59</sup>

**3.1.3 Samhällsviktig verksamhet (MSB)**

Enligt MSB uppfyller en samhällsviktig verksamhet minst ett av följande villkor:

---

<sup>58</sup> Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd: Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2019) s. 12–13.

<sup>59</sup> Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd: Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2019) s. 12.

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.<sup>60</sup>

Utöver punkterna ovan diskuteras kritiska beroenden. Dessa definieras som att en störning eller ett bortfall relativt snabbt leder till nedsättning i verksamhetens funktionalitet.<sup>61</sup> I Tabell 1 nedan visas av MSB definierade samhällsviktiga *sektorer*.

**Tabell 1:** Samhällsviktiga sektorer<sup>62</sup>

<i>Energiförsörjning</i>	Produktion och distribution av el, fjärrvärme, bränsle och drivmedel.
<i>Finansiella tjänster</i>	Betalningar, tillgång till kontanter, det centrala banksystemet, värdepappershandel m.m.
Handel och industri	Bygg- och entreprenad, detaljhandel, tillverkningsindustri m.m.
<i>Hälsa- och sjukvård samt omsorg</i>	Akutsjukvård, läkemedels- och materieförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor m.m.
<i>Information och kommunikation</i>	Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier m.m.
Kommunalteknisk försörjning	Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, väghållning m.m.
<i>Livsmedel</i>	Distribution av livsmedel, primärproduktion, kontroll av livsmedel, tillverknings av livsmedel m.m.
Offentlig förvaltning (ledningsfunktioner och stödfunktioner)	Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet m.m.
<i>Skydd och säkerhet</i>	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd, och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet m.m.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen m.m.
<i>Transporter</i>	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik m.m.

<sup>60</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2013) s. 13.

<sup>61</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2013) s. 13.

<sup>62</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2013) s. 14.

De sju sektorerna i kursiv är särskilt prioriterade.<sup>63</sup> Detta är hela branscher som MSB utpekar, och i dessa kan det i varierande grad finnas företag som är möjliga för en utländsk aktör att påverka genom direktinvesteringar. Det är med andra ord inte hela branschen som är skyddsvärd som sådan när fokus ligger på utländska direktinvesteringar. Det är till exempel viktigt att Sverige kan försörjas med livsmedel men i de här sammanhangen kan det snarare vara önskvärt att titta på specifika företag som är särskilt skyddsvärda. Vidare kan ett helhetsperspektiv ge en indikation på om Sverige skulle vara sårbart för en särskild investering inom någon bransch.

MSB har under 2020 uppdaterat definitionen av samhällsviktig verksamhet, som nu lyder: ”Verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”. MSB menar att den nya definitionen ligger i linje med hur andra länder definierar samhällsviktig verksamhet på en övergripande nivå, och att definitionen breddats till att omfatta hela hotskalan och utvecklingen av civila försvaret.<sup>64</sup>

Medan Säkerhetspolisen diskuterar skydd av säkerhetskänslig verksamhet och Försvarsmakten skyddsvärda tillgångar så har alltså MSB fokus på samhällsviktig verksamhet. Som synes har MSB specificerat kategorierna mer än Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.

De skyddsvärda branscherna som tagits upp hittills har ett särskilt syfte för Sverige och vissa av dem är särskilt kritiska i händelse av kris. Vi är beroende av energiförsörjning för att kunna tillverka livsnödvändiga varor. Vi är också beroende av denna försörjning till individuella hushåll för att ha tillgång till el och värme. Finansiella tjänster är en viktig del av dagens samhälle eftersom vi är beroende av pengar digitalt eller kontant för att kunna köpa varor. Skulle finans- och betalsystemen sluta fungera är det dessutom en källa till ytterligare kris och ovisshet som kan leda till en förvärrad situation. Hälso- och sjukvård behöver vi alltid tillgång till. Under kriser kan det bli särskild belastning på denna sektor. Det kan även bli svårigheter att få tag på vissa läkemedel om handeln skulle påverkas. Att kunna nå ut med tillförlitlig information är viktigt, och särskilt under en kris. Mediernas fri- och mångfald är inkluderad i EU-förordningens lista för vilka branscher som medlemsstaterna kan beakta vad gäller huruvida en utländsk direktinvestering ska granskas.<sup>65</sup> Detta är viktigt för att alla ska kunna få tillgång till oberoende nyhetsrapportering.

---

<sup>63</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Introduktion till samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2020).

<sup>64</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ”Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet”, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 27 oktober 2020, nedladdad 2020-11-12 ([www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/uppdaterad-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf](http://www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/uppdaterad-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf)).

<sup>65</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

Skydd och säkerhet är viktigt för att upprätthålla den allmänna ordningen. Här ingår också rättsväsendet som är en viktig del av demokratin för att värna rätten att få sin sak prövad i domstol. Transporter, som är den sistnämnda *prioriterade sektorn* i MSB:s tabell, är väsentlig för att försörjning av livsmedel, läkemedel och andra nödvändigheter ska fungera.

### 3.1.4 Andra skyddsvärda branscher

Som nämnts ges i EU:s förordning om en ram för granskning av utländska direktinvesteringar utrymme till restriktioner mot sådana med hänsyn till säkerhet och allmän ordning.<sup>66</sup> Trots en gemensam ram för granskning av utländska direktinvesteringar är det varje enskild medlemsstats eget ansvar att skydda den nationella säkerheten enligt 4.2 i EU-fördraget samt de väsentliga säkerhetsintressena enligt 346 i EUF-fördraget.<sup>67</sup> Det ligger med andra ord ett stort ansvar på de enskilda medlemsstaterna att anpassa granskningen av utländska direktinvesteringar till landets specifika behov och situation.

Utöver branscher som klassificerats som viktiga för att samhället i stort ska fungera har i sammanhang av utländska direktinvesteringar även avancerad teknologi samt kritisk infrastruktur och känslig information diskuterats i andra länder och inom EU. I USA har *Committee for Foreign Investment in the United States* (CFIUS) ansvaret att granska vissa utländska direktinvesteringar för att fastställa dess påverkan på nationell säkerhet.<sup>68</sup> En ansökan måste skickas till CFIUS för granskning om investeringen avser ett amerikanskt företag som verkar inom kritisk teknologi, kritisk infrastruktur eller känslig personlig information (dessa områden ingår i samlingsbegreppet ”TID US business”) om investeraren har inflytande från en utländsk stat (49 procent eller mer statligt ägande, ”interest”) samt får 25 procent eller mer av rösterna i det amerikanska företaget.<sup>69</sup>

USA har också utvecklat en särskild strategi för kritisk och framväxande teknologi (*critical and emerging technologies*, C & ET), där skyddet av sådan teknologi är

---

<sup>66</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

<sup>67</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

<sup>68</sup> U.S. Department of the Treasury, The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), nedladdad 2020-10-25 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>).

<sup>69</sup> Investment Security Office, ”Provisions Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons”, *Federal Register*, 15 september 2020, nedladdad 2020-10-29 ([www.federalregister.gov/documents/2020/09/15/2020-18454/provisions-pertaining-to-certain-investments-in-the-united-states-by-foreign-persons](http://www.federalregister.gov/documents/2020/09/15/2020-18454/provisions-pertaining-to-certain-investments-in-the-united-states-by-foreign-persons)).

en del av strategin. Strategin innehåller också skrivningar om att allierade och partners ska uppmuntras att etablera liknande granskningsmekanismer som CFIUS.<sup>70</sup>

Artikel 4 i EU:s förordning 2019/452 anger, som framgått tidigare i studien, att en negativ påverkan inom följande områden skulle ha betydande konsekvenser på säkerheten eller den allmänna ordningen i unionen eller i medlemslandet:

- Kritisk infrastruktur (fysisk eller virtuell),
- Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden,
- Tillgång på kritiska insatsvaror,
- Åtkomst till känslig information,
- Mediernas frihet och mångfald.<sup>71</sup>

Men avancerad teknik inom andra områden kan också vara samhällsviktig och av intresse att definiera som eget skyddsvärt område. MSB tar upp att i deras arbete med skydd av samhällsviktig verksamhet ska hänsyn tas till Europeiska programets arbete med kritisk infrastruktur (EPCIP).<sup>72</sup>

Vidare skulle stordata ("big data") kunna inkluderas som eget skyddsvärt område, liksom framväxande teknologier och forskning inom områden kopplade till artificiell intelligens och rymden. Kännetecken för stordata är mängden, hastigheten samt bredden på innehållet, även om den exakta definitionen fortfarande är omtvistad.<sup>73</sup> Det handlar om stora mängder av information som, på grund av en snabb utveckling av teknologin samt ökad tillgänglighet till den teknologin, kan samlas in snabbt. Det finns mycket känslig information och kunskap som ställer högre krav på säkerheten med teknologins möjligheter att kunna hantera stora mängder data. Detta berör också de svenska universiteten, och andra forskningsmiljöer, som ofta ligger i framkant när det gäller forskning om ny teknologi.

## 3.2 Utländska direktinvesteringar

Trots vissa risker är utländska direktinvesteringar i sig inte problematiska utan positiva för den ekonomiska tillväxten och för kunskapsuppbyggande i landet. Samtidigt som Sverige är attraktivt för utländska direktinvesteringar så är de svenska direktinvesteringstillgångarna i utlandet också relativt höga. 2018 uppgick svenska

---

<sup>70</sup> President of the United States, *National Strategy for Critical and Emerging Technologies* (President of the United States: Washington D.C., 2020), s. 9.

<sup>71</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.

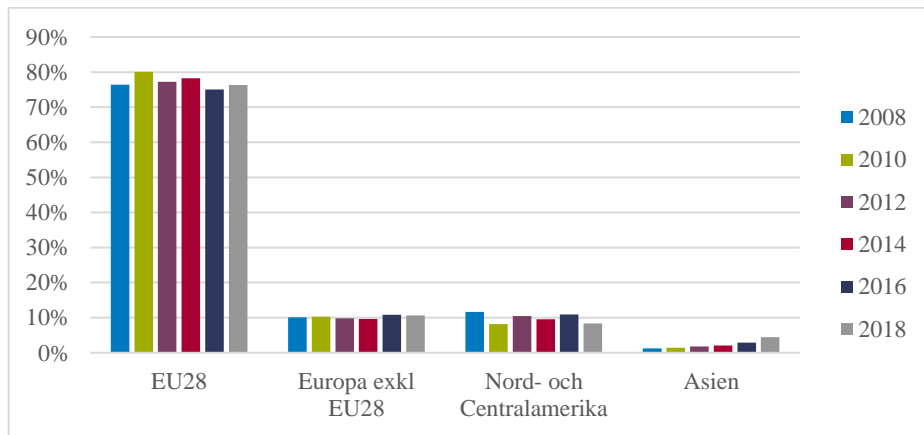
<sup>72</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2013), s. 15.

<sup>73</sup> Ossi Ylijoki och Jari Porras, "Perspectives to Definition of Big Data: A Mapping Study and Discussion", *Journal of Innovation Management*, 4/1 (2016).

direktinvesteringstillgångar i utlandet till 3432 miljarder kronor och utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige uppgick samma år till 3079 miljarder kronor.<sup>74</sup> I en internationell jämförelse var Sverige bland de 20 länder med högst utgående direktinvesteringsflöde 2018.<sup>75</sup> Följande avsnitt avser visa en del av bilden av vilka branscher som är störst i avseendet utländska direktinvesteringstillgångar samt varifrån de största andelarna direktinvesteringstillgångarna kommer.

SCB mäter utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige, statistiken ämnar visa Sveriges tillgångar och skulder gentemot utlandet. En direktinvestering definieras av att ett företag eller person direkt eller indirekt kontrollerar 10 procent eller mer av rösterna i ett företag i ett annat land.<sup>76</sup>

Det är EU-länder som står för den största andelen utländska direktinvesteringar i Sverige. Diagram 1 nedan visar fördelning av utländska direktinvesteringstillgångar mellan kontinenterna Europa (EU28 och Europa exklusive EU28), Nord- och Centralamerika och Asien.



**Diagram 1:** Geografisk fördelning av utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige<sup>77</sup>. Andel av totala investeringstillgångar. Källa: SCB.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> SCB, "Ökning av svenska direktinvesteringstillgångar i utlandet", SCB, 12 december 2019, nedladdad 2020-10-28 (<https://scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/betalningsbalans-och-utlandsstallning/betalningsbalans-och-utlandsstallning/betalningsbalansen-bop/pong/statistiknyhet/direktinvesteringar-2018--tillgangar-och-avkastning/>).

<sup>75</sup> United Nations, UNCTAD, "Foreign Direct Investment", nedladdad 2020-10-29 (<https://stats.unctad.org/handbook/EconomicTrends/Fdi.html>).

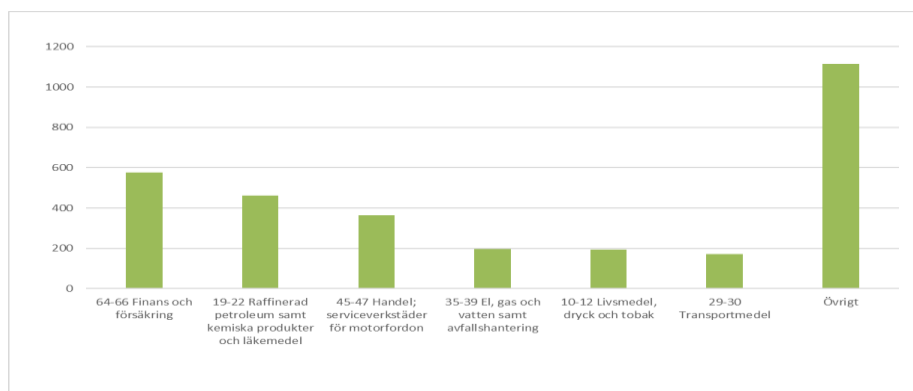
<sup>76</sup> SCB, *Direktinvesteringar – Tillgångar och avkastning 2015* (SCB: Stockholm, 2016).

<sup>77</sup> Afrika, Oceanien och Sydamerika har exkluderats på grund av relativt låga värden. Denna statistik går att ta fram på scb.se.

<sup>78</sup> Statistikdatabasen, "Direktinvesteringar, tillgångar efter land, år 2008–2018", SCB, nedladdad 2020-11-25 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).

EU28<sup>79</sup> stod för 76 procent av utländska direktinvesteringstillgångar 2018. Främst låg tillgångarna hos Nederländerna (17 procent), Storbritannien (14 procent) och Luxemburg (14 procent).<sup>80</sup> Det är dock vanligt att koncerner lägger holding- och treasury-bolag i Nederländerna och Luxemburg trots att tillgången kontrolleras från annat land (till exempel Sverige).<sup>81</sup> EU28 har stått för mellan 75 och 80 procent under åren som visas i diagrammet. Att Europa står för den största andelen är inte förvånande, både av närhetsprincip men också eftersom EU är ett frihandelsområde. Nord- och Centralamerika har skiftat något medan Asien enligt dessa år har ökat från 1 procent 2008 till att 2018 stå för 4 procent av de utländska direktinvesteringstillgångarna, vilket procentuellt är en relativt stor ökning. Det finns däremot vissa skillnader att ta i beaktande när denna statistik jämförs mellan år. Till exempel valutaförändringar, koncerninterna omstruktureringar, avkastning i direktinvesteringsbolag, flytt av företagens treasury-funktion till annat land, aktieägartillskott och desinvesteringar.<sup>82</sup>

Vidare är det intressant att titta på vilka branscher som har störst direktinvesteringstillgångar.



**Diagram 2:** Branschfördelning av utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige 2018, mdkr.<sup>83</sup>  
Källa: SCB.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Eftersom statistiken är från 2018 och bakåt inkluderas Storbritannien.

<sup>80</sup> Statistikdatabasen, "Utländska direktinvesteringar i Sverige, mdkr efter land och år", SCB, 12 december 2019, nedladdad 2020-11-16  
([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).

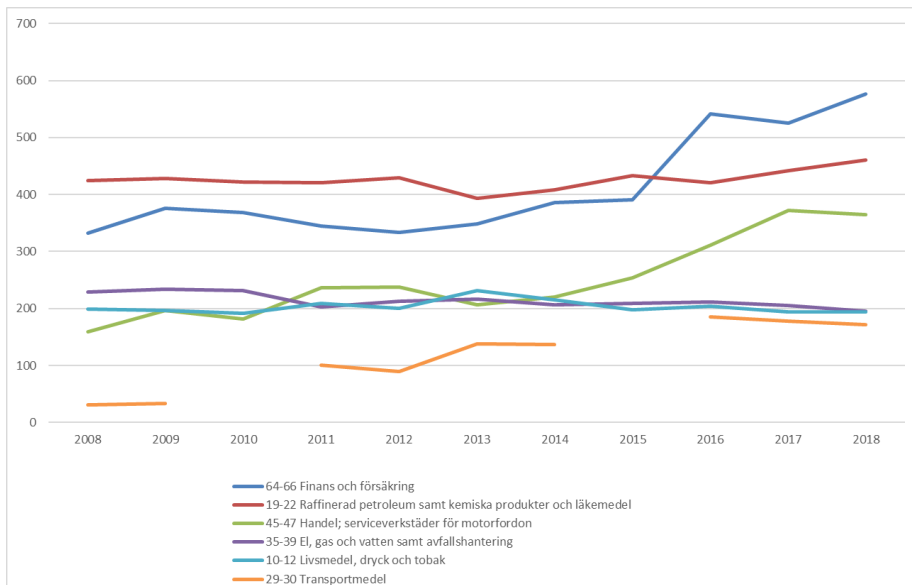
<sup>81</sup> SCB, *Direktinvesteringar – Tillgångar och avkastning 2015* (SCB: Stockholm, 2016), s. 10.

<sup>82</sup> Statistiska centralbyrån, information via samtal med kontaktperson för statistik på direktinvesteringstillgångar.

<sup>83</sup> Branschindelning enligt svensk näringslivsindelning (SNI). Branschnamnen har modifierats i studien. För det detaljerade innehållet i klassificeringen sök SNI-kod på: <http://www.sni2007.scb.se/>.

<sup>84</sup> Statistikdatabasen, "Direktinvesteringar, tillgångar efter bransch SNI 2007, år 2008–2018", SCB, senast uppdaterad 12 december 2019, nedladdad 2020-11-25  
([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).

Diagram 2 visar direktinvesteringstillgångarna branschindelad 2018. De sex branscherna med störst direktinvesteringstillgångar var finans och försäkring; raffinerad petroleum, kemiska produkter och läkemedel; handel, serviceverkstäder för motorfordon; el, gas, vatten och avfallshantering; livsmedel, dryck och tobak samt transportmedel. Eftersom det är många branscher som slås ihop i gruppen SNI 19-22 är det svårt att säga om det är en jämn spridning över branscherna eller om det är främst inom någon av grupperna där utländska direktinvesteringstillgångar är stora. Gruppen övrigt består av många grupper med ett värde på 163 miljarder eller mindre (se bilaga 1). Nedan visas branschernas utveckling sedan 2008.



**Diagram 3:** Utveckling för de 6 största branscherna 2018, mdkr. Källa: SCB.<sup>85</sup> Värde saknas för bransch 29–30 för åren 2010 och 2015 på grund av sekretess.

Diagram 3 visar att inkluderade branscher låg relativt stabilt fram till år 2015. Efter det visar branscherna finans och försäkring, raffinerad petroleum samt kemiska produkter och läkemedel och handel; serviceverkstäder för motorfordon uppgång totalt för perioden 2015–2018. Transportmedel har ökat markant mellan punkterna 2008 och 2018. Branschen saknar värden år 2010 och 2015 på grund av sekretess. Generellt är det mycket sekretess för denna statistik när det handlar om stora företag som står för stor del av värdet. Det är också viktigt att nämna att valutaförändringar påverkar utvecklingen. Likaså om exempelvis ett bolag omregistreras från en bransch till en annan. Däremot kan det ändå vara intressant att se vilka

<sup>85</sup> Statistikdatabasen, "Direktinvesteringar, tillgångar efter bransch SNI 2007, år 2008–2018", SCB, senast uppdaterad 12 december 2019, nedladdad 2020-11-25 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).



branscher som utländska investerare dras till och var Sveriges konkurrenskraft ligger.

Sverige är en öppen ekonomi som handlar mycket med omvärlden. Som OECD skriver i sin ekonomiska rapport är Sverige ett kunskapsbaserat land och en del av den globala värdekedjan. Vidare poängteras att utöver konsumtion var investeringar och export viktiga komponenter för Sveriges ekonomiska tillväxt mellan 2014 och 2018.<sup>86</sup>

Tillväxtanalys finner i en studie att det blivit vanligare att mindre företag, främst från tjänstesektorn, köps upp. De företag som studerats har haft hög produktivitet och en stor andel högutbildad personal.<sup>87</sup> Business Sweden pekar på Sveriges starka innovationskraft, transparens och stabilitet som attraktionskraft för utländska direktinvesteringar.<sup>88</sup> Det finns många anledningar till att Sverige attraherar utländska investeringar. Sverige ligger på framkant inom teknologisk utveckling och digitalisering. Samtidigt som detta medfört många positiva effekter innebär det också utmaningar som gör att nya säkerhetsåtgärder måste tas fram för att skydda känslig information.

Syftet med att visa statistik på direktinvesteringstillgångar har varit att ge en bild av varifrån de utländska direktinvesteringarna kommer samt vilka branscher som för närvarande har störst direktinvesteringstillgångar. Några av branscherna som har presenterats går att relatera till skyddsvärda branscher enligt MSB:s definition. Däremot visas en aggregerad nivå och det går inte att med denna information i detalj se vad inom branschen som är skyddsvärt. Till exempel är raffinerad petroleum samt kemiska produkter och läkemedel en bred grupp. Det går därmed inte att säga vilken av delgrupperna som står för de största tillgångarna. Som tidigare nämnts är statistiken också förknippad med osäkerheter. Mer detaljerade analyser skulle dock kunna klarlägga detta.

### 3.3 Sammanfattning branscher och områden

Sammanfattningsvis kan skyddsvärden eftersökas genom att belysa vad Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB lyfter fram som skyddsvärda verksamheter. Dessa syftar bl.a. till att upprätthålla nationell säkerhet samt säkerhet och allmän ordning, samhällets funktionalitet under kriser samt skydda människors hälsa och

---

<sup>86</sup> OECD, "Economic Survey of Sweden (March 2019)", *OECD*, nedladdad 2020-10-29 ([www.oecd.org/economy/sweden-economic-snapshot/](http://www.oecd.org/economy/sweden-economic-snapshot/)).

<sup>87</sup> Tillväxtanalys, *Effekter av direktinvesteringar på svenskt näringsliv* (Tillväxtanalys: Stockholm, 2020).

<sup>88</sup> Business Sweden, *När företagen investerar: Sverige i den globala konkurrensen om direktinvesteringar* (Business Sweden: Stockholm, 2018).

rättigheter. De flesta branscher och områden innehåller i varierande utsträckning delar av det svenska näringslivet. För en utländsk aktör kan de därmed vara möjliga att investera i, till exempel i Försvarmaktens logistikkedjor och produkter med dubbla användningsområden.

Med den teknologiska utvecklingen tillkommer också nya utmaningar för säkerheten. EU och länder som till exempel USA har starkt uppmärksammat kritisk teknik och infrastruktur samt skydd av känslig information och personlig integritet. Stordata medför möjligheter för företag, statliga myndigheter och forskning, samtidigt som tekniktrenden också kan leda till sårbarheter om känslig information skulle missbrukas.

Kapitlet har också presenterat statistik på direktinvesteringstillgångar som visar att Europa, främst EU28, står för majoriteten av dessa men att Asien ökat sin andel av direktinvesteringstillgångarna i Sverige 2018 jämfört med 2008. Det presenterades också en fördelning på de sex största branscherna där det kan konstateras att störst andel av direktinvesteringstillgångar återfinns inom finans och försäkring, därefter raffinerad petroleum samt kemiska produkter och läkemedel medan den tredje största branschen var handel; serviceverkstäder för motorfordon. Det vore intressant att för framtida studier koppla ihop branscherna med investerarländer samt undersöka vidare om det går att få fram statistiken på en mer detaljerad nivå. Detta kräver dock mer tid och resurser och det kan, som nämnts, innebära sekretessproblem om detaljeringsgraden ökas.

## 4 Generella egenskaper och omständigheter hos investerare

I detta kapitel kommer generella egenskaper och omständigheter hos investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering att beskrivas och diskuteras, speciellt i termer av nationalitet, ägarstruktur, sektordominans, demokrati och antagonistiskt agerande.

Dessutom kommer tre fallstudier att göras av Kina, Ryssland och Iran. Dessa uppträder enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen på ett antagonistiskt sätt gentemot Sverige. Det gör att de är värda att särskilt belysa ur ett direktinvesteringsspektiv. I nedanstående avsnitt nästuderar dessa länders syften och intressen att investera i svenska företag samt dessa aktörers modus operandi.

### 4.1 Generella aspekter

Ett generellt problem när det gäller utländska direktinvesteringar är att spåra ägarförhållanden. Investeringar som framstår som om de kommer från ett EU-land kan ha kopplingar, bland annat ägarförhållanden, till tredje land (icke-EU-land).<sup>89</sup> Det finns med andra ord en bulvanproblematik som ett framtida granskningssystem måste kunna hantera.

En OECD rapport från 2020 går igenom de granskningsmekanismer som förekommer inom 62 ekonomier (61 stater samt EU). Rapporten lyfter fram tre aspekter i existerande granskningsmekanismer som på olika sätt kan kopplas till investeringen. Dessa tre är nationalitet, ägarstruktur och sektordominans.<sup>90</sup> Förutom att diskutera dessa aspekter tar denna studie även upp ytterligare två som är specifika för det land investeringen är baserad i, nämligen demokrati och respekt för mänskliga rättigheter samt staters antagonistiska handlingar.

- *Nationalitet* förekommer främst i så kallade vitlistor och grålistor över investerare. Vitlistor innebär att vissa nationaliteter får förmånliga regler och i vissa fall undantas granskning. Typexemplet är EU:s förmånliga regler för EU-medlemmar. Det förekommer även länder som bedöms behöva

---

<sup>89</sup> Jämför Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, *Inriktning för samråd med Post- och telestyrelsen (PTS) inför tilldelning av frekvenstillstånd*, 23 april 2020 (Försvarsmakten och Säkerhetspolisen: Stockholm, 2020).

<sup>90</sup> OECD, *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* (OECD: Paris, 2020).

granskas särskilt noggrant. Ett exempel är Japans regler angående Nordkorea. I allmänhet är det dock ovanligt att specifika nationaliteter pekas ut som problematiska.<sup>91</sup>

- *Ägarstruktur* berör främst graden av statligt ägande. Idag är det endast ett fåtal länder, bland annat USA och Australien, som har med det som ett kriterium för granskning. USA har dessutom med en skrivelse om att granska investerare där en utländsk stat har viktiga intressen ("substantial interest"). Enligt EU-förordningen från 2019 är statligt ägande också en fråga som får beaktas av de enskilda medlemsstaterna.<sup>92</sup>
- *Sektordominans* handlar om risken för att en aktör etablerar en för dominant position inom en viss sektor. Riskerna med detta kan även kopplas till frågan om beroendeställning av en enskild utländsk leverantör. Denna aspekt blir särskilt viktig att framhålla när den kopplas samman med andra aspekter som till exempel graden av statligt inflytande.<sup>93</sup> En aktör med en dominerande ställning inom en sektor och som dessutom kan anses vara under stort inflytande av en utländsk makt skulle kunna användas för att utöva politiska påtryckningar på Sverige.
- *Grad av demokrati* och respekt för mänskliga rättigheter i landet där företaget är baserat, är en generell egenskap hos en investerare som kan vägas in i en bedömning om en utländsk direktinvestering ska tillåtas.<sup>94</sup> I de riktlinjer som styr svensk krigsmaterielexportlagstiftning finns redan skrivningar som knyter frågan om exporttillstånd till graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i landet i fråga. Följande formulering sammanfattar innebörden:

Respekt för mänskliga rättigheter och den mottagande statens demokratiska status utgör centrala villkor vid tillståndsprövningen. Ju sämre den demokratiska statusen är desto mindre utrymme finns för att tillstånd beviljas. Ifall det förekommer allvarliga och omfattande

---

<sup>91</sup> OECD, *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* (OECD: Paris, 2020) s. 55–60.

<sup>92</sup> OECD, *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* (OECD: Paris, 2020) s. 61–63. Som framgick av kapitel 3 handlar detta om 49 % statligt ägande eller mer.

<sup>93</sup> OECD, *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* (OECD: Paris, 2020) s. 63–64.

<sup>94</sup> Flera forskningsinstitutioner utarbetar årligen så kallade demokratiindex, där världens länder bedöms utifrån graden av demokrati och mänskliga rättigheter med flera faktorer. Se till exempel Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy* (Freedom House: Washington D.C., 2020).

kränkningar av mänskliga rättigheter eller grava brister i den demokratiska statusen utgör det hinder för beviljande av tillstånd.<sup>95</sup>

I dagsläget finns det alltså riktlinjer som kan hindra export av krigsmateriel till ickedemokratiska länder. Dessutom har Försvarsmakten och Säkerhetspolisen i sin inriktning för samråd med Post- och telestyrelsen (PTS) av frekvenstillstånd använt demokrati som ett riskkriterium när det gäller operatörer eller leverantörer. Sådana aktörer kan utsättas för påverkan eller påtryckning av tredje land, ”särskilt i de fall där rättsliga eller demokratiska principer saknas”.<sup>96</sup>

- *Stater och företag från stater som agerar antagonistiskt*, eller kan antas ha som syfte att agera antagonistiskt, gentemot Sverige, eller med Sverige nära förbundna stater, och vill investera i skyddsvärda verksamheter kan också vara föremål för särskild granskning, vid de fall då etablerad kunskap visar på att en stat agerar mot Sverige på otillbörliga sätt. I den nyss nämnda inriktningen för samråd av frekvenstillstånd skriver Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att det kan finnas risker om en operatör eller leverantör har kopplingar till länder eller organisationer ”som bedriver offensiva cyboperationer eller annan antagonistisk verksamhet mot Sverige”.<sup>97</sup>

När det gäller den sista punkten finns det skäl att göra en precisering när det gäller misstanke om antagonistiskt agerande, alternativt förberedelser för ett sådant. För det första kan syftet med en direktinvestering i en skyddsvärd verksamhet från en misstänkt antagonistisk stat, eller ett företag som är nära kopplat till sådan stat, vara ett led i en tillväxtstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt, industri och innovation. På så sätt kan den antagonistiska staten på längre sikt bli mäktigare och därmed utgöra en risk för svensk nationell säkerhet samt säkerhet eller allmän ordning. Tillväxtstrategier är dock ett helt normalt fenomen, och kan inte generellt kopplas till antagonism.

För det andra kan syftet vara att skapa förutsättningar för antagonistiskt agerande på längre sikt. Att investera i företag som kontrollerar och hanterar stora datamängder, exempelvis sociala mediaplattformar eller molntjänster, kan ingå i en långsiktig strategi för inflytelsepåverkan eller kartläggning av nyckelindivider.

För det tredje kan den utländska direktinvesteringen från den antagonistiska staten ha som syfte att skapa förutsättningar att agera i ett gråzonperspektiv, och på så

---

<sup>95</sup> Utdrag ur Prop. 2017/18:23.

<sup>96</sup> Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, *Inriktning för samråd med Post- och telestyrelsen (PTS) inför tilldelning av frekvenstillstånd*, 23 april 2020 (Försvarsmakten och Säkerhetspolisen: Stockholm, 2020).

<sup>97</sup> Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, *Inriktning för samråd med Post- och telestyrelsen (PTS) inför tilldelning av frekvenstillstånd*, 23 april 2020 (Försvarsmakten och Säkerhetspolisen: Stockholm, 2020).

sätt destabilisera Sverige, till exempel genom propaganda, desinformation och olika typer av beroendeförhållanden, men också mer våldsamma inslag såsom kultivering av samarbeten med organiserad brottslighet och extremiströrelser. Exakt hur, när och varför är inte nödvändigtvis känt när agerandet utförs, men det är möjligheten att agera som kan vara problematisk utifrån ett direktinvesteringsspektiv.<sup>98</sup>

För det fjärde finns risk för att den utländska direktinvesteringen kan ha indirekta eller direkta krigsförberedande syften, till exempel att skapa förutsättningar för att genomföra ett strategiskt överfall där angriparen eftersträvar en snabb militärpolitisk kollaps genom att lamslå Sveriges lednings- och motståndsförmåga.<sup>99</sup> Konsekvenserna av ett sådant scenario kan betecknas som katastrofala och utgör därmed en oacceptabel risk (jämför resonemangen om risker i kapitel 2).

I de kommande tre avsnitten kommer kinesiska, ryska och iranska direktinvesteringar att granskas mot bakgrund av de generella egenskaper som tecknats här.

## 4.2 Direktinvesteringar Kina

Kinas utländska investeringar har varit avgörande för den debatt om behovet av en investeringsgranskningsmekanism som uppkommit i många västländer. Sedan 2014 har Kina varit nettoexportör av kapital och 2016 passerade Kina USA som världens största förvärvare av utländska företag.<sup>100</sup> Kombinationen av en auktoritär stat med omfattande ekonomisk kapacitet som aktivt investerar i utlandet och samtidigt har tydliga utrikespolitiska ambitioner att få ökat globalt inflytande har inneburet en situation som omvärlden aldrig tidigare erfarit.

### 4.2.1 Geopolitisk kontext

Kina är en ledande världsmakt både ekonomiskt och militärt. Den dramatiska kinesiska ekonomiska utvecklingen har möjliggjorts genom Kinas aktiva deltagande i det globala ekonomiska systemet. Kina har alltså tjänat på systemet. På så sätt är Kina inte i första hand intresserat av att underminera det nuvarande internationella ekonomiska systemet, utan att förändra det i en för Kina mer fördelaktig riktning.

Generalsekreteraren för kommunistpartiet och presidenten Xi Jinping deklarerade 2017 att Kina ska ”röra sig närmare centrum på världsscenen”.<sup>101</sup> Som en del i att

<sup>98</sup> Se till exempel Stacie L. Pettyjohn och Becca Wasser, *Competing in the Gray Zone – Russian Tactics and Western Responses* (Santa Monica: RAND Corporation, 2019).

<sup>99</sup> Om strategiskt överfall, se till exempel Peter Wulff, Percy Hartoft och Lennart Johansson, *Strategiskt överfall – ett civilt perspektiv* (Stockholm: FOA, 1994).

<sup>100</sup> Jerker Hellström, *China's Acquisitions in Europe: European Perceptions of Chinese Investments and their Strategic Implications* (FOI: Stockholm, 2016), s.11.

<sup>101</sup> An Baijie, ”Xi pledges 'new era' in building moderately prosperous society”, *China Daily*, 19 oktober 2017.

bli en mer aktiv global aktör har Peking initierat ett antal strategiska initiativ. Dessa inkluderar bland annat sidenvägsinitiativet (Belt and Road Initiative, BRI), etablerandet av Asiatiska infrastrukturinvesteringsbanken (AIIB), utvecklandet av den första kinesiska militärbasen utomlands i Djibouti, byggandet av militära installationer och konstgjorda öar i Sydkinesiska havet, ökad politisk kontroll över Hongkong, och industristrategin *Made in China 2025* (MIC2025) som syftar till att göra Kina världsledande och självförsörjande inom en rad avancerade teknologiområden. Kina har även stärkt sitt inflytande över FN genom att fler av specialmyndigheterna nu leds av kinesiska medborgare. Vidare har Kina stärkt arbetet med att öka sitt politiska och kulturella inflytande genom att utveckla drivandet av kinesisk media utomlands, etablera Konfuciusinstitut utomlands, och använda sig av den kinesiska diasporan för att öka sitt politiska inflytande i demokratier.<sup>102</sup>

Peking betraktar ekonomisk utveckling som ett nationellt säkerhetsintresse då det är avgörande för kommunistpartiets möjligheter att sitta kvar vid makten. För att säkerställa Kinas fortsatta ekonomisk utveckling är integrering i världsekonomin avgörande. BRI syftar till att knyta samman kinesiska handelsvägar och att säkra Kinas kontroll över dessa. I samband med lanseringen av BRI 2013 ökade kinesiska företags utländska investeringar kraftigt och många av dessa presenterades som en del av BRI. Eftersom Kinas utländska investeringar och tillgång till råvaror utgör en del av Kinas nationella säkerhetsintresse lägger staten stor vikt på att skydda dessa intressen. I 2019 års försvarsvitbok framgår det att i den kinesiska militärens uppdrag utomlands ingår att ”effektivt upprätthålla säkerheten och de legitima rättigheterna för kinesiska medborgare, organisationer och institutioner”.<sup>103</sup> Utländska företagsförvärv är också ett viktigt sätt för Kina att få tillgång till högteknologi, vilket bedöms som avgörande för Kinas fortsatta ekonomiska utveckling. Kinesiska företagsförvärv är på så sätt direkt knutna till statens säkerhetsintressen.

Den kinesiska regimen har under en längre tid, men framförallt sedan Xi Jinping utsågs till generalsekreterare för kommunistpartiet 2012, ökat den politiska repressionen i landet. Yttrandefriheten har minskat och censuren över media har stärkts. Civilsamhället som för tio år sedan hade börjat växa fram i form av icke-

---

<sup>102</sup> Minxin Pei, "China in Xi's 'New Era': A play for global leadership", *Journal of Democracy*, 29/2 (2018) s. 37–51; Oscar Almén, *The Chinese Communist Party and the Diaspora: Beijing's extraterritorial authoritarian rule* (FOI: Stockholm, 2020).

<sup>103</sup> PRC State Council, *China's National Defense in the New Era* (Foreign Language Press: Beijing, 2019) s. 14.

statliga organisationer har begränsats kraftigt och många organisationer har förbjudits.<sup>104</sup> Även den akademiska friheten har minskat och partiet kontrollerar i allt större utsträckning vad som får undervisas, publiceras och forskas om.<sup>105</sup>

Kommunistpartiet har vidare stärkt sin kontroll över samhället i stort företag, organisationer och privatpersoner. Med hjälp av ny teknologi har övervakningen och kontrollen över befolkningen stärkts, bland annat genom det uppmärksammade sociala kreditssystemet.<sup>106</sup> Repressionen har märkts extra tydligt i Kinas gränsområden såsom Xinjiang och Tibet där regimen förtrycker etniska minoriteters rätt till egen religion, språk och kultur.<sup>107</sup> Hongkongs utlovade autonomi har skarpt begränsats genom den nationella säkerhetslag som Kina genomdrev 2020.

Xi Jinping har också ökat sin personliga makt inom kommunistpartiet. Dels har det skett en centralisering av makt från lokal till central nivå. Dels har Xi Jinping personligen stärkt sin kontroll över partiet på central nivå.<sup>108</sup> År 2018 avskaffade nationella folkkongressen tidsgränsen på två mandatperioder, motsvarande tio år, för presidenten. Det innebär att Xi Jinping till skillnad från sina företrädare kan sitta kvar som Kinas statschef under hela sin livstid. Maktkoncentrationen runt Xi Jinping innebär att de regler och rutiner som reglerar inbördes maktrelationer inom partiet och säkrar en viss förutsägbarhet och ömsesidigt ansvarsutkrävande får mindre betydelse.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Kinas ökade ekonomiska inflytande globalt har skett parallellt med att kommunistpartiet har ökat repressionen i Kina och Xi Jinping har stärkt makten över partiet. Kina är alltså globalt mäktigare och mer repressivt idag jämfört med för tio år sedan.

---

<sup>104</sup> Jessica Teets och Oscar Almén, "Advocacy under Xi: NPO strategies to influence policy change", *Nonprofit Policy Forum*, 9/1, 2018.

<sup>105</sup> John Fitzgerald, "Chinese Scholars are Calling for Freedom and Autonomy – How should Western Universities Respond?", *Journal of Political Risk*, 8/1 (2020).

<sup>106</sup> Samantha Hoffman, *Social Credit: Technology-enhanced authoritarian control with global consequences* (ASPI: Barton, 2018); Lotus Ruan, *When the winner takes it all: Big data in China and the battle for privacy* (ASPI: Barton, 2018).

<sup>107</sup> Regeringen, "Kina – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2018" (Utrikesdepartementet: Stockholm, 2019); Dibyesh Anand, "Colonization with Chinese characteristics: politics of (in) security in Xinjiang and Tibet", *Central Asian Survey*, 38/1 (2019).

<sup>108</sup> I oktober 2020 utfärdade kommunistpartiets centralkommitté ett direktiv om nya arbetsformer för centralkommittén. Det är ett exempel av flera regleringar som innebär stärkt makt för generalsekretären. Se Rogier Creemers (red), "Work Regulations of the Central Committee of the Communist Party of China", 30 september 2020, *China Copyright and Media*, nedladdad 2020-10-10 (<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2020/09/30/work-regulations-of-the-central-committee-of-the-communist-party-of-china/>).



## 4.2.2 Industripolitik

Trots att en stor del av den kinesiska ekonomin har marknadsanpassats och domineras av privata företag spelar central planering och nationella strategier fortfarande en stor roll. De nationella femårsplanerna fungerar som politiska styrdokument för i vilken riktning kommunistpartiet vill att ekonomin ska drivas. Under senare år har de nationella industriplanerna fokuserat på att ställa om den kinesiska ekonomin från att vara exportinriktad och produktionsdriven till att drivas mer av inhemsk konsumtion och export av högteknologiska produkter och tjänster. För att uppnå detta har Kina lagt mycket fokus på forskning och innovation. Denna insikt har förstärkts av det allt hårdare klimatet mellan Kina och USA där USA infört en rad åtgärder för att strypa Kinas tillgång till amerikansk högteknologi. Då den ekonomiska omställningen är avgörande för Kinas fortsatta ekonomiska utveckling utgör framgångsrik forskning och innovation en fråga om nationell säkerhet för det kinesiska ledarskapet.<sup>109</sup>

Den kinesiska staten uppmanade genom sin så kallade Go Out-strategi från 1999 kinesiska företag att genomföra utländska investeringar. Detta underlättades av att företag kunde få finansiering från statliga banker. I efterföljande femårsplaner var det en tydlig målsättning att få tillgång till globala värdekedjor, anskaffa avancerad teknologi och att få tillgång till attraktiva varumärken. När BRI presenterades gavs tydliga signaler från ledningen att utlandsinvesteringar är ett prioriterat område.<sup>110</sup>

År 2015 lanserade Kinas regering industriplanen *Made in China 2025* (MIC2025) som har ambitionen att göra Kina självförsörjande och uppnå egen innovationsförmåga inom tio kärnindustrier såsom nästa generations informationsteknologi, flyg- och rymdteknik, innovativa material och biomedicin och medicinsk utrustning. Sedan lanseringen av MIC2025 har det skett en markant ökning av kinesiska investeringar inom högteknologiska sektorer.<sup>111</sup> MIC2025 skapade starka reaktioner i Washington och Bryssel då den uppfattades som kraftigt marknadsförvrängande på grund av statlig styrning och subventioner.<sup>112</sup> Efter motreaktionerna från västvärlden tonades MIC2025 ned i Kina. Det är dock tydligt att den kinesiska regeringen inte har som avsikt att avvika från ambitionen att bli självförsörjande inom högteknologi. I september 2020 lanserade regeringen en ny plan för statligt stöd

---

<sup>109</sup> Tanj Jie, "Wu Xinbo on the 'Transformation' of US–China Relations", *The Diplomat*, 9 januari 2020, nedladdad 2020-11-18 (<https://thediplomat.com/2020/01/wu-xinbo-on-the-transformation-of-us-china-relations/>).

<sup>110</sup> Jerker Hellström, Oscar Almén och Johan Englund, *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning* (FOI: Stockholm, 2019) s. 12.

<sup>111</sup> Jerker Hellström, Oscar Almén och Johan Englund, *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning* (FOI: Stockholm, 2019) s. 13.

<sup>112</sup> European Union Chamber of Commerce in China, *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces* (European Union Chamber of Commerce in China: Peking, 2017).

för ”strategiska framväxande industrier” vilket i princip tangerar de teknologier som ingår i MIC2025.<sup>113</sup>

Att bli självförsörjande inom högteknologi är avgörande inte minst för Kinas militära förmåga. Kinas regering har uttryckt en ambition om att Kina ska ha en militär i världsklass år 2050.<sup>114</sup> För att stärka den inhemska innovationsförmågan inom militär teknologi tar militären hjälp av den civila sektorn. Den så kallade civila-militära integrationen (CMI) går ut på att dra nytta av den civila sektorns fotfäste utomlands och på så sätt få tillgång till teknologier, inte minst inom dubbelanvändningsområden. Det är också ett sätt att komma runt de vapenembargon som USA och EU har mot Kina. I korthet syftar CMI till att använda sig av den civila sektorn för att maximera militär makt.<sup>115</sup>

Kina använder sig av en mängd olika metoder för överföring av teknologi till Kina. Metoderna inkluderar öppna legala metoder såsom investeringar och företagsförvärv, öppet forskningssamarbete och rekrytering av arbetskraft, gråzonsmetoder som dolda anställningar och forskningsbidragsfusk, och olagliga metoder som stöld, underrättelserekrytering, och cyberspionage.<sup>116</sup>

Det finns många exempel på att Kina använder sig av sin ekonomiska makt för att uppnå politiska mål. Exempelvis har Kina tidigare anklagats för att utnyttja sin position som dominant aktör inom sällsynta jordartsmetaller vilka är avgörande råvaror i högteknologiska produkter som mobiltelefoner. Som en reaktion på Japans agerande i konflikten om ögruppen Senkaku/Diaoyudao 2010 införde Kina ett inofficiellt exportembargo för sällsynta jordartsmetaller till Japan. Men den förväntade effekten uteblev då Japan istället byggde upp alternativa leveranskedjor och därmed blev mindre beroende av Kina. Frågan om sällsynta jordartsmetaller har även tagits upp i bland annat kinesisk statlig media som ett sätt för Kina att

---

<sup>113</sup> Frank Tang, ”China unveils ’strategic emerging industries’ plan in fresh push to get away from US technologies”, *South China Morning Post*, 24 september 2020, nedladdad 2020-10-10 ([www.scmp.com/economy/china-economy/article/3102911/china-unveils-strategic-emerging-industries-plan-fresh-push](http://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3102911/china-unveils-strategic-emerging-industries-plan-fresh-push)).

<sup>114</sup> PRC State Council, *China’s National Defense in the New Era*, (Jul. 2019) s. 10.

<sup>115</sup> Alex Joske, *Hunting the phoenix: The Chinese Communist Party’s global search for technology and talent* (ASPI: Barton, 2020) s. 10.

<sup>116</sup> Alex Joske, *Hunting the phoenix: The Chinese Communist Party’s global search for technology and talent* (ASPI: Barton, 2020) s. 5; Michael Brown and Pavneet Singh, *China’s Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable A Strategic Competition to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation* (Defense Innovation Unit Experimental: Washington, D.C., 2018).

sätta press på USA för att häva förbudet mot att leverera komponenter till Huawei.<sup>117</sup>

Även nordiska länder som på olika sätt retat upp Kinas kommunistparti har straffats ekonomiskt. Efter att den kinesiska dissidenten Liu Xiaobo tilldelades fredspriset 2010 sattes Norge i diplomatisk ”frysbox” och Kina försvårade införselreglerna för import av lax och andra produkter från Norge i sex år.<sup>118</sup> Kina hotade även Sverige med negativa konsekvenser för handeln efter att kulturminister Amanda Lind delat ut Tucholskypriset 2019 till Gui Minhai.<sup>119</sup>

I oktober 2020 beslutade Post- och telestyrelsen (PTS) att utrustning från de kinesiska leverantörerna Huawei och ZTE inte får användas av de operatörer som fått tillstånd att använda radiosändare i frekvensbanden 3,5 och 2,3 GHz. Beslutet grundas i Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens bedömning att Kinas cyberespionage mot Sverige innebär ökade risker för underrättelseinhämtning och antagonistiska handlingar kopplade till elektroniska kommunikationstjänster. Vidare konstaterar Säkerhetspolisen att ”den kinesiska partistaten och underrättelsetjänsten kan påverka och utöva påtryckningar” på Huawei och ZTE.<sup>120</sup> En talesperson för Kinas utrikesdepartement meddelade därefter att svenska företag riskerade att drabbas av konsekvenser om inte Sverige ändrade beslutet.<sup>121</sup>

### 4.2.3 Privata och statliga företag

En fråga som har fått en central roll i debatten om kinesiska utländska investeringar är i vilken grad privata företag är oberoende från den kinesiska staten. Exempelvis har formellt privata företag som Huawei anklagats för att dess teknikkomponenter

<sup>117</sup> Cary Huang, ”China’s ban on rare earths didn’t work on Japan and won’t work in the trade war with the US”, *South China Morning Post*, 5 Juni 2019; Malek Khan, Martin Lundmark och Jerker Hellström, *Sällsynta jordartsmetaller – betydelse för det försvars- och säkerhetspolitiska området*, (FOI: Stockholm, 2012).

<sup>118</sup> Jens Littorin, ”Diplomatisk kris med Kina resulterade i sex år lång laxbojkott”, *Dagens Nyheter*, 19 november, 2019.

<sup>119</sup> Helena Zacharisson och Ida Jansson, ”Kinas ambassad hotar Sveriges regering”, *SVT Nyheter*, 15 november, 2019, nedladdad 2020-11-18 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kinas-ambassad-hotar-sveriges-regering>).

<sup>120</sup> Post- och Telestyrelsen, *Godkännande av sökande samt tillkommande villkor i auktion av frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz*, Beslut 20 oktober 2020 (Post- och telestyrelsen: Stockholm, 2020), s. 6. Detta har kategoriskt förnekats av Huawei, se SVT Nyheter, ”Huawei: Glada att domstolen delar vår syn”, *SVT Nyheter*, 9 november 2020, nedladdad 2020-11-20 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/huawei-glada-att-domstolen-delar-var-syn>).

<sup>121</sup> Maja Andersson, ”Kina hotar med motaktion efter 5G-beslutet”, *Dagens Nyheter*, 21 oktober 2020, nedladdad 2020-11-18 (<https://www.dn.se/ekonomi/kina-hotar-med-motaktion-efter-5g-beslutet/>). Det ska tilläggas att Huawei överklagade beslutet till Förvaltningsrätten och att Förvaltningsrätten hävde beslutet mot Huawei i 5G-auktionen. Auktionen är därför inställd tills vidare. Se Felicia Nordlund, ”Domstol stoppar förbudet mot Huawei i 5G-auktionen”, *SVT Nyheter*, 9 november 2020, nedladdad 2020-11-18 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/domstol-haver-forbudet-mot-huawei-i-5g-auktionen>).

kan utgöra en säkerhetsrisk och applikationen Tik Tok har misstänkts för att lämna ut användardata till den kinesiska staten. USA har med de argumenten stängt ute Huawei från den amerikanska telesystemmarknaden,<sup>122</sup> och hotat att tvinga Tik Toks kinesiska moderbolag Bytedance att sälja av Tik Tok.<sup>123</sup> Privata företag spelar en helt avgörande roll i den kinesiska ekonomin. Siffror som brukar nämnas är att privata företag står för 50 procent av skatteintäkterna, 60 procent av den ekonomiska produktionen och 80 procent av den urbana arbetskraften.<sup>124</sup> Samtidigt favoriseras statliga företag. Bland annat har de mycket lättare att få krediter från bankerna.

Distinktionen mellan statliga och privata aktörer i Kina är på många sätt otydlig. Även om det formellt sett finns en statlig och en ickestatlig sektor i Kina innebär det inte att den privata sektorn står självständig i förhållande till staten på det sätt som den gör i demokratiska system. I Kinas politiska system innehar kommunistpartiet en särställning som gör att det i praktiken inte är underställt lagen. Partiet har till exempel en egen disciplineringsmekanism som föregår statens lagar. Först efter att partiet har utrett och straffat en hög partimedlem kan personen i fråga straffas enligt statens juridiska process. Detta innebär i praktiken att, förutom lagen, är medborgare, organisationer och företag även underställda kommunistpartiets vilja. Det innebär inte att partiet i detalj reglerar den privata sektorn då det skulle bli alltför ineffektivt och kostsamt. Men det betyder att i de fall kommunistpartiet anser att en fråga är tillräckligt viktig kan inte lagstiftningen stå i vägen för partiets beslut. När kommunistpartiet förespråkar byggandet av en rättsstat i Kina betyder det att partiet ska använda sig av lagar för att styra samhället för att skapa förutsägbarhet, effektivitet och legitimitet, men inte att dessa lagar ska kunna användas av någon annan aktör för att begränsa partiets makt.<sup>125</sup>

Denna diskussion är viktig för att förstå kinesiska företags relation till kommunistpartiet och den kinesiska staten. Eftersom kommunistpartiets makt över staten och samhället är så omfattande innebär det att frågor som partiet anser tillräckligt viktiga helt avgörs av partiet. Företag och medborgare är vidare skyldiga att informera staten, och därmed partiet, om de aktiviteter som kan vara av nationellt säkerhetsintresse. I praktiken har det alltid fungerat så, men det blev än mer tydligt genom

---

<sup>122</sup> Bureau of Industry and Security, "Addition of Entities to the Entity List", *Federal Register*, 21 maj 2019, nedladdad 2020-11-01 ([www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list](http://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list)).

<sup>123</sup> Selina Wang, "Tik Tok's US ban is on hold. What comes next?" *CNN*, 6 oktober 2020, nedladdad 2020-11-01 (<https://edition.cnn.com/2020/10/05/tech/tiktok-what-next-intl-hnk/index.html>).

<sup>124</sup> Tom Mitchell och Xinning Liu, "Chinese Communist party asserts greater control over private enterprise", *Financial Times*, 28 september 2020, nedladdad 2020-11-10 ([www.ft.com/content/582411f6-fc3b-4e4d-9916-c30a29ad010e](http://www.ft.com/content/582411f6-fc3b-4e4d-9916-c30a29ad010e)).

<sup>125</sup> Oscar Almén, *Authoritarianism Constrained: The role of local people's congresses in China*, (Göteborgs Universitet: Göteborg, 2005).

den nationella underrättelselag som nationella folkkongressen antog 2018. Enligt lagen är kinesiska medborgare och organisationer skyldiga att informera säkerhetsmyndigheterna om frågor som rör nationell säkerhet. Lagen ger inte medborgare och organisationer någon rätt att vägra att meddela sådan information. Vad som utgör nationell säkerhet är inte specificerat i lagen vilket innebär att det är säkerhetsmyndigheterna som avgör detta.<sup>126</sup>

Kina har försvarat lagen med att liknande lagar finns i de flesta länder som till exempel USA.<sup>127</sup> Detta stämmer delvis, men skillnaden ligger i att i demokratiska stater är statliga myndigheter underställda lagar och domstolarna är politiskt oberoende. Att Kina nu instiftat en lag innebär i praktiken att staten har laglig rätt att göra det den redan tidigare gjorde. Lagen sänder också ett tydligt budskap till medborgarna och företagen om att de bör vara beredda på att informera och samarbeta med säkerhetsmyndigheterna.

Den nationella underrättelselagen är bara en av flera förändringar för att öka partiets och statens kontroll över samhället som genomförts under senare år. Sedan mer än ett decennium måste privata företag etablera kommunistparticeller som rapporterar direkt till den lokala partikommittén. I september 2020 publicerade kommunistpartiet även ett vägledande yttrande med innebörden att partiet ska stärka sin relation till privata företag.<sup>128</sup> Direktivet innebär att partiet erbjuder mer stöd till privata företag men också att det ser ett behov av mer kontroll över de privata företagen.

Dessa lagar och partidokument fungerar som politiska signaler om hur partiet vill att medborgare och privata företag skall förhålla sig till staten och partiet. Men i den avgörande frågan om huruvida privata företag kan tvingas lämna ut känslig information till kommunistpartiet innebär de ingen avgörande skillnad. Om kommunistpartiet anser det nödvändigt att tvinga ett företag att lämna ut information finns det idag inget som företaget kan göra för att hindra det.

---

<sup>126</sup> 全国人民代表大会[Nationella Folkkongressen], 中华人民共和国国家情报法 [Folkrepubliken Kinas Nationella underrättelselag], 6 juni 2018, nedladdad 2020-11-10 ([www.npc.gov.cn/npc/c30834/201806/483221713dac4f31bda7f9d951108912.shtml](http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201806/483221713dac4f31bda7f9d951108912.shtml)); Murray Scot Tanner, "Beijing's New National Intelligence Law: From Defence to Offence", *Lawfare*, 20 juli, 2017, nedladdad 2020-11-10 ([www.lawfareblog.com/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense](http://www.lawfareblog.com/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense)).

<sup>127</sup> Mo Jingxi, "Accurate understanding of intelligence law urged", *China Daily*, 20 februari 2020, nedladdad 202011-10 ([www.chinadaily.com.cn/a/201902/20/WS5c6cae49a3106c65c34ea45c.html](http://www.chinadaily.com.cn/a/201902/20/WS5c6cae49a3106c65c34ea45c.html)).

<sup>128</sup> 中办印发《意见》 加强新时代民营经济统战工作 [Kommunistpartiets centralkommittés utfärdade "yttrande" om att stärka enhetsfrontens arbete med den privata ekonomin i den nya eran], 16 september 2020, nedladdad 2020-10-01 (<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0916/c64036-31862864.html>).

#### 4.2.4 Kinesiska utländska investeringar

Kinas utländska investeringar tog fart 2014 och nådde en topp under 2016 då det totala värdet uppgick till cirka 200 miljarder amerikanska dollar.<sup>129</sup> En stor del av Kinas utländska investeringar har gått till utvecklingsländer och i vissa länder har Kina blivit en dominant ekonomisk kraft. Exempelvis dominerar kinesiskägda företag produktionen av kobolt i Kongo vilket är en nyckelkomponent i produktion av litiumbatterier.<sup>130</sup>

Efter att Peking 2017 infört hårdare administrativa regler minskade de utländska investeringarna och uppgick 2019 till 117 miljarder amerikanska dollar.<sup>131</sup> I Europa var minskningen procentuellt ännu större, från 37 miljarder Euro 2016 till knappt 12 miljarder 2019.<sup>132</sup> I samband med att Coronaviruset spreds över världen under våren 2020 uppstod farhågor för att kinesiska företag skulle komma att köpa upp krisande företag till reapriser och ett flertal länder tog beslut för att skydda företag från kinesiska uppköp. Det visade sig emellertid, baserat på den information som hittills framkommit, att kinesiska utländska investeringar sjönk dramatiskt under första halvan av 2020 men att utländska investeringar till Kina däremot har behållit en hög nivå och för första gången på tio år översteg värdet på Kinas utlandsinvesteringar.<sup>133</sup> Med tanke på bristen på tillförlitlig statistik när det gäller företagsförvärv, speciellt för mindre förvärv, är det dock viktigt att påpeka kan det ha förekommit flera förvärv som inte syns i statistiken.

Farhågorna för kinesiska uppköp i Europa växte under andra halvan av 2010-talet och grundade sig i ett antal uppmärksammade kinesiska uppköp under senare år. Mideas köp av det klassiska tyska robotillverkningsföretaget Kuka för 4,6 miljarder Euro 2016 var en väckarklocka för många och satte ljuset på behovet av en översyn av investeringsgranskningsmekanismer i EU.

Många av de förvärv som genomförts har varit verksamma inom de sektorer som i diskussionerna om granskningsmekanismer bedöms vara skyddsvärda sektorer.

<sup>129</sup> Statistik över kinesiska utländska investeringar varierar mellan olika källor beroende på hur det beräknas. Här är det fråga om flöden och siffrorna baseras på Rhodium/Merics som anses vara ledande inom kinesiska utländska investeringar. Thilo Hanemann, Mikko Huotari och Agatha Kranz, *Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies* (Rhodium Group/Merics: Berlin, 2020), s. 8.

<sup>130</sup> Felix Todd, "China, Cobalt, and the Congo: Why Xi Jinping is winning the 'batteries arms race'", *NS Energy*, 13 augusti 2019, nedladdad 2020-11-01 ([www.nsenerybusiness.com/features/china-cobalt-congo-batteries/](http://www.nsenerybusiness.com/features/china-cobalt-congo-batteries/)).

<sup>131</sup> Agatha Kratz, Mikko Huotari, Thilo Hanemann och Rebecca Arcesati, *Chinese FDI in Europe: 2019 Update* (Rhodium Group/Merics: Berlin, 2020) s. 8.

<sup>132</sup> Agatha Kratz, Mikko Huotari, Thilo Hanemann och Rebecca Arcesati, *Chinese FDI in Europe: 2019 Update* (Rhodium Group/Merics: Berlin, 2020) s. 9.

<sup>133</sup> Thilo Hanemann och Daniel H. Rosen, "Who's Buying Whom? COVID-19 and China Cross-Border M&A Trends", *Rhodium Group*, 18 juni 2020, nedladdad 2020-11-01 (<https://rhg.com/research/whos-buying-whom/>).

Några uppmärksammade fall är statliga China General Nuclears (CGN) och China National Nuclear Corporations (CNNC) investering i det brittiska kärnkraftverket Hinkley Point C 2016, och det kinesiska konsortiet Elegant Jubilees köp av 49% av brittiska Global Switch 2016. Det kinesiska konsortiet har starka kopplingar till kinas försvarsindustri och Global Switch äger bland annat Storbritanniens största datacenter.<sup>134</sup>

I Sverige förvärvade 2014 kinesiska Jilin Connell det svenska kemiföretaget Chematur, ett Karlskoga-företag med djupa rötter i svensk vapenindustri. I juli 2019 såldes Chematur vidare till Wanhua Chemical group för 135 miljoner amerikanska dollar. Wanhuas största aktieägare är Yantai Guofeng Investment Holding,<sup>135</sup> vilket är helägt av Yantai SASAC.<sup>136</sup> SASAC som står för State-owned Asset Supervision Administration Commission är den enhet inom kinesiska staten som äger statliga bolag.

Ett område där den kinesiska staten uttryckligen har ambitionen att bli världsledande är halvledarsektorn. Halvledare är avgörande teknikkomponenter för en rad olika områden, inklusive avancerad vapentechnologi. Kina bedöms fortfarande ligga efter USA och vissa andra avancerade industriländer när det gäller halvledarteknologi och är därför fortfarande beroende av import av de mest avancerade komponenterna. Behovet av kinesisk egen forskning och produktion har ökat sedan USA infört restriktioner för överföring av halvledarteknologi till Kina. För att stärka kinesisk egen utveckling och produktion av halvledare har det investerats enorma summor. Enligt uppskattningar kommer investeringarna att uppgå till cirka 1,4 miljarder amerikanska dollar de närmsta fyra åren.<sup>137</sup> Kina har även aktivt köpt upp många utländska halvledarföretag.

Under åren 2014–2016 köptes de tre svenska halvledarföretagen Imego, Silex och Norstel upp av olika kinesiska investerare. Imego och Norstel såldes av svenska staten. I åtminstone ett av fallen, Silex, visade sig den slutliga ägaren Nav Technology vara ett företag med nära kopplingar till den kinesiska militären. Det föreligger exportförbud till Kina för de typer av halvledare som Norstel och Imego producerar då de har dubbla användningsområden. Inspektionen för strategiska

---

<sup>134</sup> John Hemmings, *Safeguarding our Systems: Managing Chinese Investment into the UK's Digital and Critical National Infrastructure* (The Henry Jackson Society: London, 2017)

<sup>135</sup> Enligt Wanhuas hemsida äger Yantai Guofeng Investments Holdings 21,6 % av aktierna i Wanhua Chemical Group. Se [www.whchem.com/en/investorrelations/stock/stakeholder.shtml](http://www.whchem.com/en/investorrelations/stock/stakeholder.shtml) (nedladdad 2020-11-12).

<sup>136</sup> AC Investment, "Wanhua Chemical Group Upgraded To 'BBB' On Improved Scale And Diversity Following Restructuring; Outlook Stable", *AC Investment*, 26 november, 2018, nedladdad 2020-11-12 ([www.ademcetinkaya.com/2018/11/wanhua-chemical-group-upgraded-to-bbb.html](http://www.ademcetinkaya.com/2018/11/wanhua-chemical-group-upgraded-to-bbb.html)).

<sup>137</sup> Sissy Chou, "US-China tech war: can China's chipmaking drive save it from US technology embargo?", *South China Morning Post*, 28 september 2020, nedladdad 2020-11-01 ([www.scmp.com/economy/china-economy/article/3103385/us-china-tech-war-can-chinas-chipmaking-drive-save-it-us](http://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3103385/us-china-tech-war-can-chinas-chipmaking-drive-save-it-us)).

produkter (ISP) kunde på så sätt hindra att Norstels produktion flyttade till Kina, men de hade ingen möjlighet att stoppa själva förvärvet.<sup>138</sup> Norstel såldes sedermera av de kinesiska ägarna An Xin Capital till fransk-italienska STMicroelectronics.<sup>139</sup>

Kinesiska uppköp av halvledarföretag i Europa har fortsatt. I januari 2019 förvärvade det kinesiska Jingfang Optoelectronics en majoritetspost i det nederländska halvledarföretaget Anteryon för 32 miljoner Euro. Trots att Jingfang officiellt är ett privat börsnoterat företag är de majoritetsägda av den kinesiska regeringen.<sup>140</sup>

## 4.2.5 Kinesiska investeringar i Sverige

FOI genomförde 2019 den första omfattande kartläggningen av kinesiska företagsförvärv i Sverige. Kartläggningen identifierade 51 majoritetsförvärv och ytterligare 14 minoritetsförvärv som genomförts under åren 2002–2019. 2017 var det år då flest förvärv genomfördes. I och med förvärven tog kinesiska bolag även kontroll över ett hundratal dotterbolag. De flesta företag som förvärvades var verksamma inom fem sektorer: industriella produkter och maskiner, hälsa och bioteknologi, informations- och kommunikationsteknologi, elektronik samt fordonsindustri. I studien undersöktes också i vilken mån de förvärvade företagen är verksamma inom de områden som lyfts fram i Kinas nationella industriplan *Made in China 2025*. Studien fann att ungefär hälften av de förvärvade företagen var verksamma inom dessa teknikområden. Det gäller främst företag inom hälsa och bioteknologi, elektronik och fordonsindustri.<sup>141</sup>

Kartläggningen satte ljuset på många av de mindre bolag som inte fått så mycket uppmärksamhet i media jämfört med de stora företagsförvärven såsom Volvo, Nordic Cinema, Radisson och NEVS. Ett antal av de mindre bolagen är verksamma inom högteknologiska sektorer som är av stort intresse för den kinesiska staten såsom halvledare och satellitpositionering.

---

<sup>138</sup> Birgitta Forsberg, ”Staten sålde spjutspetsbolag till Kina – under radarn”, *Svenska Dagbladet*, 18 december 2018.

<sup>139</sup> ST, ”STMicroelectronics closes acquisition of silicon carbide wafer specialist Norstel AB”, *ST*, 2 december 2019, nedladdad 2020-11-18 ([https://www.st.com/content/st\\_com/en/about/media-center/press-item.html/c2930.html](https://www.st.com/content/st_com/en/about/media-center/press-item.html/c2930.html)).

<sup>140</sup> Datenna BV, ”The acquisition of Anteryon”, Datenna BV, nedladdad 2020-11-12 ([www.datenna.com/the-acquisition-of-anteryon/](http://www.datenna.com/the-acquisition-of-anteryon/)).

<sup>141</sup> Jerker Hellström, Oscar Almén och Johan Englund, *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning* (FOI: Stockholm, 2019). Det rörde sig om investeringar för cirka 100 miljarder kronor totalt under hela perioden 2002–2019. En motsvarande studie av kinesiska investeringar i Tyskland 2014–2017 fann att 65 % av investeringarna var inom de områden som pekats ut i MIC2025. Se Cora Jungbluth, *Is China Systematically Buying Up Key Technologies? Chinese M&A transactions in Germany in the context of "Made in China 2025"* (Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2018).



I FOI:s rapport konstaterades att på grund av svårigheter med att samla in data över företagsförvärv finns det ett mörkertal av förvärv som inte kunnat identifieras. Brist på fullständig statistik över kinesiska företagsförvärv är ett generellt problem i Europa. Det har genomförts ett antal initiativ för att identifiera kinesiska förvärv i Europa, men samtliga dessa är ofullständiga.<sup>142</sup> I september 2020 redovisade det holländska dataföretaget Datenna BV en databas med 650 kinesiska företagsförvärv i EU under åren 2010–2020. Enligt databasen hade Sverige det näst högsta antalet kinesiska förvärv justerat efter befolkningsmängd efter Luxemburg.<sup>143</sup>

Enligt Datenna är anledningen till det relativt höga antalet investeringar i norra Europa, såsom Sverige, Nederländerna och Tyskland, att dessa länder är starka inom högteknologiska områden som Kina är speciellt intresserat av att förvärva.<sup>144</sup> Datenna har även undersökt graden av statligt inflytande i de kinesiska förvärvande bolagen. Av de 650 identifierade förvärven i EU hade 161 (25 %) en hög grad av statligt inflytande, 103 (15 %) medelstort inflytande, och i de återstående 386 (60%) bedömdes det statliga inflytandet vara lågt. I Sverige hade 34% av de kinesiska förvärvande företagen statligt inflytande.<sup>145</sup>

FOI:s studie begränsades till företagsförvärv och inkluderade inte så kallade greenfield-investeringar – det vill säga att allt byggs upp från grunden – såsom etablering av dotterbolag och investeringar i infrastruktur. Just frågan om kritisk infrastruktur har varit i fokus för mycket av debatten om riskerna med utländska investeringar i skyddsvärda sektorer. Debatten blossade upp i samband med diskussionerna om ett kinesiskt konsortiums, bestående av statliga China Communications Construction Company (CCCC) och Hongkongbaserade Sunbase Group, planer på att investera i en djuphamn i Lysekil.<sup>146</sup> Ett annat exempel är det statliga

---

<sup>142</sup> Enligt medieföretaget Bloomberg var antalet kinesiska företagsförvärv i Sverige under åren 2008–2018, 24 st. Som en jämförelse identifierades 54 förvärv i FOI:s studie under motsvarande tidsperiod. Rhodium Group har identifierat 56 investeringar för perioden 2000–2018 men ett stort antal av dessa utgörs inte av förvärv utan av så kallade greenfield-investeringar (det vill säga att allt byggs upp från grunden). Se Jerker Hellström, Oscar Almén och Johan Englund, *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning* (FOI: Stockholm, 2019) s. 6. Datenna identifierade 38 kinesiska förvärvsposter med minst 10 % ägarandel i Sverige under perioden 2010–2020. Motsvarande siffra i FOI:s kartläggning under åren 2010–2019 är 58. Datennas data är alltså inte heltäckande men kan ge en viss indikation på totala mängden kinesiska förvärv och som en grund för jämförelse mellan europeiska länder.

<sup>143</sup> I Sverige hade det enligt databasen genomförts 38 kinesiska förvärv vilket utgör 3,8 förvärv per en miljon innevånare. Motsvarande siffra är för Luxemburg 15, Nederländerna 2,3, Tyskland 2,2 och Finland 2.

<sup>144</sup> Korrespondens med analytiker på Datenna BV, 2020-10-09.

<sup>145</sup> Datenna BV, ”China-EU FDI Radar”, *Datenna BV*, nedladdad 2020-10-01 ([www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/](http://www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/)); Daniel Michaels, ”Behind China’s Decade of European Delas, State Investors Evade Notice”, *Wall Street Journal*, 30 september 2020, nedladdad 2020-10-10 ([www.wsj.com/articles/behind-chinas-decade-of-european-deals-state-investors-evade-notice-11601458202](http://www.wsj.com/articles/behind-chinas-decade-of-european-deals-state-investors-evade-notice-11601458202)).

<sup>146</sup> Janne Sundling, ”Protester stoppar Kinas djuphamn i Lysekil”, *Fokus*, 31 januari 2018, nedladdad 2020-10-10 ([www.fokus.se/2018/01/protester-stoppar-kinas-miljardhamn-lysekil/](http://www.fokus.se/2018/01/protester-stoppar-kinas-miljardhamn-lysekil/)).

kinesiska CGN:s stora investeringar i svensk vindkraft.<sup>147</sup> Andra typer av samarbeten har också visat sig mer kontroversiella under senare år. Rymdbolaget (SSC) meddelade nyligen att de skulle avsluta samarbetet med Kina som i dagsläget hyr parabolantennor och får tillgång till data från rymdbasen Esrange.<sup>148</sup>

#### 4.2.6 Slutdiskussion Kina

Flera av de egenskaper och omständigheter som listas i början av kapitel 4 har relevans för kinesiska aktörer.

*Ägarstrukturen* berör främst frågan om statligt ägande och statligt inflytande, vilket i Kinas fall även innefattar kommunistpartiet med tanke på partiets kontroll av statsapparaten. I och med den kinesiska partistatens omfattande inflytande över privata aktörer, inklusive företag, kan det konstateras att kinesiska företag inte kan anses vara helt fria från statligt inflytande. Men graden av statligt inflytande skiljer sig åt från fall till fall.

Frågan om *sektordominans* gäller dels huruvida en aktör eller en stats aktörer har förmåga att dominera en viss sektor, men också i vilken grad aktören kan tänkas utnyttja den dominanta positionen för att få fördelar. Här är även frågan om beroendet av en enskild leverantör – *single supplier dependence* – en faktor att ta hänsyn till. I Kinas fall finns det exempel på att landet lyckats få en dominant position i utvecklingsländer. Så är fallet i exempelvis Kongo och koboltproduktionen. Kina har också tidigare använt sig av sin dominans inom vissa sektorer såsom sällsynta jordartsmetaller som påtryckningsmedel för att uppnå politiska syften.

Bristen på *demokrati och respekt för mänskliga rättigheter* i Kina är också uppenbar. Som har konstaterats har utvecklingen på dessa områden under senare år förvärrats snarare än förbättrats.<sup>149</sup>

När det gäller graden av *antagonistiskt agerande*, som tas upp i början av kapitlet, kan syftet med kinesiska investeringar främst kopplas till syfte 1–3, men i mindre grad till syfte 4 – krigsförberedande syfte.

På grund av det geografiska avståndet utgör Kina inget direkt geopolitiskt hot mot Sverige. Istället är Kinas ambition när det gäller länder som Sverige att utöva påverkan så att Kinas nationella intressen tillgodoses. Detta kan kopplas till de tre övriga syftena.

<sup>147</sup> Hanna Malmödin, "Kinesiska staten storägare av svensk vindindustri", *Sveriges Radio*, 15 februari 2020, nedladdad 2020-11-01 (<https://sverigesradio.se/artikel/7408486>).

<sup>148</sup> SVT, "Rymdbasen Esrange avslutar kinesiskt samarbete", *SVT*, 22 sep. 2020, nedladdad 2020-11-01 ([www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/rymdbasen-esrange-avslutar-kinesiskt-samarbete](http://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/rymdbasen-esrange-avslutar-kinesiskt-samarbete)).

<sup>149</sup> Regeringen, "Kina – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2018" (Utrikesdepartementet: Stockholm, 2019).

När det gäller gråzonsagerande är det framförallt genom desinformation och cyberspionage som Kina utmärker sig. Säkerhetspolisen konstaterar att Kina har som avsikt att försvaga Sveriges handlingskraft. Kina genomför påverkansoperationer mot Sverige inom en rad områden. Enligt Säpo bedriver Kina ”avancerat cyberspionage för att främja sin egen ekonomiska utveckling och utveckla sin militära förmåga. Det sker genom omfattande underrättelseinhämtning och stöld av teknologi, forskning och utveckling”.<sup>150</sup>

Det är givetvis svårt att fastställa att en viss investering skulle ha som syfte att underlätta för gråzonsagerande. Här får det snarare konstateras att risken för detta är större i de fall investeraren är knuten till en stat som genomför gråzonshandlingar.

I vilken grad den kinesiska staten ämnar använda sig av tillgång till stordata för att utöva påtryckningar på främmande stater är oklart. Det är däremot klarlagt att den kinesiska partistaten använder sig av insamling av persondata när det gäller att övervaka den egna befolkningen.<sup>151</sup> Det visar att staten åtminstone inte har ett principiellt motstånd mot att samla personlig information i syfte att kontrollera och övervaka människor.

Det finns exempel på kinesiska investeringar i företag som behandlar stora mängder data såsom exemplet med brittiska Global Shift ovan. Oro för risken att den kinesiska staten kommer över personuppgifter och annan känslig information har också varit aktuellt gällande USAs krav på kinesiska Bytedance att sälja Tik Tok.

Det kan konstateras att Kinas investeringar i Sverige, åtminstone till viss del, kan kopplas samman med kinesiska statens tillväxtstrategier så som MIC2025. Detta eftersom den kinesiska staten har som uttalad strategi att bli självförsörjande inom flertalet av de högteknologiska områden som utgör en stor andel av de investeringar som kinesiska företag genomfört i Sverige. Därmed inte sagt att alla investeringar skulle ha detta syfte.

Utländska staters antagonistiska handlingar har i andra sammanhang använts som motivering till att utesluta vissa kinesiska aktörer från verksamheter i Sverige. Så var fallet när PTS beslutade att utrustning från Huawei och ZTE inte får användas av operatörer som fått tillstånd att medverka i budgivningen för 5G-utbyggnad.

---

<sup>150</sup> Säkerhetspolisen, *Årsbok 2019* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2020) s. 29.

<sup>151</sup> Samantha Hoffman, *Social Credit: Technology-enhanced authoritarian control with global consequences* (ASPI Policy Brief, Report no. 6: 2018).; Ruan, Lotus, *When the winner takes it all: Big data in China and the battle for privacy* (ASPI Issues paper, Report No. 5: 2018).

## 4.3 Direktinvesteringar Ryssland

Den ryska politikens inriktning, Rysslands stormaktsanspråk och de säkerhetspolitiska intressen som detta genererar står idag i motsatsställning till övriga europeiska länders och USA:s intressen. Ur ett svenskt perspektiv kolliderar svenska och ryska geopolitiska intressen framför allt i Östersjöregionen. Ur ett strikt geografiskt perspektiv, är Ryssland det enda land idag som skulle kunna utgöra ett geopolitiskt hot mot Sverige, och vars direktinvesteringar eventuellt skulle kunna vara direkt krigsförberedande eller syfta till att dra in Sverige i en gräzonsproblematik.

Det teknologiska gapet mellan Ryssland och ledande kunskapsnationer innebär vidare att Ryssland skulle kunna använda sig av direktinvesteringar för att komma över eftertraktade teknologier som ett led i sin egen tillväxtstrategi.

Även ryska privata aktörers direktinvesteringar skulle kunna medföra risker i de fall de är nära lierade med den ryska staten, och därmed riskerar att utsättas för påtryckningar från denna eller helt enkelt riskerar att tas över.

### 4.3.1 Geopolitisk kontext

Ryssland definierar sig själv som en stormakt och agerar för att upprätthålla och vidareutveckla denna självpåtagna roll. I förhållande till sin omvärld har rysk utrikespolitik två övergripande långsiktiga mål. Det första är att Ryssland ska bli erkänt som en av de ledande stormakterna i världspolitiken i paritet med USA.<sup>152</sup> Nationella säkerhetsstrategin 2015, som är det viktigaste strategidokumentet, fastslår att ett av Rysslands långsiktiga strategiska intressen är att konsolidera sin status som en ledande världsmakt, vars agerande syftar till att upprätthålla strategisk stabilitet och ömsesidigt fördelaktiga partnerskap i en polycentrisk värld.<sup>153</sup> På liknande sätt identifierar det Utrikespolitiska konceptet 2016 en av statens huvuduppgifter inom utrikespolitiken som att konsolidera Rysslands position som ett centrum för inflytande i dagens värld.<sup>154</sup>

Rysslands andra övergripande mål är att skapa och upprätthålla en egen geopolitisk intressesfär i det postsovjjetiska området.<sup>155</sup> Enligt rysk syn är berörda länder

---

<sup>152</sup> Jakob Hedenskog och Gudrun Persson, "Rysk säkerhetspolitik", i Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna (red), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019* (FOI: Stockholm, 2019) s. 78.

<sup>153</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015) утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 [Ryska Federationens nationella säkerhetsstrategi], nedladdad 2020-09-17 ([www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/](http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/)).

<sup>154</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (2016) утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиним 30 ноября 2016 г., [Ryska Federationens utrikespolitiska koncept], nedladdad 2020-09-17 ([www.scrf.gov.ru/security/international/document25/](http://www.scrf.gov.ru/security/international/document25/)).

<sup>155</sup> Jakob Hedenskog och Gudrun Persson, "Rysk säkerhetspolitik", i Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna (red), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019* (FOI: Stockholm, 2019) s. 78.

inom denna sfär fortfarande mer att betrakta som en historisk del av Ryssland än som genuint självständiga och suveräna stater. Genom en otalig mängd av bi- och multilaterala avtal och säkerhetsmässiga band ses dessa stater som en del av en yttre rysk säkerhetszon.<sup>156</sup> Rysslands ambitioner i detta område kan därmed närmast uppfattas som hegemoniska. Kontroll över en egen intressesfär ses vidare som en nödvändig förutsättning för att kunna agera som en global makt. Därigenom är Rysslands två utrikespolitiska mål mycket tätt sammanflätade, och det har visat sig vara mycket beslutsamt att gå långt för att uppnå dem, inklusive att kränka grannländers suveränitet och territoriella integritet med militära medel.

Den ryska politikens inriktning och Rysslands definition av sina säkerhetspolitiska intressen står i direkt motsatsställning till övriga europeiska länders och USA:s intressen. Den ryska regeringen fortsätter att undergräva och utmana den internationella stabiliteten genom påverkanskampanjer mot enskilda länder, inblandning i val, provokativa och hotfulla uttalanden samt styrkedemonstrationer i form av militära omdispositioner. I en strävan att kunna säkra sitt eget maktinnehav i en tid av ekonomisk stagnation, har den ryska regimen med tiden blivit alltmer inrikespolitiskt repressiv. Långtgående inskränkningar av yttrande- och mötesfrihet samt rättsliga åtgärder mot oppositionella är exempel på åtgärder som vidtagits.<sup>157</sup>

Vidare uppfattas Ryssland systematiskt sträva efter att skapa gråzonsproblematik för sina motståndare. I både den ryska teorin och praktiken kombineras hela bredden av militära och ickemilitära medel för att uppnå politiska och strategiska målsättningar. Detta inkluderar de väpnade styrkorna, inrikes- och utrikespolitik, underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati och ekonomiska medel. De flesta av dessa instrument kan tillämpas över hela konfliktskalan från fred till krig. Enligt rysk syn på krigföring kan alla tillgängliga maktmedel användas för att nå säkerhetspolitiska målsättningar.<sup>158</sup>

Enligt Försvarsberedningen kan Ryssland behöva tillgång till svenskt territorium för att hindra luftoperationer från NATO i Östersjöområdet i en kris- eller krigssituation, om Ryssland vill isolera Baltikum och Östersjön: ”Svenskt territorium är troligtvis en förutsättning för att etablera en sådan luftförvarssköld i Skandinavien”.<sup>159</sup> Vidare anser Försvarsberedningen att Sverige, i samband med en kris, konflikt eller krig i närområdet, bedöms bli utsatt för en ”kombination av politiska,

---

<sup>156</sup> Jakob Hedenskog, Gudrun Persson och Carolina Vendil Pallin, ”Rysk säkerhetspolitik”, i Gudrun Persson (red), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2016* (FOI: Stockholm, 2016) s. 118.

<sup>157</sup> Försvarsberedningen, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66 (Försvarsberedningen: Stockholm, 2017) s. 19.

<sup>158</sup> Försvarsberedningen, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66 (Försvarsdepartementet: Stockholm, 2017) s. 69.

<sup>159</sup> Försvarsberedningen, *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8 (Försvarsdepartementet: Stockholm, 2019), s. 111.

diplomatiska och ekonomiska påtryckningar samt påverkansoperationer, nätverksoperationer, sabotage m.m. där militära maktmedel kan utgöra en komponent”. Sverige blir, menar Försvarsberedningen, ”oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde” och i en sådan situation går det inte ”att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige”.<sup>160</sup>

### 4.3.2 Industri & industripolitik

Rysslands alltmer antivästliga säkerhetspolitik och ökade fokus på nationella intressen har fört det in på en väg av ökad ”strategisk avskildhet” i sina utrikes- och säkerhetspolitiska relationer.<sup>161</sup> En viktig förutsättning för att kunna föra en sådan linje är många gånger att kunna agera utifrån en egen styrkeposition. Detta förutsätter i sin tur en mycket hög grad av oberoende och handlingsfrihet gentemot andra stater och globala aktörer inom centrala politikområden.

Rysk industripolitik är ett av de områden som påverkats särskilt märkbart av de utrikespolitiska målen. Sedan Jeltsinårens samförståndskapitalism där starka industriella grupper kom att få ett stort politiskt inflytande, har Putin styrt landet mot ett statskapitalistiskt system.<sup>162</sup> Inom ramen för detta äger staten en stor del av de viktigaste produktionstillgångarna rakt av. I andra fall ägs de av personliga vänner till presidenten som är beredda att ställa sina företag till statens förfogande i utbyte mot statliga kontrakt, tillgång till fördelaktiga krediter genom statsägda banker och skydd för sina tillgångar.<sup>163</sup> Den hårda styrningen av näringslivet har i stor utsträckning skapat ett oförutsägbart företagsklimat, vilket har fått många – inte minst de som befinner sig utanför det centraliserade statskapitalistiska systemet – att vilja placera sina finansiella tillgångar i utlandet.

Som en del av det sovjetiska arvet har dock ett gemensamt drag i Jeltsins och Putins industripolitik varit ambitionen att begränsa beroendet av utländska insatsvaror och teknologi i syfte att skydda Rysslands strategiska sektorer. Den försvarsindustriella sektorn liksom dess underleverantörer av insatsvaror och teknologi med dubbla användningsområden har setts som särskilt skyddsvärd i detta hänseende. Trots detta fortsatte det utländska beroendet att växa även inom denna sektor

---

<sup>160</sup> Försvarsberedningen, *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8 (Försvarsdepartementet: Stockholm, 2019), s. 113.

<sup>161</sup> Gudrun Persson, ”Security policy and military strategic thinking”, i Jakob Hedenskog, och Carolina Vendil Pallin (red), *Russian military capability in a ten-year perspective – 2013* (FOI: Stockholm, 2013) s. 80.

<sup>162</sup> Simeon Djankov, *Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism* (Peterson Institute for International Economics: Washington DC, 2015).

<sup>163</sup> Simeon Djankov, *Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism* (Peterson Institute for International Economics: Washington DC, 2015).

fram till 2014. En central faktor bakom denna utveckling har varit Rysslands växande teknologiska gap till de främsta västerländska industriländerna. En annan faktor har varit de institutionella spelreglerna på den ryska marknaden som i många fall oavsiktligt kommit att systematiskt gynna utländska företag på bekostnad av den egna inhemska industrin, som därigenom fått se sin redan svaga konkurrenskraft försvagas ytterligare.<sup>164</sup>

Därmed var det först i kölvattnet av de sanktioner som Ryssland utsattes för, som en konsekvens av dess kränkningar av Ukrainas rättigheter som en suverän stat, som de uttalade ambitionerna om ökat teknologiskt oberoende kom att backas upp på allvar. En mer proaktiv importsubstitutionspolitik och institutionella marknadsreformer sjuöptes. Omläggningen av industripolitiken efter 2014 har haft ett betydligt bredare syfte än att enbart undanröja effekterna av nuvarande sanktioner. Politiken syftar snarare till att bygga en högre grad av robusthet såväl mot presumtiva utvidgningar av de nuvarande sanktionernas omfattning och inriktning som mot andra former av ekonomiska påtryckningar mot Rysslands industrisektorer.<sup>165</sup>

Vid sidan av de två importsubstitutionsprogram som lanserades 2014–2015 för att dämpa de direkta effekterna av de västerländska och ukrainska sanktionerna kan som exempel därför nämnas de importsubstitutionsplaner som Rysslands Industri- och handelsministerium godkände för ett tjugotal andra industrisektorer i mars 2015.<sup>166</sup> De flesta av dessa sektorer har ingen direkt koppling till de strategiskt mer känsliga industrisektorerna som försvar och rymd. Den mest omfattande planen berörde elektronikindustrin och inrymde över 500 olika positioner.<sup>167</sup> Dessa planer förefaller ha uppdaterats vid senare tillfällen, och det är sannolikt att det även finns importsubstitutionsplaner för mer känsliga industrisektorer som inte har publicerats.

---

<sup>164</sup> Tomas Malmföf, *The Russian machine tool industry – Prospects for a turnaround?* (FOI: Stockholm, 2019).

<sup>165</sup> Tomas Malmföf och Johan Engvall, ”Försvarsmaterielleveranser”, i Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna, (red) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019* (FOI: Stockholm, 2019) s. 120.

<sup>166</sup> Министерство энергетики, промышленности и связи Ставропольского края (2015?): *Отраслевые планы по импортозамещению, разработанные Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (Приказы Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, [Stavropolregionens ministerium för energi, industri och kommunikationer: Sektorsplaner för importsubstitution utvecklade av Ryska federationens Ministerium för industri och handel], [webb], nedladdad 2020-09-21 (<https://stavminprom.ru/docs/otraslevye-planv-po-imporzozameshcheniyu-razrabotannye-ministerstvom-promyshlennosti-i-torgovli-ross/>)).*

<sup>167</sup> Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (2015): Приказ 662 ”Об утверждении отраслевого плана мероприятий по импортозамещению в радиоэлектронной промышленности”, [Ryska federationens Ministerium för industri och handel: Order 662 ”Om godkännande av den sektoriella handlingsplanen för importsubstitution inom den radioelektroniska industin], 31 mars 2015, nedladdad 2020-09-21 (<https://stavminprom.ru/upload/iblock/a24/a24e05de38d13cd70230ad7308f0ab05.PDF>)).

Den långsiktiga geostrategiska betydelsen av denna den teknologiska avskildhetens politik, är att den möjliggör fortsatt konfrontation med västländer. Nackdelen är att Rysslands ansträngningar för att överbrygga den teknologiska eftersläpningen förmodligen hämmas, vilket på sikt ytterligare kan öka det teknologiska gapet till de geopolitiska rivaler som Ryssland har identifierat. Därmed föreligger ett troligt kontinuerligt behov för Ryssland att tillskansa sig utländsk teknologi. Detta gäller inte minst med avseende på utvecklingen av försvarsteknologier, där Ryssland även fortsättningsvis kommer sträva efter att med alla medel minska de teknologiska förmågegap som det identifierat med avseende på högprecisionsvapen, förbättrad logistikförmåga högre mobilitet samt förbättringar av nätverkscenterade koncept för krigföring.<sup>168</sup>

I det perspektivet är det av fortsatt intresse att följa hur Rysslands samverkan med asiatiska länder – i första hand Kina och Indien – kommer att utvecklas. Vidare är det av intresse att följa i vilken utsträckning Ryssland försöker komma över känsliga teknologier, där öppna eller dolda direktinvesteringar i teknologiskt framstående länder, inklusive Sverige, skulle kunna vara en av flera metoder som Ryssland använder för att komma över dessa.

### 4.3.3 Ryska aktörer

Den ryska statsmakten liksom det ryska näringslivet är tillräckligt mångfacetterade för att kunna generera olika slags aktörer med ett intresse för direktinvesteringar i utlandet – det vill säga det slag av investeringar som är tillräckligt stora för att aktören därmed kan sägas ha skaffat sig ett inflytande över det företag som denne har investerat i. Diskussionen här syftar till att lyfta fram vilka slags antagonistiska direktinvesteringar som ryska aktörer kan tänkas vara inblandade i. Det betyder dock inte att alla ryska direktinvesteringar i Sverige är antagonistiska eller till men för svensk säkerhet eller svenskt näringsliv.

Utifrån den geopolitiska kontexten som beskrevs ovan skulle en statligt kontrollerad eller influerad aktörs investeringar i Sverige kunna syfta till att skapa någon slags gråzonsproblematik i samband med ett skymningsläge eller försämrade internationella relationer. Genom direkta eller indirekta uppköp av viktiga företag inom strategiskt känsliga sektorer – exempelvis energiförsörjning eller transportlogistik – skulle Ryssland i ett sådant läge kunna påverka Sverige med icke-militära medel för att nå sina säkerhetspolitiska mål utan att behöva ta till militära medel. Ett långsiktigt mål för Ryssland är att få västländernas politiska, ekonomiska och militära samarbeten och samverkan att försvagas genom splittring. I exempelvis Baltikum har Rysslands försäljning av naturgas via rörledningar visat på att det inte drar sig för att nyttja sin dominans inom en specifik sektor för att

---

<sup>168</sup> Tomas Malmlöf och Johan Engvall, "Försvarsmaterielleveranser", i Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna, (red) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019* (FOI: Stockholm, 2019) s. 120.



uppnå egna politiska mål. Detta är särskilt tydligt i de fall när dominansen är förknippad med ett naturligt monopol, som i fallet med gasledningar som åtminstone på medellång sikt utestänger alternativa leverantörer.<sup>169</sup> I Sveriges fall är det ryska målet att Sverige ska vara militärt alliansfritt.<sup>170</sup>

Sveriges geografiska läge i Östersjöregionen, som är militärt och säkerhetspolitiskt intressant för Ryssland, innebär att det skulle kunna bli indraget i en regional militär konflikt. En rysk statlig eller statligt kontrollerad aktörs direktinvesteringar i Sverige skulle i sämsta fall kunna vara direkt krigsförberedande eller komma att nyttjas som sådana i händelse av ett skymningsläge. Ett område som Ryssland har visat intresse för är svensk infrastruktur.<sup>171</sup> Ett exempel på detta är ansökan från det ryska gasledningsprojektet Nord Stream 2 om att få hyra Slite hamn på Gotland som uppläggningshamn under byggprocessen.<sup>172</sup>

Experter har också varnat för att ryska aktörer har visat intresse för fast egendom i Sverige på strategiskt belägna platser, såsom Stockholms och Göteborgs skärgårdar. Frågan aktualiserades under 2018 efter att ett företag med ryska ägare hade köpt upp ett antal öar och andra fastigheter i Åbo skärgård, längs viktiga farleder, militära skyddsområden och utanför Åbos hamn sedan 2007. Finländska myndigheter slog då till och konfiskerade egendomen, för att utreda misstankar om grov penningtvätt och skattebrott.<sup>173</sup>

Baserat på Rysslands industripolitiska ambitioner kan en statligt kontrollerad eller influerad aktör även vara intresserad av att komma över teknik och teknologier som Ryssland idag inte har tillgång till. Vid sidan om direkt industrispionage – som är mycket omfattande – kan direktinvesteringar i specifika företag vara en annan metod för att komma över känslig teknologi.<sup>174</sup> I förekommande fall kan även investeringar i leverantörs- eller kundledet uppströms eller nedströms i produktionskedjan komma i fråga för att komma över de uppgifter man söker efter.

Ryska privata aktörers direktinvesteringar i utlandet kan många gånger vara ett led i en okontroversiell marknadsetablering utomlands. I sig kan en sådan etablering inrymma integrering av uppströms eller nedströms liggande företag i förhållande till den egna verksamheten. Oavsett de bakomliggande motiven, är de osäkra spel-

---

<sup>169</sup> Tomas Malmblom, *Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna – säkerhetspolitiska konsekvenser* (FOI: Stockholm, 2010) s. 70–75.

<sup>170</sup> Säkerhetspolisen, *Årsbok 2018* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2019), s. 30–32.

<sup>171</sup> Säkerhetspolisen, *Årsbok 2019* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2020), s. 28.

<sup>172</sup> Jonas Gummesson, "Därför är ryska gasledningen så kontroversiell", *Svenska Dagbladet*, 13 december 2016, <https://www.svd.se/7-skal-till-att-ryska-gasen-ar-sa-omstridd>

<sup>173</sup> Annika Holmbom, "Expert: Råden en signal till Kreml – det är nog nu", *Svenska dagbladet*, 10 oktober 2018; Jan Leijonhielm, "Sverige behöver lagstiftning mot ryska köp av känsliga fastigheter", *Dagens Nyheter*, 18 oktober, 2018.

<sup>174</sup> Säkerhetspolisen, *Årsbok 2014* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2015), s. 60.

reglerna på den ryska hemmamarknaden en faktor som driver ryskt kapital utomlands. Även om en sådan direktinvestering ursprungligen inte är antagonistisk, kan det finnas en risk att den med tiden utvecklas till en sådan. Den ursprungliga investeraren kan sälja sina tillgångar vidare till en ur svenskt perspektiv mer riskabel aktör, eventuellt som en konsekvens av påtryckningar. Det kan även vara så att den ursprungliga aktören dras in som en spelbricka i en mellanstatlig eller internationell konflikt och därigenom exempelvis drabbas av sanktioner. I sämsta fall kan det även vara så att det ursprungliga investeringskapitalet är ”toxiskt”, i det att det handlar om ett kriminellt nätverk som är ute efter att tvätta pengar, eller att det utgör en front för någon av de ryska säkerhetstjänsterna.

#### 4.3.4 Slutdiskussion Ryssland

Sammantaget visar ovanstående genomgång att det under specifika omständigheter – i synnerhet i relation till investeringsobjektets natur och dess skyddsvärde ur ett svenskt säkerhetsperspektiv – finns skäl till att särskilt granska ryska investerares aktiviteter i Sverige. Ryssland uppfyller flera av de aspekter som lyfts fram i detta kapitel som skäl till en särskild granskning.

Inom ramen för det statskapitalistiska system som vuxit fram under Vladimir Putins styre, har statligt ägda företag kommit att spela en dominerande roll inom det ryska näringslivet, inte minst på grund av att de kontrollerar eller dominerar strategiskt viktiga resurser eller branscher. Detta ger även staten stort inflytande eller kontroll över företag som på papperet är i privata händer.

Inom områden där Ryssland uppnår marknadsdominans och normala konkurrensregler inte fungerar, drar sig Ryssland inte för att utnyttja situationen för att uppnå politiska mål.

Under Putins styre har respekten för demokrati och mänskliga rättigheter urholkats. Därmed är även denna aspekt skäl för att noggrant granska ryska investeringar.

Slutligen är Ryssland idag det enda land i Sveriges närhet som utgör ett antagonistiskt hot, och som kan ha krigsförberedande syften mot Sverige. I dagsläget finns ingenting i den ryska politiken som tyder på att en kursomläggning av den ryska utrikespolitiken skulle vara nära förestående. Även denna omständighet talar för att investeringar från Ryssland tills vidare bör granskas noggrant.

### 4.4 Direktinvesteringar Iran

Iran är inte det första landet som kommer på tal i diskussioner om risker kring utländska direktinvesteringar i Sverige, och inom ramen för den här studien har vi inte heller kunnat hitta några konkreta exempel på iranska direktinvesteringar som skett i närtid. Men trots dessa förbehåll finns det en rad skäl att ta upp Iran som ett fall här. Iran är traditionellt sett en mycket viktig handelspartner för Sverige som

har ett betydande humankapital och en stor marknad som länge varit intressant för svenska företag. Sverige i sin tur besitter omfattande teknologiskt kunnande, och producerar en mängd intressanta varor som är eftertraktade i Iran.

Det finns också en kulturell koppling i och med att Sverige har en stor iransk diaspora.<sup>175</sup> Till de negativa faktorerna hör att Säpo pekar ut Iran som en av de tre mest antagonistiska statliga aktörerna i Sverige vid sidan av Kina och Ryssland. Iran har några karaktärsdrag som delas med många andra länder, och som borde motivera granskning av direktinvesteringar. Iran saknar demokratiskt styrelseskick, och regimen begår brott mot mänskliga rättigheter. Ägarstrukturerna i Iran kan vara svåra att urskilja eftersom gränsdragningen mellan offentlig och privat sektor inom ekonomin är otydlig, och militären utgör en betydande ekonomisk aktör.

#### 4.4.1 Geopolitisk kontext

Den iranska regimen övergripande mål är att säkra regimöverlevnad, återta regional stormaktsstatus, frigöra Iran från utländskt inflytande och hindra utländsk exploatering av iranska resurser.<sup>176</sup> Självständighet och självförsörjning är och har varit viktiga politiska ledord sen revolutionen 1979.<sup>177</sup> Revolutionen innebar en tydlig politisk kursändring, och slutet på alliansen mellan Iran och USA. Sedan dess har den spända relationen med USA haft en central betydelse för formuleringen av iransk säkerhetspolitik. Konflikten har delvis hjälpt till att legitimera regimen styre genom att mobilisera folket bakom en nationalistisk linje, men delvis också försvårat förverkligandet av vissa av regimen mål, framför allt avseende den ekonomiska utvecklingen. Nationella intressen hamnar därför i konflikt med ideologiska.<sup>178</sup>

Självständighet i betydelsen avsaknad av beroenden är svår att uppnå för en ekonomi där internationell handel spelar en betydande roll. Iran har varit föremål för

---

<sup>175</sup> I Sverige bor cirka 120.000 personer med iransk bakgrund varav cirka 80.000 är födda i Iran. Se SCB, "Befolkning efter födelseland och ursprungsland 31 december 2019", SCB, nedladdat 2020-11-12 ([www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#\\_Tabellerochdiagram](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#_Tabellerochdiagram)).

<sup>176</sup> Euan Findlater, "Iran's strategic culture and national security analysis", *Small wars journal*, 18 januari 2020, nedladdad 2020-10-23 (<https://smallwarsjournal.com/jml/art/islamic-republic-irans-strategic-culture-and-national-security-analysis>). Se också resonemang om imperialism och västvärldens exploatering av Iran i Ruhollah Khomeini, *Islam and Revolution: Writings and Declarations of Imam Khomeini (1941–1980)*, i översättning av Hamid Algar (Mizan Press: Berkely, 1981), s. 115.

<sup>177</sup> Anoushiravan Ehteshami, "The foreign policy of Iran", i Raymond A. Hinnebusch och Anoushiravan Ehteshami (red), *The foreign policy of Middle East states*, (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014), s. 264–265.

<sup>178</sup> J. Matthew McInnis, *Iran's Strategic Thinking: Origins and Evolution* (American Enterprise Institute: Washington D.C., 2015), s. 6.

sanktioner i olika former sedan 1979, både av USA och det internationella samfundet vilket har påverkat utvecklingen av ekonomin och den militära förmågan negativt. Trots att det finns en insikt hos regimföreträdarna att en stark ekonomi är en förutsättning för politisk självständighet och inflytande,<sup>179</sup> har det skapats få verkliga möjligheter att förbättra relationerna mellan Iran och västvärlden. Den här inkongruensen sammanfattades väl av Henry Kissinger som sa att det inte har avgjorts än om Iran ska vara ett normalt land eller en kampanj ("a nation or a cause").<sup>180</sup> Å ena sidan är den dåliga relationen till USA kärnan i många av Irans problem, å andra sidan är anti-amerikanismen och anti-imperialismen viktiga byggstenar i regimens ideologiska grund, och på så sätt ett sätt att överleva.<sup>181</sup>

Förhandlingarna kring Irans kärnenergiprogram 2013–2015 och det efterföljande kärnavtalet (JCPOA) innebar dock en möjlighet till visst närmande (*rapprochement*), där Irans främsta drivkraft var att få tillgång till den globala marknaden och utländska investeringar för att stärka ekonomin. Framgången med kärnavtalet blev kortvarig, eftersom USA lämnade avtalet 2018 och införde sanktioner som tills vidare begränsar Irans möjligheter att handla. Trots att de övriga avtalsparterna Kina, Ryssland, Frankrike, Storbritannien och Tyskland vill att avtalet överlever hindrar de amerikanska sanktionerna normala ekonomiska relationer från att upprätthållas. De utländska direktinvesteringarna i Iran har stadigt minskat. Under 2019 nåddes en rekordlåg nivå på 1,5 miljarder amerikanska dollar, vilket är den lägsta nivån sedan 2002.<sup>182</sup>

De utländska investeringarna som Iran hade hoppats på har alltså uteblivit, eftersom många internationella företag är exponerade mot den amerikanska marknaden och inte vill riskera att drabbas av sekundära sanktioner. Irans högste ledare, Ali Khamenei menar att Iran bör stärka den inhemska produktionskapaciteten för att därigenom minska beroendet av utlandet, och att prioritera relationerna med öst istället för väst.<sup>183</sup>

EU har två sorters sanktioner riktade mot Iran som begränsar handeln med landet. En del av sanktionerna relaterar till iranska brott mot mänskliga rättigheter, och

<sup>179</sup> Anoushiravan Ehteshami, "The foreign policy of Iran", i Raymond A. Hinnebusch och Anoushiravan Ehteshami (red), *The foreign policy of Middle East states*, (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014), s. 264–265.

<sup>180</sup> Stephen Graubard, "Lunch with the FT: Henry Kissinger", *Financial Times*, 24 maj 2008, nedladdad 2020-10-16 ([www.ft.com/content/6d4b5fb8-285a-11dd-8f1e-000077b07658](http://www.ft.com/content/6d4b5fb8-285a-11dd-8f1e-000077b07658)).

<sup>181</sup> Suzanne Maloney, *Iran's political economy since the revolution*, (Cambridge University Press: New York, 2015), s. 9.

<sup>182</sup> Radio Farda, "Foreign Investment in Iran in 2019 Dropped to Lowest Level in Seventeen Years", 17 juni 2020, nedladdad 2020-11-16 (<https://en.radiofarda.com/a/foreign-investment-in-iran-in-2019-dropped-to-lowest-level-in-17-years/30675461.html>).

<sup>183</sup> Ali Khamenei, شش دلیل برای ترجیه شرق به غرب [Sex orsaker att föredra öst framför väst], 19 februari 2018, nedladdad 2020-10-16 (<http://farsi.khamenei.ir/others-note?id=38981>).

förbjuder till exempel försäljning av produkter som kan användas för internt förtryck.<sup>184</sup> Andra sanktioner berör Irans kärntekniska program och begränsar handel med produkter som har dubbla användningsområden, produkter som har anknytning till kärnmaterial, och förbjuder handel med produkter som har koppling till bland annat missilteknologi.<sup>185</sup>

#### 4.4.2 Den iranska ekonomin: karaktärsdrag och viktiga aktörer

Den iranska ekonomin är den näst största i MENA-regionen efter Saudiarabien (köpkraftsjusterat). De politiska och ekonomiska utmaningarna under de senaste åren har medfört att den ekonomiska tillväxten har underpresterat i jämförelse med resten av regionen. En annan viktig faktor som har begränsat den ekonomiska tillväxten har varit sanktioner, vilket har hämmat investeringarna i den iranska ekonomin, inte minst inom den vitala energisektorn som har stora behov av investeringar.

Jämfört med grannländerna är den iranska ekonomin tämligen diversifierad. Olje- och gasexport spelar en viktig roll, men servicesektorn utgör en större andel av BNP.<sup>186</sup> Andra viktiga sektorer är industri och gruvdrift, jordbruk, bygg och finans.<sup>187</sup> Enligt ekonomen Bijan Khajepour saknar Iran en ekonomisk doktrin, varför den ekonomiska politiken karaktäriserats av försök och misstag (*trial and error*).<sup>188</sup> Inom den politiska eliten finns många meningsskiljaktigheter gällande ekonomin, som till exempel frågan om privatisering och statligt ägande, och i vilken utsträckning man bör handla med västvärlden.<sup>189</sup>

År 2005 gjordes en konstitutionsförändring som syftade till att underlätta privatiseringar inom den iranska ekonomin. Förändringen möjliggjorde en reducering av den statliga dominansen inom vissa ekonomiska sektorer, genom försäljning av statligt ägda företag till den privata sektorn. Initiativet misslyckades dock. Det vi-

---

<sup>184</sup> Regeringen, "Sanktioner om mänskliga rättigheter", [www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes-och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-mot-iran/sanktioner-om-manskliga-rattigheter/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes-och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-mot-iran/sanktioner-om-manskliga-rattigheter/)

<sup>185</sup> Regeringen, "Sanktioner om kärnteknik", [www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes-och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-mot-iran/sanktioner-mot-iran-karnteknik/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes-och-sakerhetspolitik/sanktioner/sanktioner-mot-iran/sanktioner-mot-iran-karnteknik/)

<sup>186</sup> Bijan Khajepour, "Anatomy of the Iranian Economy", *UI Paper no. 6*, (Utrikespolitiska institutet, 2020), s.6.

<sup>187</sup> Bijan Khajepour, "Anatomy of the Iranian Economy", *UI Paper no. 6*, (Utrikespolitiska institutet, 2020), s.6.

<sup>188</sup> Bijan Khajepour, "Anatomy of the Iranian Economy", *UI Paper no. 6*, (Utrikespolitiska institutet, 2020), s.18.

<sup>189</sup> Ellie Geranmayeh, Reviving the revolutionaries: How Trump's maximum pressure is shifting Iran's domestic politics (European Council on Foreign Relations: London, 2020).

sade sig att den relativt svaga privata sektorn inte kunde konkurrera med mer kapitalstarka semistatliga aktörer som *bonyaderna* och revolutionsgardet, som istället kunde stärka sin ekonomiska makt, och till och med monopolisera vissa sektorer.<sup>190</sup> Enligt en studie utförd av Irans statistiska centralbyrå utgjorde den privata sektorn ungefär 47 % av ekonomin under 2014–2015.<sup>191</sup> Resten står alltså statliga eller semistatliga aktörer för.

#### 4.4.3 Revolutionsgardets roll

Revolutionsgardet är en mycket betydelsefull aktör och makthavare inom den iranska regimen. Det är en militär organisation vars initiala syfte var att skydda Irans ledarskap och den nya politiska ordningen, men ansvarsområdena har över tid expanderat till att värna intern säkerhet, främja iranska intressen utomlands och motverka externa hot. Revolutionsgardet är numera en politiserad aktör med stora ekonomiska intressen i det iranska samhället. Organisationen är direkt underställd Irans högste ledare Ali Khamenei, vilket innebär att regeringen saknar rätt till insyn i gardets ekonomiska affärer, och saknar möjlighet till ansvarsutkrävande i förhållande till gardets förehavanden. Enda vägen för regeringen att påverka revolutionsgardet är via Khamenei. Revolutionsgardet har därför stor handlingsfrihet. Den här utvecklingen har skett under senare tid, och revolutionsgardet har gått från att vara ett statligt instrument till att bli en betydande politisk och ekonomisk aktör i sig själv, eller som Iranforskaren Hesam Forozan beskriver det, en stat inom staten.<sup>192</sup>

Revolutionsgardet är också indirekt aktivt inom den privata sektorn, via holdingbolag eller stiftelser. Revolutionsgardets tillgångar beräknas motsvara 15 % av Irans BNP, men det är troligt att andelen kommer att växa eftersom de nuvarande

---

<sup>190</sup> Hesam Forozan, *The Military in Post-Revolutionary Iran: The Evolution and Roles of the Revolutionary Guards* (Routledge: London, 2016), s. 153–154. Bonyaderna är från början skattebefriade välgörenhetsstiftelser som har förvandlats till stora konglomerat. De är liksom gardet direkt underställda Khamenei. De förvaltar sannolikt enorma tillgångar som tack vare bristen på transparens enbart kan uppskattas. I en rapport från 2016 beskriver till exempel US Congressional Research Service att bonyaden EIKO som drivs av högste ledarens kontor, äger över 70 iranska företag inom ett antal olika industrier och har tillgångar på 100 miljarder amerikanska dollar. Se Kenneth Katzman, "Iran's state-linked conglomerates", *CRS Insight*, 17 oktober 2016, nedladdad 2020-10-23 (<https://fas.org/sgp/crs/mideast/IN10597.pdf>). Revolutionsgardet, på persiska känt som *Sepah-e Pasdaran-e Enqelab-e Eslami*. Mer om detta nedan.

<sup>191</sup> Undersökningens kriterier för att bedömas som privat är att minst 50 % ägs av en privat aktör och att ledningen tillsätts privat. Se Eghtesad Online, "First study reveals bigger role for Iran private sector in economy", *Eghtesad Online*, 18 februari 2019, nedladdad 2020-10-23, ([www.en.eghtesadonline.com/Section-economy-4/28129-first-study-reveals-bigger-role-for-iran-private-sector-in-economy](http://www.en.eghtesadonline.com/Section-economy-4/28129-first-study-reveals-bigger-role-for-iran-private-sector-in-economy)).

<sup>192</sup> Hesam Forozan, *The Military in Post-Revolutionary Iran: The Evolution and Roles of the Revolutionary Guards* (Routledge: London, 2016), s. 202.

amerikanska sanktionerna drabbar både offentlig och privat sektor mycket hårt.<sup>193</sup> Till exempel är många av företagen inom Irans privata sektor beroende av handel med utlandet, och de nuvarande sanktionerna mot det iranska banksystemet gör finansiella transaktioner mer eller mindre omöjliga.<sup>194</sup> Revolutionsgardet är numera direkt eller indirekt närvarande i alla ekonomiska sektorer.<sup>195</sup>

Revolutionsgardet ansvarar också för utvecklingen av Irans militära kapacitet, som på grund av många årtionden av sanktioner och medföljande svårigheter att köpa modern försvarsmateriel, till stor del baserats på okonventionella förmågor. Till exempel driver man Irans inhemska missilprogram och utvecklingen av försvarsmateriel, och upprätthåller och utvecklar Irans nätverk av proxygrupper i Mellanöstern. Syftet är att stärka Irans förmåga till avskräckning och maktprojicering bortom det egna territoriet.<sup>196</sup>

Riktningen för den iranska säkerhetspolitiken bestäms i det nationella säkerhetsrådet där representanter för regeringen, parlamentet, revolutionsgardet, den högste ledarens ämbete, och den konventionella försvarsmakten med flera ingår.<sup>197</sup> Eftersom revolutionsgardet både finns representerat på den högsta nivån av beslutsfattande och i praktiken ingår i så många av de komponenter som syftar till att skapa intern såväl som extern säkerhet, är det den aktör som sammantaget har mest inflytande över nationella säkerhetsfrågor.<sup>198</sup>

Det är därmed möjligt att en inkommande iransk direktinvestering i Sverige görs av ett företag där gardet har ett direkt eller indirekt ägarskap eller delägarskap. Ett direkt ägarskap skulle antagligen upptäckas, mot bakgrund av EU:s och USA:s sanktioner, men som nämnts kan bland det svåraste med direktinvesteringar vara att fastställa vem som står bakom investeringen. Skulle Sverige bidra till att Revolutionsgardets förmåga stärks, kan detta få säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige och minska Sveriges nationella säkerhet.

#### 4.4.4 Forskning och utvecklingsmål

Enligt Irans 20-åriga utvecklingsstrategi *Vision plan 2005–2025* ska Iran utvecklas från en resursbaserad ekonomi till en kunskapsbaserad ekonomi. Det har beräknats att övergången skulle kosta 3,7 biljoner amerikanska dollar, varav en tredjedel var

---

<sup>193</sup> Bijan Khajepour, *Anatomy of the Iranian Economy*, UI Paper no. 6, Maj 2020, s. 22.

<sup>194</sup> Mohsen Tavakol, *Iran's private sector: Stuck in the middle* (Atlantic Council: Washington D.C., 2019).

<sup>195</sup> Bijan Khajepour, *Anatomy of the Iranian Economy*, UI Paper no. 6, Maj 2020, s. 22.

<sup>196</sup> Defense Intelligence Agency, *Iran military power: Ensuring regime survival and securing regional dominance* (U.S. Government Publishing Office, Washington D.C., 2019), s. 30–33.

<sup>197</sup> Kevjn Lim, "National Security Decision-making in Iran", *Comparative Strategy*, 34/2 (2015), s.154.

<sup>198</sup> Kevjn Lim, "National Security Decision-making in Iran", *Comparative Strategy*, 34/2 (2015), s.157.

tänkt att komma från utländska direktinvesteringar.<sup>199</sup> Större delen av pengarna är ämnade för finansiering av forskning och stöd för att utveckla forskningsresultat till kommersiella produkter.<sup>200</sup> Det är fortfarande några år kvar, men med tanke på Irans ekonomiska svårigheter under tidsperioden är det osäkert huruvida man kommer kunna investera en sådan summa.

År 2010 författades ett vägledande dokument som pekar ut vilka forskningsområden och teknologier som ska prioriteras under de kommande tjugofem åren (2010–2035).<sup>201</sup> Några av de forskningsområden som har högsta prioritet är flyg- och rymdteknik, kärnteknik, informations- och kommunikationsteknik, nano- och mikroteknik, olja- och gasteknik, bioteknik, och miljöteknik. Grundforskning och tillämpad forskning ska bedrivas inom bland annat kondenserad materia, stamceller och molekylärmedicin, medicinalväxter, energiåtervinning och energiomvandling, förnybar energi, kryptering och kodning, och kognitionsvetenskap.<sup>202</sup> Lägre prioriterade, men icke desto mindre omnämnda områden är till exempel fotonik, biosensorer, kemiska sensorer, mekatronik, robotik, halvledare, rekombinanta material med flera.<sup>203</sup>

Global Innovation Index som rankar världens mest innovativa ekonomier, har 2020 rankat Iran på plats 67, vilket rapportförfattarna beskriver som i linje med utvecklingsnivån. Till Irans styrkor hör hög utbildningsnivå, god infrastruktur,<sup>204</sup> och uppfinningsrikedom (knowledge creation). Svagheter är flera men två har särskild relevans här. Rapporten pekar ut den politiska och operativa stabiliteten, det vill säga risken att politiska, legala eller säkerhetsrelaterade frågor påverkar företagets möjligheter att verka i landet, vilket illustreras väl av de senaste årens osäkerhet kring kärnavtalet och sanktionerna. Utöver det, bedöms regeringens

---

<sup>199</sup> Financial Tribune, "Iran in pursuit of knowledge economy", *Financial Tribune*, 9 juni 2017, nedladdad 2020-10-16, (<https://financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/66038/iran-in-pursuit-of-knowledge-economy>).

<sup>200</sup> Financial Tribune, "Iran in pursuit of knowledge economy", *Financial Tribune*, 9 juni 2017, nedladdad 2020-10-16, (<https://financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/66038/iran-in-pursuit-of-knowledge-economy>).

<sup>201</sup> سند نقشه جامع علمی کشور [National Comprehensive Scientific Roadmap], nedladdad 2020-10-23 (<https://irimc.org/Portals/0/PDF/ScientificMap.pdf>).

<sup>202</sup> سند نقشه جامع علمی کشور [National Comprehensive Scientific Roadmap], nedladdad 2020-10-23 (<https://irimc.org/Portals/0/PDF/ScientificMap.pdf>), s.16

<sup>203</sup> سند نقشه جامع علمی کشور [National Comprehensive Scientific Roadmap], nedladdad 2020-10-23 (<https://irimc.org/Portals/0/PDF/ScientificMap.pdf>), s.17. På grund av platsbrist nämns inte alla prioriterade områden här. En mer utförlig beskrivning finns i det berörda dokumentet.

<sup>204</sup> Iran har 62 miljoner internetanvändare, flest i Mellanöstern. Se Viktor Kiprof, "Middle Eastern Countries By Number of Internet Users", *WorldAtlas*, 16 februari 2020, nedladdad 2020-11-07 ([www.worldatlas.com/articles/middle-eastern-countries-by-number-of-internet-users.html](http://www.worldatlas.com/articles/middle-eastern-countries-by-number-of-internet-users.html)).



(o)förmåga att implementera politik som främjar den privata sektorns utveckling vara en svaghet.<sup>205</sup>

Trots årtal av sanktioner har försvarssektorn lyckats jämförelsevis bra med sin teknikutveckling. Det beror enligt Ghazinoori och Soofi på ett flertal faktorer som till exempel att den försvarsrelaterade teknikutvecklingen motiveras av att det finns en hotbild, att försvarssektorn kontrolleras direkt av den högste ledaren och därmed inte utsätts för inrikespolitisk press på samma sätt som andra sektorer, och att försvarssektorn har tillgång till de civila forskningsinstitutens kunnande.<sup>206</sup>

#### 4.4.5 Illegal anskaffning

Det finns flera internationella exempel som visar hur Iran försöker skaffa teknologi eller kunskap på illegal väg. För inköp använder man sig av kända metoder som att upprätta bulvanbolag i tredje land, uppge falska identiteter, och upprätta långa kedjor av vidareförsäljning och så vidare.<sup>207</sup> Vid attacken mot Saudi Aramco 2019, som tillfälligt slog ut hälften av Saudiarabiens oljeproduktion, användes UAV:er som misstänks ha tillverkats av Iran eller Kina. Saudiarabien och USA menar att Iran låg bakom attacken.<sup>208</sup> UAV:erna innehöll komponenter från många olika länder, däribland svenska tändspolar (AM7 ignition coil) som producenten exporterat till ett indiskt företag.<sup>209</sup>

ENISA pekar ut Iran, vid sidan av Kina och Ryssland, som en av de mest kapabla cyberaktörerna och mest aktiva inom ekonomiskt spionage.<sup>210</sup> Förutom cyberverktyg så används även personbaserad inhämtning. Under 2020 anklagade den iranska medborgaren Behdad Esfahbod, en framgångsrik ingenjör på Facebook, det iranska revolutionsgardet för utpressning. Vid ett besök hemma hos familjen i Iran blev Esfahbod arresterad av revolutionsgardet som lät förstå att om han inte gick

---

<sup>205</sup> Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent (red), *Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* (Cornell University, INSEAD och WIPO: Ithaca, Fontainebleau och Genève, 2020), s. 267.

<sup>206</sup> Abdol s. Soofi och Sepehr Ghazinoori, *Science and innovations in Iran* (New York: Palgrave Macmillan, 2013) s. 246–247.

<sup>207</sup> Mana Mostatabi, "Crackdown on Iranian network underscores pattern in illicit procurement", Wisconsin project on nuclear arms control, 5 december 2018, nedladdad: 2020-10-23 ([www.wisconsinproject.org/crackdown-on-iranian-network-underscores-pattern-in-illicit-procurement/](http://www.wisconsinproject.org/crackdown-on-iranian-network-underscores-pattern-in-illicit-procurement/)).

<sup>208</sup> Ben Hubbard, Palko Karasz and Stanley Reed, "Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and U.S. Blames Iran", *New York Times*, 14 september 2019, nedladdad 2020-11-03 ([www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html](http://www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html)).

<sup>209</sup> United Nations Security Council, S/2020/326 Final Report of the Panel of Experts on Yemen, nedladdad: 2020-10-23 ([www.undocs.org/s/2020/326](http://www.undocs.org/s/2020/326)) s.94

<sup>210</sup> European Union Agency For Network and Information Security, "ENISA Threat Landscape Report 2018", januari 2019, nedladdad: 2020-10-23 ([www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2018](http://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2018)), s.109

med på att bli deras informatör skulle hans familjemedlemmar i Iran skadas. Esfahbod återvände till Kanada och valde istället att berätta om händelsen.<sup>211</sup> Det är tänkbart att personer med dubbla medborgarskap i Sverige som arbetar inom känsliga branscher kan utsättas för liknande påtryckningar.

#### 4.4.6 Slutdiskussion Iran

Sverige rankades som världens andra mest innovativa ekonomi 2020,<sup>212</sup> och är en attraktiv marknad för Iran som vill stärka det bilaterala ekonomiska samarbetet inom teknik, innovation och miljö.<sup>213</sup> Inom flera av de forskningsområden som Iran har identifierat som viktiga ligger svensk forskning i framkant. Den stora iranska marknaden är i sin tur intressant för svenska investerare. Innan FN-sanktionerna infördes var Iran Sveriges näst största exportmarknad i Mellanöstern.<sup>214</sup> År 2005 tecknade Sverige och Iran ett avtal om ömsesidigt skydd och främjande av investeringar.<sup>215</sup>

År 2019 gjordes iranska direktinvesteringar i utlandet till ett värde av omkring 85 miljoner dollar, motsvarande siffra för svenska direktinvesteringar utomlands låg på 22,8 miljarder dollar.<sup>216</sup> Irans relativt låga siffra är en följd av landets ekonomiska problem och de amerikanska sanktionerna. Det indikerar kanske att iranska direktinvesteringar inom känsliga sektorer i Sverige inte sker i någon större omfattning i nuläget. Iran som land har dock en del förutsättningar som motiverar att investeringar därifrån granskas. Några av de egenskaper och omständigheter som listas i början av kapitlet har relevans för iranska aktörer.

När det gäller *ägarstruktur* så är gränsdragningen mellan privat och offentlig sektor i Iran otydlig. Som nämndes tidigare finns kopplingar mellan försvarssektorn och civila forskningsinstitut. Irans ekonomi domineras av statliga eller semistatliga aktörer, där en del semistatliga ( däribland militära aktörer) också är närvarande

<sup>211</sup> Farnaz Fassihi, "He was Iran's homegrown tech star. The guards saw a blackmail opportunity", *New York Times*, 21 augusti, 2020.

<sup>212</sup> Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent (red), *Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* (Cornell University, INSEAD, and WIPO: Ithaca, Fontainebleau och Genève, 2020).

<sup>213</sup> IRNA, تقویت همکاری‌های اقتصادی ایران و سوئد [Stärkande av ekonomiskt samarbete mellan Iran och Sverige], 10 oktober 2020, nedladdad 2020-10-23 ([www.irna.ir/news/84077712/%D8%AA%D9%82%D9%88%DB%8C%D8%AA-%D9%87%D9%85%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%DB%8C-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%88-%D8%B3%D9%88%D8%A6%D8%AF](http://www.irna.ir/news/84077712/%D8%AA%D9%82%D9%88%DB%8C%D8%AA-%D9%87%D9%85%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%DB%8C-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%88-%D8%B3%D9%88%D8%A6%D8%AF)).

<sup>214</sup> Business Sweden, *Nytt läge för svenska affärer i Iran* (Business Sweden: Stockholm, 2016), s. 65.

<sup>215</sup> Regeringen, SÖ 2008:11.

<sup>216</sup> United Nations, *UNCTAD World investment report 2020: International production beyond the pandemic* (United Nations: New York, 2020).

inom den privata sektorn via dolda ägarstrukturer. Det bidrar till att försvåra identifiering av vem som är den verkliga motparten i en affärsuppgörelse.

Att militära organisationer, som revolutionsgardet i Irans fall, har egen ekonomisk makt som kan användas utan ansvarsutkrävande eller tillsyn är problematiskt ur demokratisk synpunkt. Hypotetiskt skulle en iransk direktinvestering i Sverige inom en känslig sektor kunna leda till oönskade konsekvenser, som till exempel tekniköverföring och förmågestärkning hos militära aktörer. Andra effekter skulle kunna vara att affären genererar ekonomisk vinning och att inkomsten därifrån används på ett sätt som går tvärtemot svenska intressen, eller att affären bidrar till att öka en militär aktörs ekonomiska inflytande och i förlängningen också dess politiska inflytande. Denna typ av problematik gäller inte bara investeringar från Iran, utan även från andra länder med liknande karaktäristik.

När det gäller *bristande respekt för mänskliga rättigheter och demokratins status* så är Iran ett odemokratiskt land som ibland agerar mot svenska intressen och Sveriges nationella säkerhet. Freedom House som bedömer frihet i världens länder baserat på graden av politiska rättigheter och medborgerliga friheter, bedömer Iran som ofritt (not free).<sup>217</sup> Iran begår också brott mot mänskliga rättigheter.<sup>218</sup> Under 2020 förlängdes EU:s MR-relaterade sanktioner mot Iran.<sup>219</sup>

När det gäller *antagonistiska handlingar*, slutligen, så utövar Iran aggressiv under rättelseverksamhet och flyktspionage i Sverige, enligt Säkerhetspolisen. I detta ingår också industrispionage mot svensk högteknologisk industri.<sup>220</sup> För Iran är aktiviteterna i Sverige troligen inte krigsförberedande, utan snarare relaterade till Irans utvecklingsbehov och nationella säkerhet. Oppositionella i exil är viktiga föremål för iransk underrättelseverksamhet, och Sverige har en stor iransk diaspora. I september 2020 rapporterade SVT till exempel om att den iranska staten ligger bakom körkortssappen Trafikverket.apk som använts för att samla information om svensk-iranier.<sup>221</sup>

I en bredare europeisk kontext finns det också exempel på att den iranska regimen utför politiskt motiverade mord eller begår terroristbrott. I närtid efter revolutionen

---

<sup>217</sup> Iran får 17/100 poäng, som jämförelse kan nämnas att Kina får 10/100 (ofritt), Ryssland 20/100 (ofritt), Sverige 100/100 (fritt). Se Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy* (Freedom House: Washington D.C., 2020).

<sup>218</sup> Human Rights Watch, *World Report 2020: Events of 2019* (Human Rights Watch: New York, 2020), s. 284–292.

<sup>219</sup> Beatrix Immenkamp, *EU-Iran: The way forward: Can the JCPOA survive the Trump presidency?* (European Parliamentary Research Service: Bryssel 2020).

<sup>220</sup> Fredrik Adolfsson, ”Säpo om cyberhot”, *Voister*, 27 mars 2020, nedladdad 2020-10-23 ([www.voister.se/artikel/2020/03/sapo-om-cyberhot/](http://www.voister.se/artikel/2020/03/sapo-om-cyberhot/)).

<sup>221</sup> SVT, ”Iransk spionapp har stulit information om svenskar – under trafikverkets täckmantel”, 25 september 2020, nedladdad: 2020-11-03 ([www.svt.se/nyheter/inrikes/iransk-spionapp-har-stulit-information-om-svenskar-under-trafikverkets-tackmantel](http://www.svt.se/nyheter/inrikes/iransk-spionapp-har-stulit-information-om-svenskar-under-trafikverkets-tackmantel)).

var den iranska regimen särskilt aktiv och eliminerade flera iranska oppositionella i Europa. Ett av de mer kända fallen är de så kallade Mykonosmorden 1992, då fyra kurdiska dissidenter sköts ihjäl på restaurang Mykonos i Berlin, och tysk domstol pekade ut den iranska regimen som direkt ansvarig.<sup>222</sup>

Även under senare tid har liknande incidenter inträffat på europeiskt territorium. Den nederländska regeringen anklagar Iran för att ligga bakom två mord som skedde i Nederländerna 2015 respektive 2017, offren var iranier och medlemmar av oppositionsgrupper. Som en följd av detta utvisades två iranska diplomater, och EU-sanktioner infördes mot den iranska militära underrättelsetjänsten.<sup>223</sup> År 2018 uppdagade belgiska myndigheter planer på en attack mot den iranska oppositionsgruppen National Council of Resistance of Iran (NCRI) i Paris (som Iran ser som en terroristorganisation och ett hot). En iransk diplomat och hans medhjälpare står nu åtalade för terroristbrott.<sup>224</sup>

De särdrag som har lyfts fram här som motiv för granskning: otydlig gränsdragning mellan privat och offentlig sektor, militär inblandning i ekonomin, antagonistiskt agerande mot Sverige, och bristande respekt för mänskliga rättigheter och demokrati, utgår från det iranska fallet men liknande problematik finns i många andra länder.

## 4.5 Sammanfattning investerare

I detta kapitel har generella egenskaper och omständigheter hos investerare identifierats och diskuterats. Studien har identifierat fem aspekter som kan vara viktiga att uppmärksamma, nämligen:

- a) *Nationalitet*, som antingen kan innebära att vissa investerare med vissa nationaliteter får förmånliga regler eller att de bedöms behöva granskas speciellt noggrant.
- b) *Ägarstruktur*, som främst berör främst graden av statligt ägande hos investeraren.
- c) *Sektordominans*, som handlar om risken för att en investerare får en för dominant position inom en viss sektor. Riskerna med detta kan även kopplas till frågan om beroendeställning av en enskild utländsk leverantör.

---

<sup>222</sup> Jackie Shymanski, "German court implicates Iran leaders in '92 killings", *CNN*, 10 April 1997 nedladdad 2020-11-03 (<http://edition.cnn.com/WORLD/9704/10/germany.iran/>).

<sup>223</sup> Daniel Boffey, "Iran behind two assassinations in Netherlands – minister", *The Guardian*, 8 januari, 2019, nedladdad 2020-11-05 ([www.theguardian.com/world/2019/jan/08/iran-behind-two-assassinations-in-netherlands-minister](http://www.theguardian.com/world/2019/jan/08/iran-behind-two-assassinations-in-netherlands-minister)).

<sup>224</sup> Radio Farda, "Iranian diplomat arrested in Belgium threatens authorities", 12 oktober 2020, nedladdad 2020-11-03 (<https://en.radiofarda.com/a/iranian-diplomat-arrested-in-belgium-threatens-authorities/30888973.html>).

- d) *Graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter* hos investeraren. I de riktlinjer som styr den svenska krigsmaterielexporten finns redan en formulering som knyter frågan om exporttillstånd till graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i landet i fråga.
- e) *Antagonism*, som handlar om att investerare från stater som agerar antagonistiskt gentemot Sverige, eller mot med Sverige nära förbundna stater.

När det gäller den sista punkten görs en precisering i studien gällande den antagonistiska statens syften med direktinvesteringen, det vill säga graden av antagonism. För det första kan syftet med en direktinvestering vara ett led i en tillväxtstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt, industri och innovation med antagonistiska syften på lång sikt. För det andra kan syftet vara att skapa förutsättningar för att kunna agera antagonistiskt på längre sikt. För det tredje kan den utländska direktinvesteringen från den antagonistiska staten ha som syfte att skapa förutsättningar att agera i ett gråzonsperspektiv, och på så sätt destabilisera Sverige. För det fjärde kan den utländska direktinvesteringen ha indirekta eller direkta krigsförberedande syften.

I kapitlet har också kinesiska, ryska och iranska direktinvesteringar diskuterats. En aspekt – sektordominans – berörde Kina och Ryssland. Tre av aspekterna – ägarstruktur, demokrati och mänskliga rättigheter samt antagonism – berörde alla tre länder. I analysen av länderna framkommer också att syftet med Irans antagonistiska agerande främst kan kopplas till tillväxtstrategier och möjligen att skapa förutsättningar för att agera antagonistiskt på längre sikt. I Kinas fall tillkommer även – förutom de två första syftena – syftet att skapa förutsättningar för att kunna agera i ett gråzonsperspektiv. Ryssland är det enda fallet där syftet med direktinvesteringar även – förutom de andra tre syftena – kan vara indirekt eller direkt krigsförberedande mot Sverige.

## 5 Avslutning

Under senare år har en debatt pågått i västvärlden om säkerhetsrisker i samband med utländska direktinvesteringar. Utländskt ägande, statligt och privat, speciellt av slutna, antagonistiska stater, har ansetts vara riskabla i flera avseenden. Detta har lett till att många länder har infört granskningsförfaranden eller skärpt existerande granskningsförfaranden av utländska direktinvesteringar på senare tid.

Det är mot denna bakgrund som Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 ska ses. Den upprättade en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (EU) som skulle tillämpas från och med den 11 oktober 2020. Ett grundläggande syfte med förordningen var att skapa en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till ”säkerhet eller allmän ordning”.

Enligt EU-förordningen gäller att alla medlemsstater på begäran ska lämna uppgifter till andra medlemsstater om planerade eller genomförda utländska direktinvesteringar i medlemsstaten. Förordningen ger också medlemsstaterna rätt att begära de uppgifter som har efterfrågats från den utländske investeraren eller från det bolag som omfattas av investeringen.

Medlemsstaterna blev genom förordningen dock inte skyldiga att införa nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar, och den påverkade inte heller medlemsstaternas eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten.

Sverige hade begränsade möjligheter att hindra utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter när EU-förordningen kom 2019, eftersom det system för granskningar av utländska direktinvesteringar som Sverige hade haft under en lång period avskaffades 1992. Regeringen tillsatte därför Direktinvesteringsutredningen i augusti 2019. Under ledning av utredaren Sten Heckscher skulle den lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kunde utformas.

Mot bakgrund av denna kontext fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ett uppdrag av Utrikesdepartementet (UD) i juni 2020 att göra en studie om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. Uppdraget innebar att:

- Beskriva riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter.
- Kartlägga vilka områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten.
- Ange generella egenskaper och omständigheter hos investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Utrikesdepartementet, 2020/07592/ES.

FOI har, i enlighet med uppdraget, under utarbetandet av studien samverkat med Kommerskollegium och samrått med Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Försvarmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV) och Säkerhetspolisen (Säpo). Eftersom studien också skulle kunna användas inom ramen för ”Direktinvesteringsutredningens” arbete, har löpande samverkan och koordinering med utredningen skett.

I det följande redovisas studiens resultat och slutligen diskuteras behovet av fördjupade studier.

## 5.1 Studiens resultat

I studiens kapitel 2 beskrivs och diskuteras risker med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter utifrån ett historiskt och samtida perspektiv. De risker som identifierades kan struktureras på följande sätt:

### a) Risk för minskad yttre säkerhet.

- Investeringar som kan försvåra svensk totalförsvarsverksamhet
- Investeringar som kan skada relationerna till nära förbundna stater
- Investeringar i kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden
- Investeringar som möjliggör politiska påtryckningar och minska oberoendet

### b) Risk för minskad inre säkerhet.

- Investeringar som kan försvåra polisens och rättsstatens arbete
- Investeringar som kan påverka det politiska systemet
- Investeringar som ger åtkomst till känslig information
- Investeringar som kan minska mediernas frihet och mångfald

### c) Risk för skada på nationell samhällsviktig verksamhet.

- Investeringar som kan påverka kritisk infrastruktur
- Investeringar som ger tillgång till kritiska insatsvaror samt tryggad livsmedelsförsörjning

### d) Risk för skada för Sveriges ekonomi.

- Investeringar som kan påverka den svenska ekonomins funktionssätt
- Investeringar som inte medför reciprocitet
- Investeringar som inte följer marknadsmässiga principer
- Investeringar som kan leda till monopol

I studien konstateras att detta inte är någon uttömmande katalog av risker, men att den omfattar många av de risker med utländska direktinvesteringar som både idag och historiskt har framhållits. I kapitlet påpekas också att risker måste bedömas

både utifrån sannolikheter och konsekvenser, så att riskerna får rimliga proportioner. Det kan vara värt att acceptera vissa konsekvenser av en risk om sannolikheten för att den ska inträffa är låg och vice versa, i syfte att verka för ett öppet investeringsklimat. Det som inte är acceptabelt är att ta risker som kan få katastrofala konsekvenser, oavsett om det är mycket osannolikt att de kan inträffa. Riskerna måste också ha en prioritetsordning, och en riskanalys bör också utformas så att risker ses i relation till andra risker. Detta måste en framtida granskningsmekanism kunna hantera.

I studiens kapitel 3 beskrivs och diskuteras ett antal områden och branscher inom vilka utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för nationell säkerhet samt säkerhet och allmän ordning, samhällets funktionalitet under kriser samt skydd av människors hälsa och rättigheter. Dessa skyddsvärda områden och branscher har definierats av Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och MSB. Värt att notera är att branscher och områden beskrivs av dessa tre aktörer på ett förhållandevis lågupplöst sätt. Högupplösta beskrivningar av skyddsvärden och branscher är av sekretessskäl inte offentliga.

Med den teknologiska utvecklingen kommer också nya utmaningar för säkerheten. EU och andra länder som till exempel USA har diskuterat kritisk teknik och infrastruktur samt skydd av känslig information och personlig integritet. Stordata ger i detta sammanhang värdefulla möjligheter för företag, statliga myndigheter och forskning samtidigt som tekniktrenden också medför vissa sårbarheter om känslig information skulle missbrukas.

Kapitlet presenterade också statistik på direktinvesteringstillgångar som visar att Europa, främst EU28, står för majoriteten av dessa men att Asien ökat sin andel av direktinvesteringstillgångarna i Sverige på senare år. Det presenterades också en fördelning på de sex största branscherna där det kan konstateras att störst andel av direktinvesteringstillgångar återfinns inom finans och försäkring, därefter raffinerad petroleum samt kemiska produkter och läkemedel medan den tredje största branschen var handel; serviceverkstäder för motorfordon.

I studiens kapitel 4 beskrivs och diskuteras generella egenskaper och omständigheter hos investerare. Studien identifierade fem aspekter som kan vara viktiga att uppmärksamma, nämligen:

- a) *Nationalitet*, som antingen kan innebära att vissa investerare med vissa nationaliteter får förmånliga regler eller att de bedöms behöva granskas speciellt noggrant.
- b) *Ägarstruktur*, som främst berör främst graden av statligt ägande hos investeraren.
- c) *Sektordominans*, som handlar om risken för att en investerare får en för dominant position inom en viss sektor. Riskerna med detta kan även kopplas till frågan om beroendeställning av en enskild utländsk leverantör.



- d) *Graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter* hos investeraren. I den svenska krigsmaterielexportlagstiftningen finns redan riktlinjer som knyter frågan om exporttillstånd till graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i landet i fråga.
- e) *Antagonism*, som handlar om investerare från stater som agerar antagonistiskt gentemot Sverige, eller mot med Sverige nära förbundna stater.

När det gäller den sista punkten gjordes en precisering i studien gällande den antagonistiska statens möjliga syften med direktinvesteringen, det vill säga graden av antagonism. För det första kan syftet med en direktinvestering vara ett led i en tillväxtstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt, industri och innovation. För det andra kan syftet vara att skapa förutsättningar för att kunna agera antagonistiskt på längre sikt. För det tredje kan den utländska direktinvesteringen från den antagonistiska staten ha som syfte att skapa förutsättningar att agera i ett gråzonsperspektiv, och på så sätt destabilisera Sverige. För det fjärde kan den utländska direktinvesteringen ha indirekta eller direkta krigsförberedande syften.

I kapitlet har också kinesiska, ryska och iranska direktinvesteringar diskuterats. En aspekt – sektordominans – berörde Kina och Ryssland. Tre av aspekterna – ägarstruktur, demokrati och mänskliga rättigheter samt antagonism – berörde alla tre länder. I analysen av länderna framkommer också att syftet med Irans antagonistiska agerande främst kan kopplas till tillväxtstrategier och möjligen att skapa förutsättningar för att agera antagonistiskt på längre sikt. I Kinas fall tillkommer även – förutom de två första syftena – syftet att skapa förutsättningar för att kunna agera i ett gråzonsperspektiv. Ryssland är det enda fallet där syftet med direktinvesteringar även – förutom de andra tre syftena – kan vara indirekt eller direkt krigsförberedande.

## 5.2 Behov av fördjupade studier

Denna studie visar att det finns ett stort behov av fördjupande studier och forskning om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter. Studien bör ses som en första generell kartläggning av detta omfattande problemkomplex, som kan ge uppslag till mer detaljerade analyser av de tre områden som studien fokuserar på.

När det gäller *risker* med utländska direktinvesteringar så är de förhållandevis väl klarlagda i litteraturen. Men när det gäller riskanalys och metoder för riskanalys så finns det ett stort behov av vidare studier och forskning, som kan komma till nytta för dem som ska tillämpa den svenska granskningsmekanismen. Vilka risker är rimliga att ta för att inte skapa allt för stora friktioner i marknadsekonomin? Hur kan vi rent metodologisk systematiskt kalkylera risker? Är det vissa typer av risker som är viktigare att hänsyn till än andra typer av risker?

När det gäller *områden och branscher* där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten finns det ett stort behov av en mer detaljerad kartläggning och analys. Inte förrän vi bryter ned skyddsvärda områden och

branscher mer i detalj, och analyserar det utländska ägandet, kan vi svara på frågor om hur bilden ser ut och om vi anser att denna bild är acceptabel utifrån ett säkerhetsperspektiv. Och vad gör vi om bilden inte är acceptabel?

När det gäller *generella egenskaper och omständigheter hos investerare* som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering finns också mycket att göra. Studien har gett en generell bild av de syften som en antagonistisk investerare kan ha. Vidare studier och forskning skulle kunna ge en mer specifik och fördjupad bild av dessa syften. Att granska fler länder än de tre som diskuterats i denna studie, skulle också kunna vara värdefullt för förståelsen av olika motiv hos aktörer som gör direktinvesteringar i Sverige, vilket skulle gagna dem som ska tillämpa den svenska granskningsmekanismen i framtiden.

## Referenser

- AC Investment, "Wanhua Chemical Group Upgraded To 'BBB' On Improved Scale And Diversity Following Restructuring; Outlook Stable", *AC Investment*, 26 november, 2018, nedladdad 2020-11-12 ([www.ademcetinkaya.com/2018/11/wanhua-chemical-group-upgraded-to-bbb.html](http://www.ademcetinkaya.com/2018/11/wanhua-chemical-group-upgraded-to-bbb.html)).
- Adolfsson, Fredrik, "Säpo om cyberhot", *Voister*, 27 mars 2020, nedladdad 2020-10-23 ([www.voister.se/artikel/2020/03/sapo-om-cyberhot/](http://www.voister.se/artikel/2020/03/sapo-om-cyberhot/)).
- Anand, Dibyesh, "Colonization with Chinese characteristics: politics of (in) security in Xinjiang and Tibet", *Central Asian Survey*, 38/1 (2019).
- Almén, Oscar, *Authoritarianism Constrained: The role of local people's congresses in China* (Göteborgs Universitet: Göteborg, 2005).
- Almén, Oscar, *The Chinese Communist Party and the Diaspora: Beijing's extraterritorial authoritarian rule* (FOI: Stockholm, 2020).
- Andersson, Maja, "Kina hotar med motaktion efter 5G-beslutet", *Dagens Nyheter*, 21 oktober 2020, nedladdad 2020-11-18 (<https://www.dn.se/ekonomi/kina-hotar-med-motaktion-efter-5g-beslutet/>).
- Baijie, An, "Xi pledges 'new era' in building moderately prosperous society", *China Daily*, 19 oktober 2017.
- Boffey, Daniel, "Iran behind two assassinations in Netherlands – minister", *The Guardian*, 8 januari, 2019, nedladdad 2020-11-05 ([www.theguardian.com/world/2019/jan/08/iran-behind-two-assassinations-in-netherlands-minister](http://www.theguardian.com/world/2019/jan/08/iran-behind-two-assassinations-in-netherlands-minister)).
- Brown, Michael and Pavneet Singh, *China's Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competition to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation* (Defense Innovation Unit Experimental: Washington, D.C., 2018).
- Bureau of Industry and Security, "Addition of Entities to the Entity List", *Federal Register*, 21 maj 2019, nedladdad 2020-11-01 ([www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list](http://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list)).
- Business Sweden, *Nytt läge för svenska affärer i Iran* (Business Sweden: Stockholm, 2016).
- Business Sweden, *När företagen investerar: Sverige i den globala konkurrensen om direktinvesteringar* (Business Sweden: Stockholm, 2018).
- Chou, Sissy, "US-China tech war: can China's chipmaking drive save it from US technology embargo?", *South China Morning Post*, 28 september 2020, nedladdad 2020-11-01 ([www.scmp.com/economy/china-economy/article/3103385/us-china-tech-war-can-chinas-chipmaking-drive-save-it-us](http://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3103385/us-china-tech-war-can-chinas-chipmaking-drive-save-it-us)).
- Creemers, Rogier (red), "Work Regulations of the Central Committee of the Communist Party of China", 30 september 2020), *China Copyright and Media*, nedladdad 2020-10-10 (<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2020/09/30/work-regulations-of-the-central-committee-of-the-communist-party-of-china/>).

- Datenna BV, "China-EU FDI Radar", *Datenna BV*, nedladdad 2020-10-01 ([www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/](http://www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/)).
- Datenna BV, "The acquisition of Anteryon", *Datenna BV*, nedladdad 2020-11-12 ([www.datenna.com/the-acquisition-of-anteryon/](http://www.datenna.com/the-acquisition-of-anteryon/)).
- Defense Intelligence Agency, *Iran military power: Ensuring regime survival and securing regional dominance* (U.S. Government Publishing Office, Washington D.C., 2019).
- Direktinvesteringsutredningen, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*, Delbetänkande av Direktinvesteringsutredningen, SOU 2020:11, (Direktinvesteringsutredningen: Stockholm, 2020).
- Djankov, Simeon, *Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism* (Peterson Institute for International Economics: Washington DC, 2015).
- Dutta, Soumitra, Bruno Lanvin, and Sacha Wunsch-Vincent (red), *Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* (Cornell University, INSEAD, and WIPO: Ithaca, Fontainebleau och Genève, 2020).
- Eghtesad Online, "First study reveals bigger role for Iran private sector in economy", *Eghtesad Online*, 18 februari 2019, nedladdad 2020-10-23, (<https://www.en.eghtesadonline.com/Section-economy-4/28129-first-study-reveals-bigger-role-for-iran-private-sector-in-economy/>).
- Ehteshami, Anoushiravan, "The foreign policy of Iran", i Raymond A. Hinnebush och Anoushiravan Ehteshami (red), *The foreign policy of Middle East states*, (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019.
- European Union Chamber of Commerce in China, *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces* (European Union Chamber of Commerce in China: Peking, 2017).
- Fassihi, Farnaz, "He was Iran's homegrown tech star. The guards saw a blackmail opportunity", *New York Times*, 21 augusti, 2020.
- Financial Tribune, "Iran in pursuit of knowledge economy", *Financial Tribune*, 9 juni 2017, nedladdad 2020-10-16, (<https://financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/66038/iran-in-pursuit-of-knowledge-economy>).
- Fitzgerald, John, "Chinese Scholars are Calling for Freedom and Autonomy – How should Western Universities Respond?", *Journal of Political Risk*, 8/1 (2020).
- Forozan, Hesam, *The Military in Post-Revolutionary Iran: The Evolution and Roles of the Revolutionary Guards* (Routledge: London, 2016).
- Forsberg, Birgitta, "Staten sålde spjutspetsbolag till Kina – under radarn", *Svenska Dagbladet*, 18 december, 2018.
- Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy* (Freedom House: Washington D.C., 2020).

- Försvarsberedningen, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66 (Försvarsdepartementet: Stockholm, 2017).
- Försvarsberedningen, *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8 (Försvarsdepartementet: Stockholm, 2019).
- Försvarsmakten, *Handbok säkerhetstjänst – Grunder* (Försvarsmakten: Stockholm, 2013).
- Försvarsmakten, *MUST årsöversikt 2018* (Försvarsmakten: Stockholm, 2019).
- Försvarsmakten, *MUST årsöversikt 2019* (Försvarsmakten: Stockholm, 2020).
- Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, *Inriktning för samråd med Post- och telestyrelsen (PTS) inför tilldelning av frekvenstillstånd*, 23 april 2020 (Försvarsmakten och Säkerhetspolisen: Stockholm, 2020).
- Ellie Geranmayeh, *Reviving the revolutionaries: How Trump's maximum pressure is shifting Iran's domestic politics* (European Council on Foreign Relations: London, 2020).
- Graubard, Stephen, "Lunch with the FT: Henry Kissinger", *Financial Times*, 24 maj 2008, nedladdad 2020-10-16 ([www.ft.com/content/6d4b5fb8-285a-11dd-8f1e-000077b07658](http://www.ft.com/content/6d4b5fb8-285a-11dd-8f1e-000077b07658)).
- Hanemann, Thilo, Mikko Huotari och Agatha Kranz, *Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies* (Rhodium Group/Merics: Berlin, 2020).
- Hanemann, Thilo och Daniel H. Rosen, "Who's Buying Whom? COVID-19 and China Cross-Border M&A Trends", *Rhodium Group*, 18 juni 2020, nedladdad 2020-11-01 (<https://rhg.com/research/whos-buying-whom/>).
- Hedenskog, Jakob, Gudrun Persson och Carolina Vendil Pallin, "Rysk säkerhetspolitik", i Gudrun Persson (red), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2016* (FOI: Stockholm, 2016).
- Hedenskog, Jakob och Gudrun Persson, "Rysk säkerhetspolitik", i Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna (red), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019* (FOI: Stockholm, 2019).
- Hellström, Jerker, *China's Acquisitions in Europe: European Perceptions of Chinese Investments and their Strategic Implications* (FOI: Stockholm, 2016).
- Hellström, Jerker, Oscar Almén och Johan Englund, *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning* (FOI: Stockholm, 2019).
- Hemmings, John, *Safeguarding our Systems: Managing Chinese Investment into the UK's Digital and Critical National Infrastructure* (The Henry Jackson Society: London, 2017).
- Hoffman, Samantha, *Social Credit: Technology-enhanced authoritarian control with global consequences* (ASPI: Barton, 2018).
- Holmbom, Annika, "Expert: Råden en signal till Kreml – det är nog nu", *Svenska Dagbladet*, 10 oktober 2018.

- Huang, Cary, "China's ban on rare earths didn't work on Japan and won't work in the trade war with the US", *South China Morning Post*, 5 Juni 2019.
- Hubbard, Ben, Palko Karasz and Stanley Reed, "Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and U.S. Blames Iran", *New York Times*, 14 september 2019, nedladdad 2020-11-03 ([www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html](http://www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html)).
- Human Rights Watch, *World Report 2020: Events of 2019* (Human Rights Watch: New York, 2020).
- Immenkamp, Beatrix, *EU-Iran: The way forward: Can the JCPOA survive the Trump presidency?* (European Parliamentary Research Service: Bryssel 2020).
- Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén, *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt* (FOI: Stockholm, 2018).
- Investment Security Office, "Provisions Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons", *Federal Register*, 15 september 2020, nedladdad 2020-10-29 ([www.federalregister.gov/documents/2020/09/15/2020-18454/provisions-pertaining-to-certain-investments-in-the-united-states-by-foreign-persons](http://www.federalregister.gov/documents/2020/09/15/2020-18454/provisions-pertaining-to-certain-investments-in-the-united-states-by-foreign-persons)).
- IRNA, تقویت همکاری‌های اقتصادی ایران و سوئد [Stärkande av ekonomiskt samarbete mellan Iran och Sverige], 10 oktober 2020, nedladdad 2020-10-23 ([www.irna.ir/news/84077712/%D8%AA%D9%82%D9%88%DB%8C%D8%AA%D9%87%D9%85%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DB%8C%D9%87%D8%A7%DB%8C%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%DB%8C-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%88-%D8%B3%D9%88%D8%A6%D8%AF](http://www.irna.ir/news/84077712/%D8%AA%D9%82%D9%88%DB%8C%D8%AA%D9%87%D9%85%DA%A9%D8%A7%D8%B1%DB%8C%D9%87%D8%A7%DB%8C%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%DB%8C-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%88-%D8%B3%D9%88%D8%A6%D8%AF)).
- Jie, Tanj, "Wu Xinbo on the 'Transformation' of US–China Relations", *The Diplomat*, 9 januari 2020, nedladdad 2020-11-18 (<https://thediplomat.com/2020/01/wu-xinbo-on-the-transformation-of-us-china-relations/>).
- Jingxi, Mo, "Accurate understanding of intelligence law urged", *China Daily*, 20 februari 2020, nedladdad 2020-11-10 ([www.chinadaily.com.cn/a/201902/20/WS5c6cae49a3106c65c34ea45c.html](http://www.chinadaily.com.cn/a/201902/20/WS5c6cae49a3106c65c34ea45c.html)).
- Joske, Alex, *Hunting the phoenix: The Chinese Communist Party's global search for technology and talent* (ASPI: Barton, 2020).
- Jungbluth, Cora, *Is China Systematically Buying Up Key Technologies? Chinese M&A transactions in Germany in the context of "Made in China 2025"* (Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 2018).
- Kamperhaug, Nicklas och Mats Wigert, "När Sveriges säkerhet privatiserades", Kandidatuppsats, Halmstad University, 2008.
- Katzman, Kenneth, "Iran's state-linked conglomerates", *CRS Insight*, 17 oktober 2016, nedladdad 2020-10-23 (<https://fas.org/sfp/crs/mideast/IN10597.pdf>).
- Khajepour, Bijan, *Anatomy of the Iranian Economy*, UI Paper no. 6, Maj 2020.
- Khamenei, Ali, شش دلیل برای ترجیح شرق به غرب [Six reasons for preferring the East to the West], 19 februari 2018, nedladdad 2020-10-16 (<http://farsi.khamenei.ir/others-note?id=38981>).

- Khomeini, Ruhollah, *Islam and Revolution: Writings and Declarations of Imam Khomeini (1941–1980)*, i översättning av Hamid Algar (Mizan Press: Berkely, 1981).
- Khan, Malek, Martin Lundmark och Jerker Hellström, *Sällsynta jordartsmetaller – betydelse för det försvars- och säkerhetspolitiska området*, (FOI: Stockholm, 2012).
- Kiprop, Viktor, ”Middle Eastern Countries By Number of Internet Users”, *WorldAtlas*, 16 februari 2020, nedladdad 2020-11-07 ([www.worldatlas.com/articles/middle-eastern-countries-by-number-of-internet-users.html](http://www.worldatlas.com/articles/middle-eastern-countries-by-number-of-internet-users.html)).
- Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, SOU 2019:34 (Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet: Stockholm 2019).
- Kommunistpartiets centralkommitté, [Kommunistpartiets centralkommittés utfärdade ”yttrande” om att stärka enhetsfrontens arbete med den privata ekonomin i den nya eran [中办印发《意见》加强新时代民营经济统战工作], 16 september 2020, nedladdat 2020-10-01 (<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0916/c64036-31862864.html>).
- Kratz, Agatha, Mikko Huotari, Thilo Hanemann och Rebecca Arcesati, *Chinese FDI in Europe: 2019 Update* (Rhodium Group/Merics: Berlin, 2020).
- Kronvall, Olof och Magnus Petersson, *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991* (Santérus Academic Press: Stockholm, 2012).
- Lag (1992:1300) om krigsmateriel.
- Lag (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.
- Lag (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.
- Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
- Leijonhielm, Jan, ”Sverige behöver lagstiftning mot ryska köp av känsliga fastigheter”, *Dagens Nyheter*, 18 oktober, 2018.
- Lim, Kevjn, ”National Security Decision-making in Iran”, *Comparative Strategy*, 34/2 (2015).
- Littorin, Jens, ”Diplomatisk kris med Kina resulterade i sex år lång laxbojkott”, *Dagens Nyheter*, 19 november, 2019.
- MalmLöf, Tomas, *The Russian machine tool industry – Prospects for a turnaround?* (FOI: Stockholm, 2019).
- MalmLöf, Tomas och Johan Engvall, ”Försvarsmaterielleveranser”, i Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna, (red) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019* (FOI: Stockholm, 2019).
- Malmodin, Hanna, ”Kinesiska staten storägare av svensk vindindustri”, *Sveriges Radio*, 15 februari 2020, nedladdad 2020-11-01 (<https://sverigesradio.se/artikel/7408486>).
- Maloney, Suzanne, *Iran's political economy since the revolution*, (Cambridge University Press: New York, 2015),

- McInnis, J. Matthew, *Iran's Strategic Thinking: Origins and Evolution* (American Enterprise Institute: Washington D.C., 2015).
- Michaels, Daniel, "Behind China's Decade of European Deals, State Investors Evade Notice, Wall Street Journal, 30 september 2020, nedladdad 2020-10-10 ([www.wsj.com/articles/behind-chinas-decade-of-european-deals-state-investors-evade-notice-11601458202](http://www.wsj.com/articles/behind-chinas-decade-of-european-deals-state-investors-evade-notice-11601458202)).
- Mitchell, Tom och Xinning Liu, "Chinese Communist party asserts greater control over private enterprise", *Financial Times*, 28 september 2020, nedladdad 2020-11-10 ([www.ft.com/content/582411f6-fc3b-4e4d-9916-c30a29ad010e](http://www.ft.com/content/582411f6-fc3b-4e4d-9916-c30a29ad010e)).
- Mostatabi, Mana, "Crackdown on Iranian network underscores pattern in illicit procurement", Wisconsin project on nuclear arms control, 5 december 2018, nedladdad: 2020-10-23 ([www.wisconsinproject.org/crackdown-on-iranian-network-underscores-pattern-in-illicit-procurement/](http://www.wisconsinproject.org/crackdown-on-iranian-network-underscores-pattern-in-illicit-procurement/)).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2015)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2013).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Introduktion till samhällsviktig verksamhet* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2020).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet", MSB, 27 oktober 2020, nedladdad 2020-11-12 ([www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/uppdaterad-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf](http://www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/uppdaterad-definition-samhallsviktig-verksamhet.pdf)).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Stockholm, 2011).
- Møller, Joakim Erma och Magnus Petersson, "Sweden, Finland, and the Defence of the Nordic-Baltic Region – Ways of British Leadership" i Rob Johnson och Janne Haaland Matlary (red), *The United Kingdom's Defence after Brexit: Britains Alliances, Coalitions & Partnerships* (London: Palgrave Macmillan, 2018).
- National Comprehensive Scientific Roadmap [سند نقشه جامع علمی کشور], nedladdad 2020-10-23 (<https://irimc.org/Portals/0/PDF/ScientificMap.pdf>).
- Nationella Folkkongressen [全国人民代表大会], Folkrepubliken Kinas Nationella underättelselag [中华人民共和国国家情报法], 6 juni 2018, nedladdad 2020-11-10 ([www.npc.gov.cn/npc/c30834/201806/483221713dac4f31bda7f9d951108912.shtml](http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201806/483221713dac4f31bda7f9d951108912.shtml)).
- Nordlund, Felicia "Domstol stoppar förbudet mot Huawei i 5G-auktionen", *SVT Nyheter*, 9 november 2020, nedladdad 2020-11-18 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/domstol-haver-for-budet-mot-huawei-i-5g-auktionen>).
- OECD, *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* (OECD: Paris, 2020).



- OECD, "Economic Survey of Sweden (March 2019)", *OECD*, nedladdad 2020-10-29 ([www.oecd.org/economy/sweden-economic-snapshot/](http://www.oecd.org/economy/sweden-economic-snapshot/)).
- Pei, Minxin, "China in Xi's 'New Era': A play for global leadership", *Journal of Democracy*, 29/2 (2018).
- Persson, Gudrun, "Security policy and military strategic thinking", i Jakob Hedenskog och Carolina Vendil Pallin (red), *Russian military capability in a ten-year perspective – 2013* (FOI: Stockholm, 2013).
- Pettyjohn, Stacie L. och Becca Wasser, *Competing in the Gray Zone – Russian Tactics and Western Responses* (RAND Corporation: Santa Monica, 2019).
- Post- och Telestyrelsen, *Godkännande av sökande samt tillkommande villkor i auktion av frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz*, Beslut 20 oktober 2020 (Post- och telestyrelsen: Stockholm, 2020).
- PRC State Council, *China's National Defense in the New Era* (Foreign Language Press: Beijing, 2019).
- President of the United States, *National Strategy for Critical and Emerging Technologies* (President of the United States: Washington D.C., 2020).
- Prop. 1981/82:135.
- Prop. 1991/92:71.
- Prop. 2017/18:23.
- Prop. 2019/20:193.
- Prop. 2020/21:13.
- Radio Farda, "Foreign Investment in Iran in 2019 Dropped to Lowest Level in Seventeen Years", 17 juni 2020, nedladdad 2020-11-16 (<https://en.radiofarda.com/a/foreign-investment-in-iran-in-2019-dropped-to-lowest-level-in-17-years/30675461.html>).
- Radio Farda, "Iranian diplomat arrested in Belgium threatens authorities", 12 oktober 2020, nedladdad 2020-11-03 (<https://en.radiofarda.com/a/iranian-diplomat-arrested-in-belgium-threatens-authorities/30888973.html>).
- Regeringen, *Nationell säkerhetsstrategi* (Statsrådsberedningen: Stockholm, 2017).
- Regeringen, SÖ 2008:11.
- Regeringen, "Ett system för granskningar av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden", Kommittédirektiv 2019:50 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2019).
- Regeringen, "Kina – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2018" (Utrikesdepartementet: Stockholm, 2019).
- Regeringen, Uppdrag till Inspektionen för strategiska produkter m.fl. att stärka arbetet mot utländska direktinvesteringar som kan påverka säkerhet eller allmän ordning, 2020-06-04 (Justitiedepartementet: Stockholm, 2020).

- Ruan, Lotus, *When the winner takes it all: Big data in China and the battle for privacy* (ASPI: Barton, 2018).
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (2015): Приказ 662 "Об утверждении отраслевого плана мероприятий по импортозамещению в радиоэлектронной промышленности", [Ryska federationens Ministerium för industri och handel: Order 662 "Om godkännande av den sektoriella handlingsplanen för imports substitution inom den radioelektroniska industrin], 31 mars 2015, nedladdad 2020-09-21 (<https://stavminprom.ru/upload/iblock/a24/a24e05de38d13cd70230ad7308f0ab05.PDF>).
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015) утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 [Ryska Federationens nationella säkerhetsstrategi], nedladdad 2020-09-17 ([www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/](http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/)).
- Концепция внешней политики Российской Федерации (2016) утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г., [Ryska Federationens utrikespolitiska koncept], nedladdad 2020-09-17 ([www.scrf.gov.ru/security/international/document25/](http://www.scrf.gov.ru/security/international/document25/)).
- SCB, "Befolkning efter födelseland och ursprungsland 31 december 2019", SCB, nedladdad 2020-11-12 ([www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#\\_Tabellerochdiagram](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#_Tabellerochdiagram)).
- SCB, *Direktinvesteringar – Tillgångar och avkastning 2015* (SCB: Stockholm, 2016).
- SCB, "Ökning av svenska direktinvesteringstillgångar i utlandet", SCB, 12 december 2019, nedladdad 2020-10-28 (<https://scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/betalningsbalans-och-utlandsstallning/betalningsbalansen-bop/pong/statistiknyhet/direktinvesteringar-2018--tillgangar-och-avkastning/>).
- Shymanski, Jackie "German court implicates Iran leaders in '92 killings", CNN, 10 April 1997 nedladdad 2020-11-03 (<http://edition.cnn.com/WORLD/9704/10/germany.iran/>).
- Soofi, Abdol S. och Sepehr Ghazinoori, *Science and innovations in Iran* (New York: Palgrave Macmillan, 2013).
- ST, "STMicroelectronics closes acquisition of silicon carbide wafer specialist Norstel AB", ST, 2 december 2019, nedladdad 2020-11-18 ([https://www.st.com/content/st\\_com/en/about/media-center/press-item.html/c2930.html](https://www.st.com/content/st_com/en/about/media-center/press-item.html/c2930.html)).
- Statistikdatabasen, "Direktinvesteringar, tillgångar efter bransch SNI 2007, år 2008–2018", SCB, senast uppdaterad 12 december 2019, nedladdad 2020-11-25 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).
- Statistikdatabasen, "Direktinvesteringar, tillgångar efter land, år 2008–2018", SCB, senast uppdaterad 12 december 2019, nedladdad 2020-11-25 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).
- Statistikdatabasen, "Utländska direktinvesteringar i Sverige, mdkr efter land och år", SCB, senast uppdaterad 12 december 2019, nedladdad 2020-11-16 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).

- Министерство энергетики, промышленности и связи Ставропольского края (2015?): *Отраслевые планы по импортозамещению, разработанные Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (Приказы Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, [Stavropol-regionens ministerium för energi, industri och kommunikationer: Sektorsplaner för imports substitution utvecklade av Ryska federationens Ministerium för industri och handel], [webb], nedladdad 2020-09-21 (<https://stavminprom.ru/docs/otraslevye-plany-po-importozameshcheniyu-razrabotannye-ministerstvom-promyshlennosti-i-torgovli-ross/>).*
- Sundling, Janne, "Protester stoppar Kinas djuphamn i Lysekil", *Fokus*, 31 januari 2018, nedladdad 2020-10-10 ([www.fokus.se/2018/01/protester-stoppar-kinas-miliardhamn-lysekil](http://www.fokus.se/2018/01/protester-stoppar-kinas-miliardhamn-lysekil)).
- SVT, "Iransk spionapp har stulit information om svenskar – under trafikverkets täckmantel", 25 september 2020, nedladdad: 2020-11-03 ([www.svt.se/nyheter/inrikes/iransk-spionapp-har-stulit-information-om-svenskar-under-trafikverkets-tackmantel](http://www.svt.se/nyheter/inrikes/iransk-spionapp-har-stulit-information-om-svenskar-under-trafikverkets-tackmantel)).
- SVT, "Rymdbasen Esrange avslutar kinesiskt samarbete", *SVT*, 22 sep. 2020, nedladdad 2020-11-01 ([www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/rymdbasen-esrange-avslutar-kinesiskt-samarbete](http://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/rymdbasen-esrange-avslutar-kinesiskt-samarbete)).
- SVT, "Huawei: Glada att domstolen delar vår syn", *SVT Nyheter*, 9 november 2020, nedladdad 2020-11-20 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/huawei-glada-att-domstolen-delar-var-syn>).
- Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2019).
- Säkerhetspolisen, *Årsbok 2014* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2015).
- Säkerhetspolisen, *Årsbok 2018* (Säkerhetspolisen: Stockholm, 2019).
- Säkerhetspolisen, *Årsbok 2019* (Säkerhetspolisen: Stockholm 2020).
- Säkerhetsskyddslag (2018:585).
- Tang, Frank, "China unveils 'strategic emerging industries' plan in fresh push to get away from US technologies", *South China Morning Post*, 24 september 2020, nedladdad 2020-10-10 ([www.scmp.com/economy/china-economy/article/3102911/china-unveils-strategic-emerging-industries-plan-fresh-push](http://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3102911/china-unveils-strategic-emerging-industries-plan-fresh-push)).
- Tanner, Murray Scot, "Beijing's New National Intelligence Law: From Defence to Offence", *Lawfare*, 20 juli, 2017, nedladdad 2020-11-10 ([www.lawfareblog.com/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense](http://www.lawfareblog.com/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense)).
- Tavakol, Mohsen, *Iran's private sector: Stuck in the middle* (Atlantic Council: Washington D.C., 2019).
- Teets, Jessica och Oscar Almén, "Advocacy under Xi: NPO strategies to influence policy change", *Nonprofit Policy Forum*, 9/1, 2018.
- Tillväxtanalys, *Effekter av direktinvesteringar på svenskt näringsliv* (Tillväxtanalys: Stockholm, 2020).
- Todd, Felix, "China, Cobalt, and the Congo: Why Xi Jinping is winning the 'batteries arms race'", *NS Energy*, 13 augusti 2019, nedladdad 2020-11-01 ([www.nsenergybusiness.com/features/china-cobalt-congo-batteries/](http://www.nsenergybusiness.com/features/china-cobalt-congo-batteries/)).

- United Nations, UNCTAD, "Foreign Direct Investment", nedladdad 2020-10-29 (<https://stats.unctad.org/handbook/EconomicTrends/Fdi.html>).
- United Nations, *UNCTAD World investment report 2020: International production beyond the pandemic* (United Nations: New York, 2020).
- U.S. Department of the Treasury, The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), hämtad 2020-10-25 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>).
- Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*, SOU 2018:82 (Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor: Stockholm, 2018).
- Utredningen om utländska övertaganden av svenska företag, *Kontroll av utländsk företags-etablering i Sverige m.m.*, SOU 1978:73 (Gotab: Stockholm, 1978).
- Utrikesdepartementet, 2020/07592/ES.
- Wang, Selina, "Tik Tok's US ban is on hold. What comes next?" *CNN*, 6 oktober 2020, nedladdad 2020-11-01 (<edition.cnn.com/2020/10/05/tech/tiktok-what-next-intl-hnk/index.html>).
- Wulff, Peter, Percy Hartoft och Lennart Johansson, *Strategiskt överfall – ett civilt perspektiv* (FOA: Stockholm, 1994).
- Ylijoki, Ossi och Jari Porras, "Perspectives to Definition of Big Data: A Mapping Study and Discussion", *Journal of Innovation Management*, 4/1 (2016).
- Helena Zacharisson och Ida Jansson, "Kinas ambassad hotar Sveriges regering", *SVT Nyheter*, 15 november, 2019, nedladdad 2020-11-18 (<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kinas-ambassad-hotar-sveriges-regering>).

# Bilaga 1

Utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige 2018, mdkr. Källa: SCB.<sup>226</sup>

	2018
<b>Totalt, alla branscher*</b>	<b>3079</b>
64-66 kreditinstitut och försäkringsbolag m.m.	577
19-22 tillverkning av petroleum, kemiska produkter samt gummi- och plastvaror	461
45-47 handel; serviceverkstäder för motorfordon och motorcyklar	365
35-39 el-, gas- och värmeverk; vatten- och reningsverk; anläggningar för avfallshandling, återvinning och sanering	195
10-12 livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	194
29-30 transportmedelsindustri	172
Övrigt*	1115
Nedanstående grupper ingår i övrigt:	
69-75+77-82 företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik; företag inom uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster	163
68.2-68.3 fastighetsbolag och fastighetsförvaltare exkl. handel med egna fastigheter	153
24-26+28 tillverkning av metaller, metallvaror, elektronikvaror och övriga maskiner	145
16-18 trävarutillverkning samt massa-, pappers- och pappersvarutillverkning	128
68.1 handel med egna fastigheter	127
58-63 informations- och kommunikationsföretag	106
EJBR ej branschfördelade	101
49-53 transport- och magasineringsföretag	57
05-09 gruvor och mineralutvinningsindustri	14
41-43 byggindustri	12
85-88 utbildning, hälso- och sjukvård, omsorg	11
55-56 hotell och restauranger	5
90-96 kultur, nöje och fritid samt annan serviceverksamhet	4

\* Inkluderar även grupper vars värden har sekretess.

<sup>226</sup> Statistikdatabasen, "Direktinvesteringar, tillgångar efter bransch SNI 2007, år 2008–2018", SCB, senast uppdaterad 12 december 2019, nedladdad 2020-11-25  
([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_FM\\_FM0001\\_FM0001D/FM0001T06/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_FM_FM0001_FM0001D/FM0001T06/)).



ISSN 1650-1942

[www.foi.se](http://www.foi.se)