



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.9.2022
COM(2022) 433 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Andra årsrapporten om granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

{SWD(2022) 219 final}

INLEDNING

Denna rapport är den andra årsrapporten från Europeiska kommissionen om tillämpningen av EU:s förordning om granskning av utländska direktinvesteringar (*förordningen*).

Rapporten täcker år 2021¹ och ger insyn i hur granskningen av utländska direktinvesteringar fungerar i EU och i utvecklingen vad gäller nationella granskningssystem. Den bidrar till att fastställa unionens ansvar på ett område där insyn i enskilda transaktioner varken är möjligt eller lämpligt med tanke på de säkerhetsintressen som står på spel.

Rapporten är baserad på de 27 medlemsstaternas rapporter och andra källor och innehåller följande fyra kapitel:

- Kapitel 1 om trender och siffror vad gäller utländska direktinvesteringar i EU.
- Kapitel 2 om utvecklingen av lagstiftning i medlemsstaterna.
- Kapitel 3 om medlemsstaternas granskningsverksamhet vad gäller utländska direktinvesteringar.
- Kapitel 4 om EU:s samarbetsstruktur för granskning av utländska direktinvesteringar.

Denna årsrapport antas samtidigt med årsrapporten om kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden. Granskning av utländska direktinvesteringar och kontroll av export är båda viktiga verktyg vid kontroller av strategisk handel och investeringar i syfte att säkerställa säkerheten i Europeiska unionen.

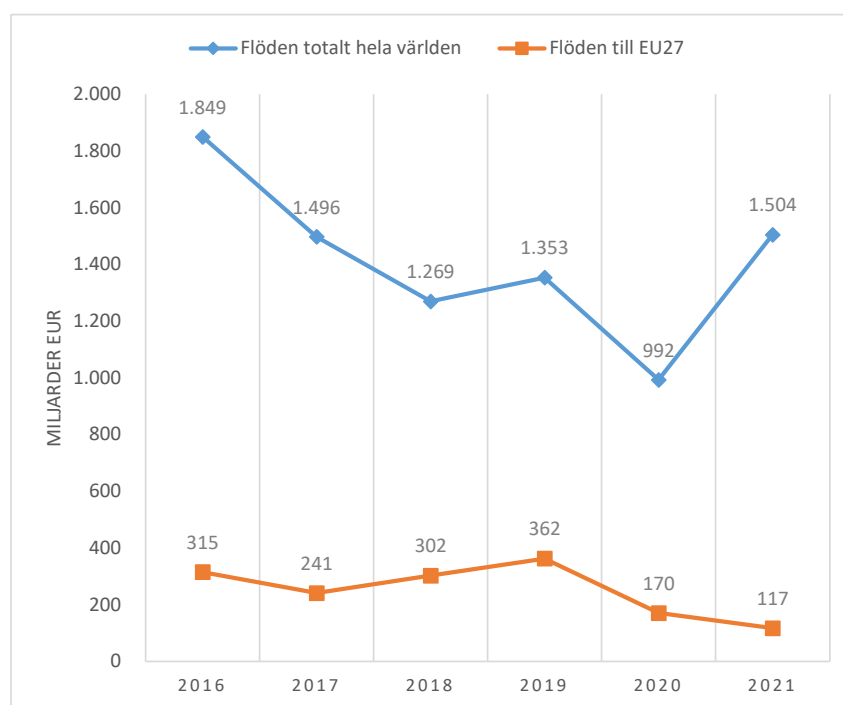
¹ Den första årsrapporten omfattade en kortare period, närmare bestämt från den 11 oktober 2020 till den 30 juni 2021. Den överlappar således med den föreliggande rapporten som även den omfattar perioden 1-30 juni.

KAPITEL 1 – UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR I EUROPEISKA UNIONEN – TRENDER OCH SIFFROR

Under 2021 ökade de globala utländska direktinvesteringarna igen efter den nedgång 2020 som blev en följd av covid-19-pandemin. Det globala inflödet kom upp i ett värde av 1,5 biljoner euro (**figur 1**), vilket innebar en ökning med mer än 52 % jämfört med 2020 och med mer än 11 % jämfört med 2019 års nivåer före pandemin.

EU bidrog till den globala återhämtningen 2021 med 117 miljarder euro i ingående utländska direktinvesteringar, vilket motsvarade 8 % av den globala nivån (2019 var den 27 %). Detta är en minskning med 31 % jämfört med 2020 års nivåer och en minskning med 68 % jämfört med 2019. EU:s resultat är en följd av nedgången i ingående utländska direktinvesteringar i Irland, Tyskland och Luxemburg och avyttringar i Nederländerna².

Figur1: Flöden av utländska direktinvesteringar i världen och i EU



Källa: [OECD-uppgifter](#) framtagna den 29 april 2022. Uppgifterna avser ingående investeringar.

Starka aktiemarknader och förnyat förtroende för företagen ledde 2021 till en ökning i antalet sammanslagningar och förvärv och nyetableringstransaktioner globalt, dock ännu inte i EU:s 27 medlemsstater³ (**figur 1**) trots nedgången i aggregerade inflöden av utländska direktinvesteringar. Antalet förvärv och nyetableringsinvesteringar ökade i EU med 32 % respektive 12 % jämfört med 2020⁴.

² OECD, [FDI IN FIGURES](#), april 2022.

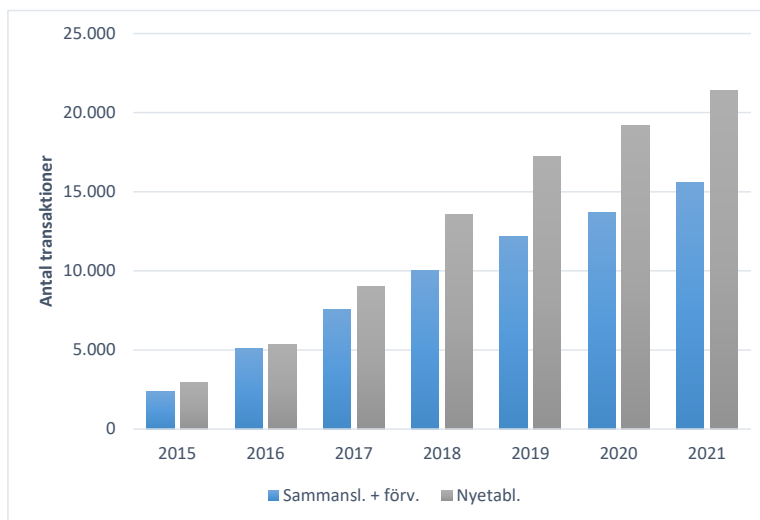
³ Pitchbook, [Global M&A report](#), 2021.

⁴ ORDLISTA: Vi använder termen *utländsk investerare* för att identifiera enheter utanför EU (företag eller personer) som förvärvar aktieposter eller som påbörjar projekt som utgör nyetableringsinvesteringar ("greenfield investments")

Förvärven låg emellertid kvar på 9 % under 2019 års nivå. Nyetableringsinvesteringarna var 39 % lägre jämfört med året före pandemin.

Ökningarna i ackumulerade utländska transaktionsflöden i EU:s 27 medlemsstater bekräftar att medlemsstaterna är öppna för utländska investeringar trots den avmattning som covid-19-pandemin ledde till (**figur 2**) med en genomsnittlig ökning på över 2 100 förvärv och 3 200 nyetableringsinvesteringar per år under de senaste fem åren.

Figur2: Antal ackumulerade transaktioner i EU:s 27 medlemsstater årligen 2015-2021



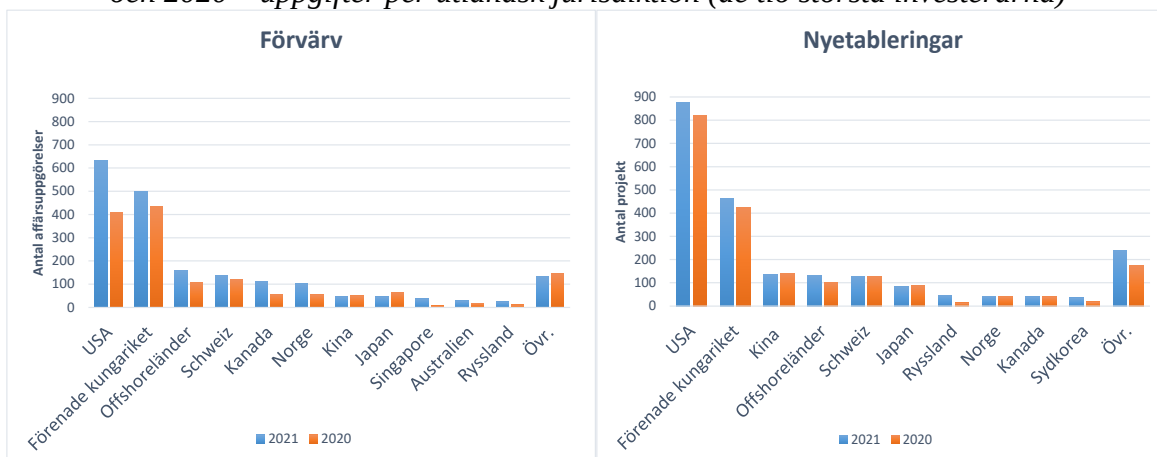
Källa: Gemensamma forskningscentrumets beräkningar utifrån data från Bureau van Dijk, framtagna den 22 februari 2022. Data för 2015 motsvarar inflödena av utländska direktinvesteringar 2015 medan data för de följande åren motsvarar den ackumulerade summan av årliga inflöden.

Data per år och utländsk jurisdiktion visar en ökning av antalet transaktioner och projekt för de flesta ursprungsländer 2021 (**figur 3**). USA var den största utländska investeraren 2021 med 32,3 % av alla förvärv och 39,4 % av nyetableringsinvesteringarna följt av Förenade kungariket med 25,6 % respektive 20,9 %. Undantag värda att notera är Kina och Japan som båda ligger kvar under sina nivåer 2020. I synnerhet för Kina med 2,3 % av alla utländska förvärv 2021 (en minskning från 3,4 % 2020) och 6 % av nyetableringsinvesteringarna (en minskning från 7,1 % 2020) ökade inte transaktionerna trots att man tillkännagett stora sammanslagningar och förvärv och nyetableringsinvesteringar som ökade värdet på Kinas investeringar till 9 miljarder euro 2021 (från 6,5 miljarder euro 2020).

i EU. Termerna *utländsk* och *utanför EU* används synonymt. I texten används termen *förvärv* för att ange förvärv av aktieposter i EU-företag, vare sig det rör sig om sammanslagningar och förvärv eller aktieposter under 50 % men över 10 % av kapitalet, och termen *transaktioner* används för att ange summan av förvärv och nyetableringsinvesteringar. Utländska transaktioner avser investeringar där investeraren har en verklig huvudman utanför EU. Den verkliga huvudmannen är en enhet som direkt eller indirekt äger minst 50,01 % av direktinvesterares andel.

Strikt kapitalkontroll i Kina och koncentrationen av investeringar till viktiga industrisektorer påverkade Kinas transaktioner i negativ riktning 2021⁵. Under 2021 kom de flesta jurisdiktionerna upp i samma nivåer när det gäller förvärv av aktieposter som före pandemin. Vissa av dem kom till och med upp i högre nivåer än 2019⁶. Nyetableringar låg dock fortfarande på en lägre nivå än 2019. Det enda undantaget i sammanhanget är offshore-länder⁷ (som tillsammans uppgick till 133 projekt 2021, vilken är en ökning från 106 under 2019) och Ryssland⁸ (med 46 projekt 2021, vilket är en ökning från 20 under 2019).

Figur3: Antalet förvärv av aktieposter (vänster) och nyetableringsinvesteringar (höger) 2021 och 2020 – uppgifter per utländsk jurisdiktion (de tio största investerarna)*



Källa: Gemensamma forskningscentrumets beräkningar utifrån data från Bureau van Dijk, framtagna den 22 februari 2022. Offshoreländer: Finansiella offshorecentrum⁹ Övr: Övriga världen. (*) Förvärv av aktieposter över 10 % av EU-företagets kapital.

Analytiker hade gjort bedömningen att utvecklingen 2022 skulle bli positiv eftersom man förväntade sig att pandemins värsta fas var över. De förhoppningarna håller dock snabbt på att grusas med det osäkra företagsklimat som följer på Rysslands oprovocerade och oberättigade invasion av Ukraina. De ekonomiska effekterna av den kraftiga ökningen av kostnaderna för energi (som påverkade ekonomin redan före invasionen) och råvaror, och omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna för störningar i leveranskedjan, i synnerhet för kritiska råvaror och kritiska tekniska lösningar, kommer tillsammans med lägre global aktivitet och handel, som ännu inte har utvärderats fullt ut, att påverka hur transaktionerna framskrider i EU och potentiellt leda till att den initiala positiva uppskattningen för 2022 revideras nedåt.

⁵ Se [Rhodiums](#) analys av kinesiska investeringar (2022).

⁶ T.ex. USA, offshoreländerna, Kanada och Norge.

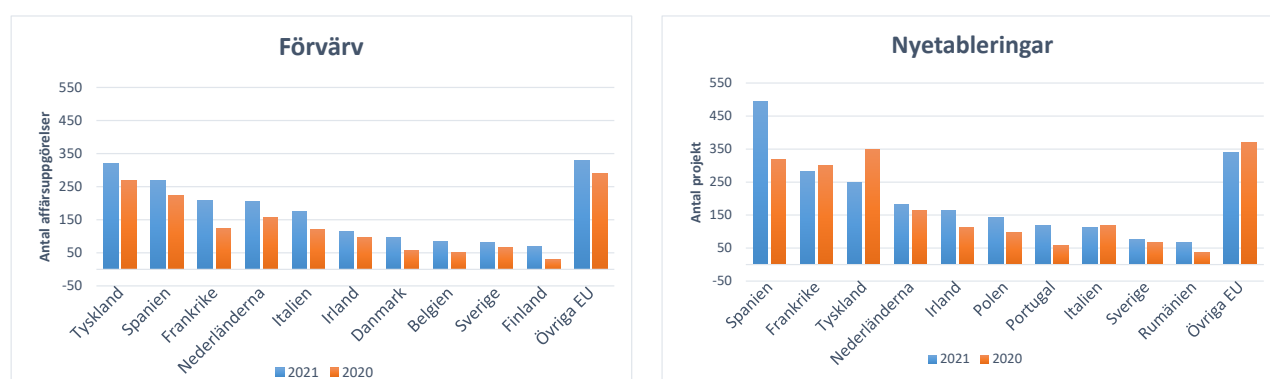
⁷ De viktigaste offshoreländerna mätt i antal sammanslagningar och förvärv och nyetableringar är (i alfabetisk ordning) Bermuda, Brittiska Jungfruöarna, Caymanöarna, Förenade kungariket, Kanalöarna i Förenade kungariket och Mauritius. För en fullständig förteckning över finansiella offshorecentrum, se t.ex. arbetsdokument SWD(2019) 108 final av den 13 mars 2019 från kommissionens avdelningar, som är en uppföljning av kommissionens meddelande *Att välkomna utländska direktinvesteringar men samtidigt skydda grundläggande intressen*.

⁸ Mer information i *Russian shareholding in Europe (EU27)* i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁹ Se fotnot 7.

Antalet transaktioner per måland i EU ökade igen i flera länder när det gäller antalet utländska transaktioner 2021 jämfört med 2020 (**figur 4**). Tyskland var det land som med sina 16,4 % av alla förvärv var mest attraktivt för utländska investerare 2021 och uppvisade en ökning på 20 % i antal transaktioner jämfört med 2020. Därefter kom Spanien, Frankrike och Nederländerna med 13,8 %, 10,7 % respektive 10,5 % av utländska investeringar och tvåsiffriga tillväxtsiffror årligen jämfört med tidigare år. Spanien var 2021 det land i EU som hade de största utländska nyetableringsinvesteringarna (22,2 % av de totala investeringarna) före Frankrike och Tyskland med 12,7 % respektive 11,2 %. Bland de tio länderna med störst nyetableringsinvesteringar var Frankrike och Tyskland tillsammans med Italien de enda länder där utländska projekt inte ökade under 2021 jämfört med 2020¹⁰.

Figur4: Antalet förvärv av aktieposter (vänster) och nyetableringsinvesteringar (höger) 2021 och 2020 – uppgifter per bestämmelseland (de tio största medlemsstaterna)*



Källa: Gemensamma forskningscentrumets beräkningar utifrån data från Bureau van Dijk, framtagna den 22 februari 2022. (*) Förvärv av aktieposter över 10 % av EU-företagets kapital.

En närmare titt på de sektorer som utländska investerare fokuserar på visar att IKT (informations- och kommunikationsteknik) och tillverkning är de sektorer som ligger bakom ökningen av utländska transaktioner i EU (**figur 5**¹¹). IKT låg högst när det gäller förvärv och på andra plats när det gäller nyetableringsinvesteringar (efter detaljhandel) med 30 % av de nya förvärven och 15,4 % av de nya nyetableringsinvesteringarna 2021, vilket motsvarar en ökning med 34 % respektive 15 % jämfört med 2020. Därefter kom tillverkning med 25,9 % av totala utländska förvärv och 12 % av utländska nyetableringsinvesteringar, vilket innebär en ökning på 38 % respektive 12 % under 2021 jämfört med året före.

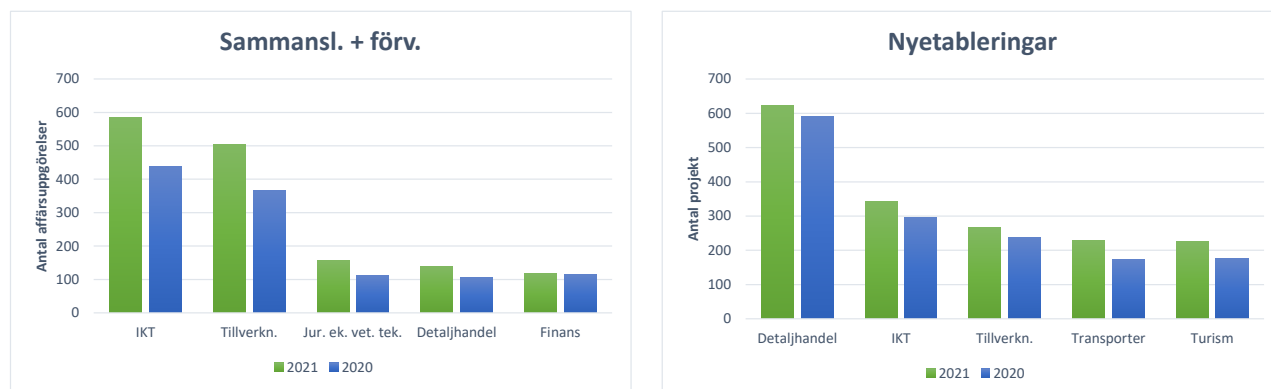
Utländska transaktioner tog ny fart inom alla större sektorer jämfört med 2020 och kom upp i, eller till och med överskred, nivåerna före covid-19 i några kategorier. När det gäller förvärv av aktieposter har 2019 års nivåer uppnåtts inom bl.a. IKT, verksamhet inom juridik, ekonomi och vetenskap samt bygg och anläggning med en ökning på 27 %, 8,3 % och 10 % 2021 jämfört med 2019. Utländska nyetableringsinvesteringar har å andra sidan svårare att återhämta sig.

¹⁰ I gruppen "Övriga EU" framkommer att nyetableringsinvesteringarna ökade mest i Ungern, Tjeckien och Grekland. 2021 skedde 2,4 % av alla utländska nyetableringar i EU i Ungern, vilket är en ökning med 38 % jämfört med 2020. Tjeckien, med 1,5 % av alla utländska nyetableringsinvesteringar, registrerade 2021 en ökning med 50 % jämfört med 2020 och Grekland (1,4 % av alla utländska nyetableringsinvesteringar) en ökning med 63 %.

¹¹ De kategorier som används refererar till NACE Rev.2 Broad Structure, se: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2>.

Med undantag för besöksnäringen kommer inte nyetableringsinvesteringarna 2021 upp i 2019 års nivåer. Man kan dock se en tendens till återhämtning efter nedgången 2020.

Figur5: Antalet förvärv (vänster) och nyetableringsinvesteringar (höger) 2021 och 2020 – uppgifter per Nace-sektor (de fem största kategorierna)



Källa: Gemensamma forskningscentrumets beräkningar utifrån data från Bureau van Dijk, framtagna den 22 februari 2022. Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik (Nace. Rev.2, sektion M) som bl.a. innehåller FoU-anläggningar. IKT står för informations- och kommunikationsteknik (Nace. Rev2, sektion J).

Ytterligare uppgifter

Mer information om ovanstående siffror finns i avsnitt 1 i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Där finns också ytterligare uppgifter om påverkan och återhämtning per medlemsstat och sektor, utländska investerares ursprung och utländska staters andelar i utländska investerare i EU.

KAPITEL 2 – LAGSTIFTNINGsutveckling i medlemsstaterna 2021

EU:s förordning om granskning av utländska direktinvesteringar och medlemsstaternas granskningssystem

EU:s förordning om granskning av utländska direktinvesteringar kräver inte att medlemsstaterna ska inrätta nationella granskningssystem¹², men kommissionen fortsätter att uppmuntra medlemsstaterna, både på politisk och teknisk nivå, att införa, anpassa och genomföra nationella granskningssystem. I 2020 års vägledning till medlemsstaterna om hur granskningen av utländska direktinvesteringar ska användas i tider av folkhälsokris och ekonomisk sårbarhet i EU¹³ uppmanade kommissionen nyligen medlemsstaterna att inrätta ett komplett granskningssystem. Även 2022 års vägledning till medlemsstaterna om utländska direktinvesteringar från Ryssland och Belarus innehåller denna uppmaning¹⁴.

Kommissionen främjar aktivt denna utveckling i alla medlemsstater genom att stödja arbetet med att anpassa de nationella lagstiftningsprocesserna. Under hela 2021 har kommissionen bistått medlemsstaterna med vägledning i politiska och tekniska frågor samt tekniska möten och informationsutbyte, inbegripet utbyte av bästa praxis.

Trots detta regelbundna samarbete och ett antal viktiga likheter mellan de nationella granskningssystemen uppvisar medlemsstaterna dock betydande skillnader när det gäller vad som utgör formell granskning av en utländsk direktinvestering, tillämpliga tidsfrister, sektorspecifik täckning, anmälningsskrav och andra inslag. Kommissionen fortsätter därför att stödja anpassningen av nationella granskningssystem och förväntar sig att samtliga EU:s 27 medlemsstater snart kommer att ha infört ett nationellt granskningssystem för utländska direktinvesteringar.

¹² I artikel 3 i förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar fastställs dock en skyldighet för varje EU-medlemsstat som har ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar att säkerställa att detta system

- har fastställda tidsramar,
- är transparent och icke-diskriminerande,
- ger utrymme för att beakta eventuella synpunkter från andra medlemsstater och yttranden från kommissionen,
- gör det möjligt för berörda parter att begära omprövning av ett negativt beslut fattat av en myndighet som granskar utländska direktinvesteringar,
- inbegriper åtgärder för att förhindra att granskningssystemet för utländska direktinvesteringar kringgås.

¹³ Vägledning till medlemsstaterna angående utländska direktinvesteringar, fri rörlighet för kapital från tredjeländer och skydd av EU:s strategiska tillgångar, inför tillämpningen av förordning (EU) 2019/452 (förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar), EUT C 99I, 26.3.2020, s.1: *Europeiska kommissionen uppmanar därför - medlemsstaterna att redan nu till fullo utnyttja sina system för granskning av utländska direktinvesteringar för att grundligt beakta riskerna för kritisk hälso- och sjukvårdsinfrastruktur, leveranserna av kritiska insatsvaror och andra kritiska sektorer i enlighet med EU:s regelverk,*

- de medlemsstater som för närvarande inte har något granskningssystem, eller vars granskningssystem inte täcker alla relevanta transaktioner, att inrätta ett komplett granskningssystem och under tiden använda alla andra tillgängliga alternativ för att hantera fall där förvärv eller kontroll av en viss verksamhet, infrastruktur eller teknik skulle skapa en risk för säkerheten eller den allmänna ordningen i EU, inbegripet en risk för kritisk hälso- och sjukvårdsinfrastruktur och leveranserna av kritiska insatsvaror.

¹⁴ Meddelande från kommissionen - Vägledning till medlemsstaterna om utländska direktinvesteringar från Ryssland och Belarus mot bakgrund av den militära aggressionen mot Ukraina och de restriktiva åtgärder som fastställs i rådets nyligen antagna förordningar om sanktioner, EUT C 151I, 6.4.2022, s.1.

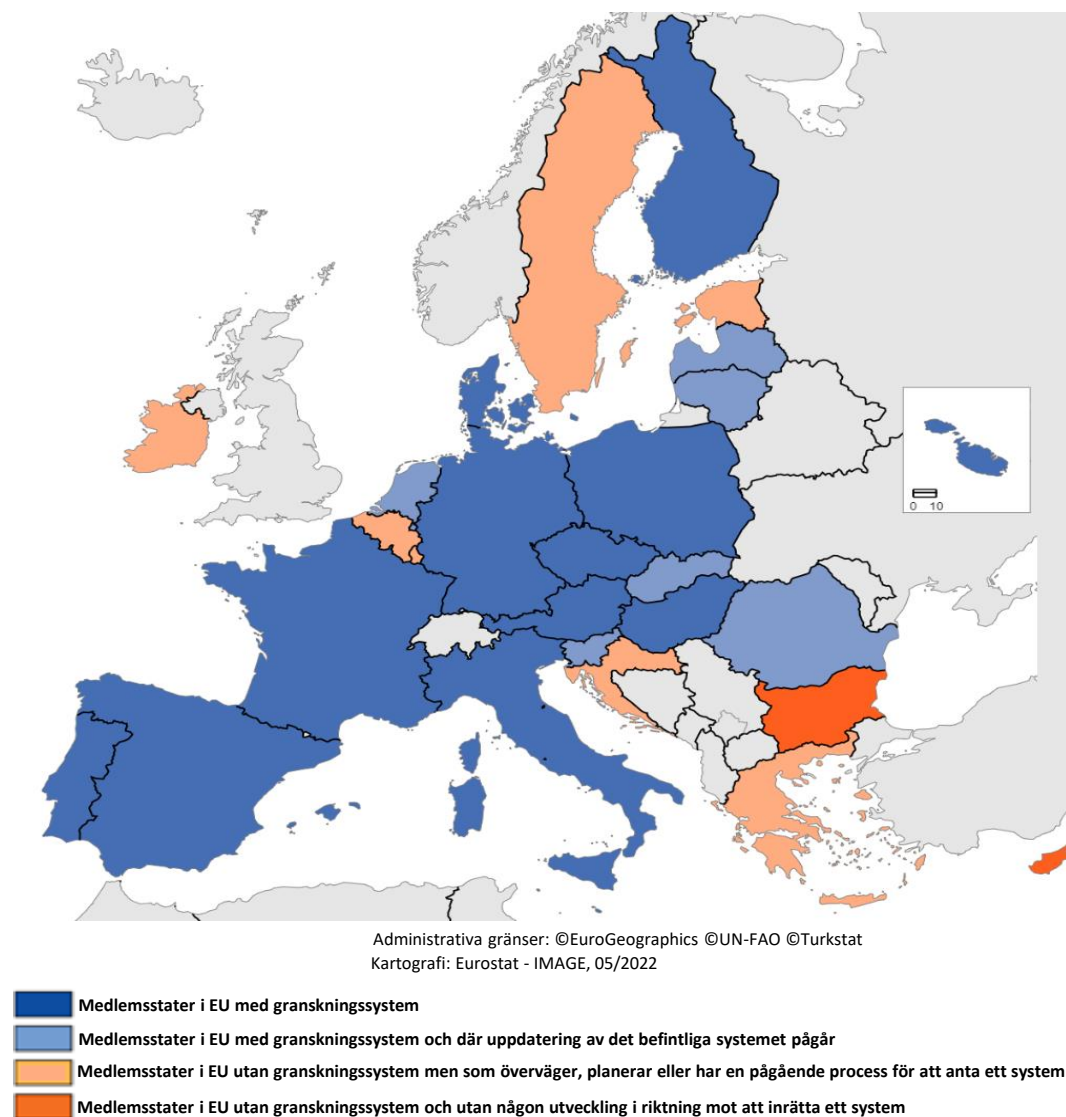
Nationella granskningssystem i samtliga 27 medlemsstater krävs för att skydda unionen mot potentiellt riskabla utländska investeringar från tredjeländer. Sådana system skulle säkerställa att alla 27 medlemsstater och kommissionen granskar relevanta utländska direktinvesteringar och härigenom skyddar medlemsstaternas och unionens kollektiva säkerhet såväl som säkerheten på den inre marknaden och den mycket höga grad av ekonomisk integration som den inre marknaden möjliggör.

Översikt över medlemsstater som har ett granskningssystem eller som är i färd med att inrätta ett sådant

Den globala pandemin och den senaste tidens störningar i de globala försörjningskedjorna har satt fokus på vissa nyckelindustriers avgörande betydelse, t.ex. hälso- och sjukvård och energi. Många medlemsstater har därför infört nya nationella granskningssystem eller uppdaterat och utvidgat redan befintliga system. Under 2021 införde tre medlemsstater nya granskningssystem och sex medlemsstater ändrade redan befintliga system. I slutet av 2021 hade sju medlemsstater redan inlett samråds- eller lagstiftningsprocesser för att inrätta ett nationellt granskningssystem. 2021 hade två tredjedelar av EU:s medlemsstater ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar på plats. Granskning av utländska direktinvesteringar spelar en allt större roll i EU.

Kartan nedan ger en överblick av det nuvarande rättsliga läget i EU:s medlemsstater.

Medlemsstater med granskningssystem/verksamhet på lagstiftningsområdet
Framtagen i juni 2022



Medlemsstaternas underrättelser till Europeiska kommissionen

Utvecklingen i EU:s medlemsstater 2021 - granskningssystem för utländska direktinvesteringar

Situationen för 25 av 27 medlemsstater i EU är i nuläget följande:

- Har redan ett nationellt granskningssystem för utländska direktinvesteringar.
- Har antagit ett nytt nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar.
- Har ändrat ett redan befintligt system.
- Har inlett en samråds- eller lagstiftningsprocess som väntas resultera i antagandet av ett nytt system eller ändringar av ett befintligt system.

Nedan tabell ger en överblick av samtliga 27 medlemsstaters rättsliga situation och utveckling 2021¹⁵.

Medlemsstater med ett befintligt nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar	Österrike, Finland, Malta, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien
Medlemsstater som ändrade ett redan befintligt system	Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Lettland, Litauen
Medlemsstater som inledde en samråds- eller lagstiftningsprocess som väntas resultera i ändringar av ett befintligt system	Nederländerna, Rumänien
Medlemsstater som har antagit ett nytt nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar	Tjeckien, Danmark, Slovakien
Medlemsstater som inledde en samråds- eller lagstiftningsprocess som väntas resultera i antagandet av ett nytt system	Belgien, Kroatien, Estland, Grekland, Irland, Luxemburg, Sverige.
Medlemsstater utan ett offentligt rapporterat pågående initiativ	Bulgarien, Cypern

De flesta ändringar av nationell lagstiftning rörde följande tre områden: uppgradering av granskningsförfaranden, utvidgning av områden som redan omfattas och förlängning av giltighetstiden för nationella system. **Frankrike** sänkte till exempel gränsen vid vilken investeringar från investerare utanför EU granskas och kräver nu också att investerare lämnar in EU:s underrättelseformulär ”Formulär B”¹⁶ tillsammans med andra dokument. **Tyskland** gjorde ett antal ändringar av förfaranden (lade t.ex. till 16 nya grupper av ärenden¹⁷ som gäller ny/känslig teknik), tillämpade nya gränser för förvärv av kapital och rösträtter som kräver att en anmälan görs samt införde nya krav för investerare. **Italien** utvidgade tillämpligheten för sina befintliga granskningssystem. **Lettland** utvidgade bl.a. de nationella myndigheternas befogenheter att begära in ytterligare information från investerarna. **Litauen** ändrade bl.a. sin förteckning över företag och strategisk infrastruktur som landet anser vara av betydelse. I sin lagstiftning lade **Ungern** till ytterligare verksamheter som målföretag ägnar sig åt och som kräver att en anmälan görs av planerade transaktioner. Slutligen har flera andra medlemsstater informerat om att de är i färd med att planera för ändringar av sina befintliga systemen.

Mer utförlig information om de rättsliga aspekterna av medlemsstaternas utveckling av sina nationella granskningssystem finns i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Kommissionen har även en förteckning över uppdateringar av nationell lagstiftning¹⁸.

¹⁵ Se kommissionens åtföljande arbetsdokumentet för ytterligare uppgifter.

¹⁶ EU:s underrättelseformulär är ett förslag på hur medlemsstaterna kan anmäla transaktioner till EU:s samarbetsstruktur.

¹⁷ I den tyska lagstiftningen utgör grupper av ärenden sektorer. Om det företag som har anknytning till en transaktion kan hänföras till någon av dessa sektorer måste investerarna anmäla transaktionen till myndigheterna och genomförandet av transaktionen (”avslutet”) är ogiltigt tills det godkänts av de tyska myndigheterna.

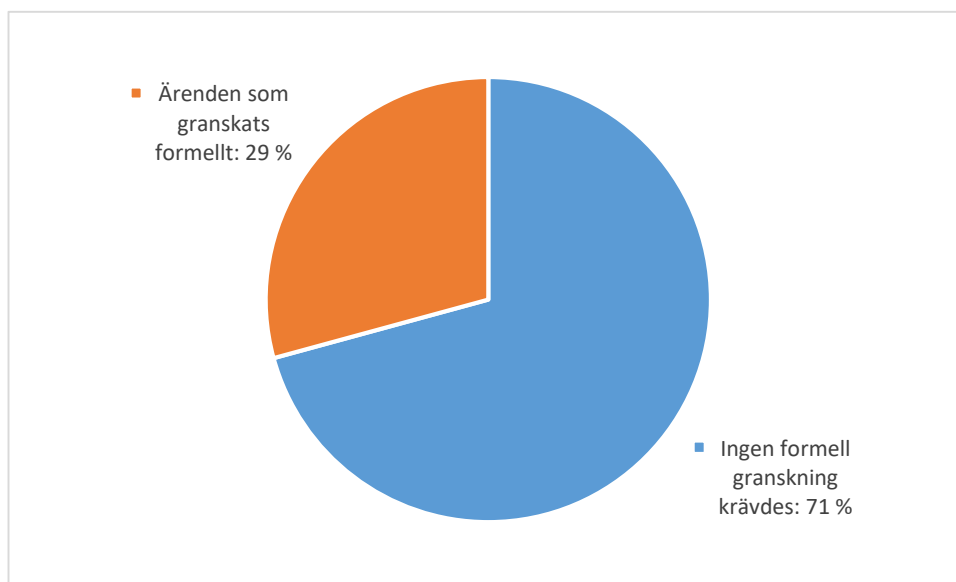
¹⁸ Förteckningen över de granskningssystem som medlemsstaterna har anmält: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

KAPITEL 3 – MEDLEMSSTATERNAS GRANSKNINGAR AV UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR

Genom förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar inrättas en samarbetsstruktur för sådan granskning mellan kommissionen och EU:s medlemsstater. Beslutet om vilka investeringar som ska granskas, godkännas, villkoras eller blockeras fattas emellertid av den medlemsstat i vilken investeringen äger rum. Detta kapitel bygger på - och sammanställer - uppgifter som lämnats av medlemsstaterna om ärenden som granskats inom ramen för deras nationella lagstiftning och granskningssystem under 2021.

På nationell nivå har man över lag mottagit ett stor antal ansökningar om godkännande under 2021¹⁹. I enlighet med artikel 5 i förordningen, i vilken medlemsstaternas rapporteringsskyldighet regleras, har medlemsstaterna rapporterat in 1 563 ansökningar om godkännande och ärenden på eget initiativ under 2021²⁰.

Figur 6 - Medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar



Källa: Rapportering från medlemsstaterna.

¹⁹ Några medlemsstater rapporterade inte in några ärenden inom ramen för sin granskningslagstiftning. En medlemsstat rapporterade dessutom in en generell summa för antalet ansökningar om godkännande och två (ofullständiga) summor gällande resultat. En annan medlemsstat rapporterade in ett mycket lägre antal ärenden som granskats 2021 – jämfört med det antal som rapporterades in för den första rapporten – eftersom medlemsstaten gjort en utvärdering av ärendena redan innan dess lagstiftning trädde i kraft. Några medlemsstater rapporterade också att ”samråd” hade genomförts om huruvida ärendena ska granskas, vilket är inbegripet i denna summa.

²⁰ Det är viktigt att notera att medlemsstaterna tillämpar olika granskningsförfaranden, vilket innebär att de ärenden som rapporteras in är avhängiga av de nationella granskningsförfarandena (omfattning, beslut om huruvida ärendena ska granskas omedelbart eller senare etc.). Vissa medlemsstater fastställer att ärenden inte är relevanta för granskning innan en formell granskning har gjorts, medan andra börjar med att göra en formell granskning och först då den är klar fastställer att ärendet inte är relevant för granskning. Diagram och siffror som ingår i det här kapitlet strävar efter att på ett korrekt sätt återge medlemsstaternas granskningsverksamheter såsom de rapporterats av dem, oavsett deras nationella system.

Det finns en tydlig tendens mot att formellt granska fler ärenden. Av 1 563 ansökningar om godkännande och ärenden på eget initiativ granskades 29 % av ärendena formellt. Detta tycks vara ett tecken på en ökning av andelen formellt granskade ärenden jämfört med 2020²¹. Det skulle kunna förklaras med att de nationella myndigheterna är mer uppmärksamma på det de anser vara potentiellt ”kritiskt” men även en förändring i investeringsnivåerna generellt. Ungefär 71 % av alla ansökningar bedömdes inte vara relevanta för granskning eller krävde inte någon formell granskning eftersom de helt uppenbart inte påverkade säkerheten eller den allmänna ordningen.

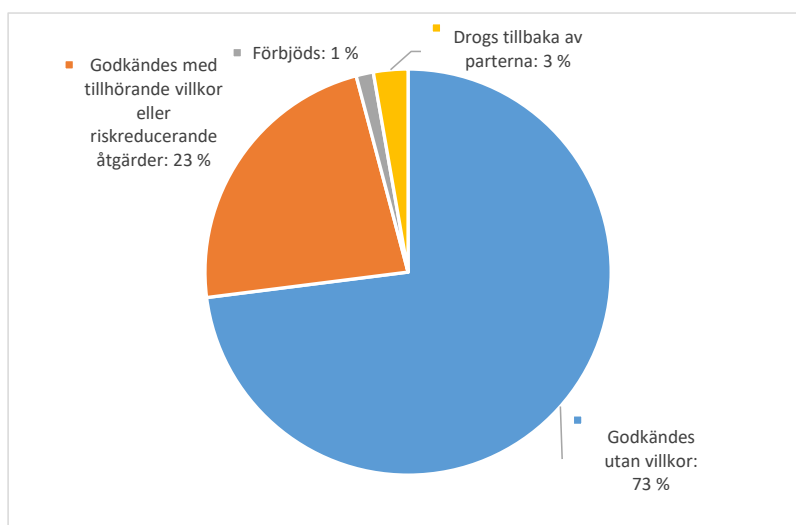
Antalet ansökningar om godkännande är också mycket ojämnt fördelade mellan EU:s medlemsstater. Fyra medlemsstater stod för ungefär 70 % av alla ansökningar om godkännande och ärenden på eget initiativ 2021.

Av de ärenden som granskades formellt 2021 och för vilka medlemsstater har rapporterat ett beslut²², godkändes majoriteten (73 %) utan tillhörande villkor, vilket innebär att transaktionen godkändes utan att investeraren behövde vidta några ytterligare åtgärder.

23 % av besluten godkändes dock med tillhörande villkor eller riskreducerande åtgärder. I dessa ärenden har de nationella granskningsmyndigheterna förhandlat om vissa åtgärder, garantier och åtaganden från investerarens sida innan man godkänner den planerade utländska direktinvesteringen.

I slutändan blockerade nationella myndigheter transaktioner i endast 1 % av de ärenden som det fattats beslut om och ytterligare 3 % av transaktionerna drogs tillbaka av parterna.

Figur 7 – Beslut som blivit föremål för underrättelse i ärenden gällande utländska direktinvesteringar



Källa: Rapportering från medlemsstaterna.

²¹ I den första årsrapporten för hela 2020 var andelen 20 %.

²² I samband med att uppgifterna i figur 7 togs fram drogs ett antal ärenden av från det totala antal ärenden som omfattats av formell granskning. Medlemsstaterna rapporterade vilket beslut som fattats i 68,5 % av ärendena. Vissa ärenden överfördes dessutom till 2022, vilket innebär att man 2021 inte kände till vilka beslut som fattats i dessa ärenden. De ärenden som inte togs med rapporterades dessutom av en medlemsstat som endast angav två av fyra möjliga beslut i dessa ärenden.

Sammanfattningsvis kan man mot bakgrund av ovanstående slutsatser konstatera följande:

- Jämfört med 2020 har medlemsstaterna 2021 ansett att de ansökningar som mottagits var känsligare eftersom andelen formellt granskade ärenden har ökat.
- Antalet ansökningar om godkännande är ojämnt fördelade mellan medlemsstaterna där fyra länder står för ungefär 70 % av alla mottagna ansökningar. I den första årsrapporten var andelen 86,5 %. Detta talar för en ökad spridning av granskningarna mellan medlemsstaterna.
- Under 2021 godkändes de flesta transaktioner, för vilka ett beslut rapporterats, utan tillhörande villkor (73 % medan det i den första rapporten var 79 %).
- 23 % av de ärenden som blivit föremål för beslut medförde emellertid riskreducerande åtgärder (vilket är en betydande minskning – med 12 % – jämfört med i den senaste rapporten).
- Endast 1 % av transaktionerna blockerades av medlemsstaterna (jämfört med något fler tidigare, dvs. 2 % i den första rapporten) vilket bekräftar att Europeiska unionen även fortsättningsvis är öppen för utländska direktinvesteringar och att medlemsstaterna bara avslår ärenden som utgör ett allvarligt hot mot säkerheten och den allmänna ordningen.

KAPITEL 4 – EU:s SAMARBETSSTRUKTUR FÖR GRANSKNING AV UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR

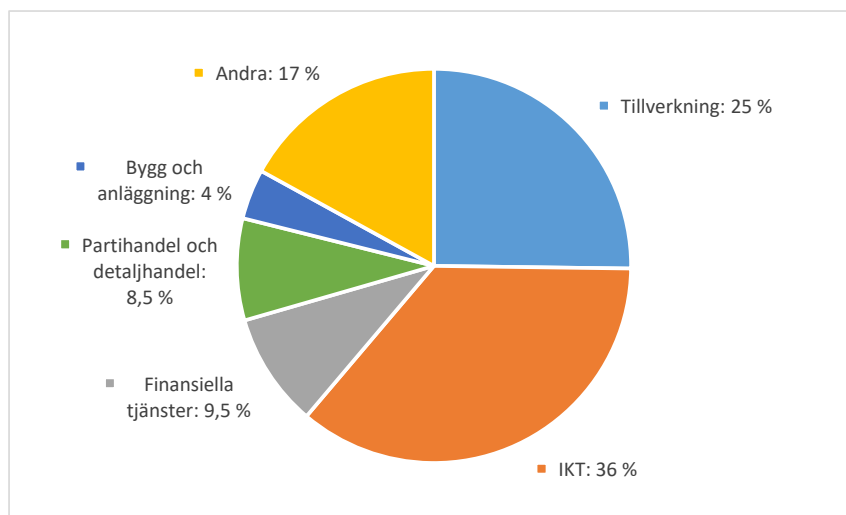
1. Underrättelser och andra åtgärder som antagits enligt förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar

Kapitel 3 sammanfattar granskningsverksamhetens omfattning på nationell nivå. Det handlar om de investeringar som på nationell nivå har konstaterats uppfylla villkoren för granskning enligt förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Under 2021 lämnade 13 medlemsstater in totalt 414 underrättelser²³, i enlighet med artikel 6 i förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar, jämfört med elva medlemsstater under den period som omfattas av den första årsrapporten²⁴. Fem medlemsstater, närmare bestämt Österrike, Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien, svarade för mer än 85 % av de underrättelserna. De transaktioner för vilka underrättelse lämnats varierar kraftigt i fråga om sektorer för investeringsmålet, den yttersta investerarens ursprung och transaktionens värde.

De fem sektorerna med flest antal transaktioner var IKT, tillverkning, finansiella tjänster²⁵, grossist- och detaljhandel samt bygg och anläggning²⁶ (i den första årsrapporten ingick ”bygg och anläggning” i kategorin ”andra”). De tre första sektorerna är desamma som i den första årsrapporten men i en annan ordning.

Figur 8 - Sektorer som huvudsakligen berördes 2021²⁷



²³ Här ingår fem ärenden om vilka underrättelse lämnades i förhand 2020 men som behandlades 2021.

²⁴ Se https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf.

²⁵ I finansiella tjänster ingår verksamheter som bedrivs av (eller som kan tillskrivas) företag, fonder eller liknande aktörer inom finanssektorn som har som syfte att förvärva en specifik (aktie) andel eller kontroll i målföretaget.

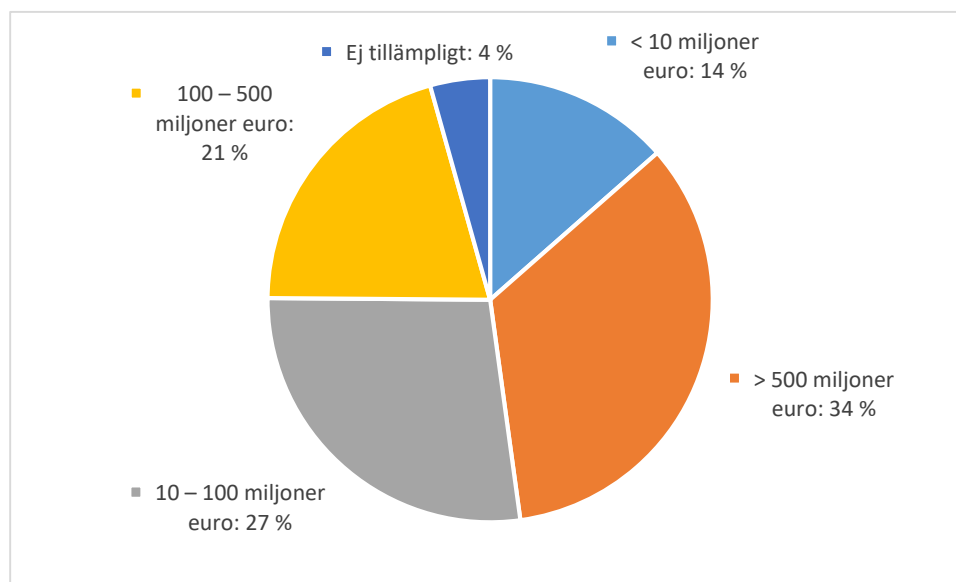
²⁶ I den första årsrapporten kategoriserades tillverkning, IKT samt grossist- och detaljhandel under Nace-koderna C, J respektive G.

²⁷ Eftersom flera sektorer (d.v.s. Nace-koder) kan ingå i ett ärende är totalen i diagrammet högre än det totala antalet ärenden som anmälades 2021. I kategorin ”andra” ingår alla övriga sektorer under 4 %, t.ex. försörjning av el, gas, värme och kyla, transport och lagerhållning.

Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

Vad gäller transaktionernas värde²⁸ konstateras att merparten²⁹ av samtliga transaktioner låg under 500 miljoner euro men det enskilda intervall som innehöll flest transaktioner var intervallet > 500 miljoner euro (34 %).

Figur 9 - Värde per transaktion som blivit föremål för underrättelse 2021³⁰



Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

Värdeskalan för de transaktioner för vilka underrättelse skett är bred, där det lägsta transaktionsvärdet ligger på 1 euro och det högsta på 29–31 miljarder euro.

Enligt förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar ska utländska direktinvesteringar bedömas i två möjliga faser. Alla transaktioner som blivit föremål för underrättelse bedöms i fas 1, och endast ett begränsat antal går vidare till fas 2. Fas 2 innebär en mer detaljerad bedömning av ärenden som eventuellt kan påverka säkerheten eller den allmänna ordningen i mer än en medlemsstat eller utgöra risker för projekt eller program av unionsintresse. Fas 2-ärenden skulle slutligen kunna avslutas av kommissionen som avger ett yttrande om ärendet i fråga.

²⁸ Värdet, om tillgängligt, avser målföretaget som kan vara ett EU-baserat dotterbolag till ett större målföretag.

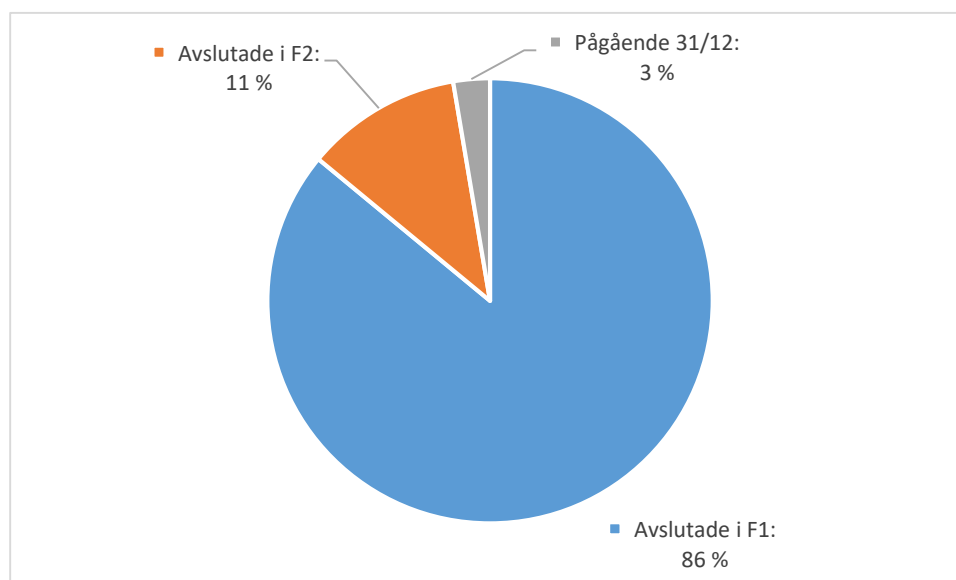
²⁹ I den första årsrapporten konstateras att merparten av transaktionerna hade ett lägre värde, dvs. inom intervallet 10–100 miljoner euro, där transaktioner inom IKT-sektorn stod för det högsta transaktionsvärdet och transaktionerna inom sektorn ”Andra tjänsteverksamheter” stod för det lägsta värdeintervallet.

³⁰ Ej tillämplig betyder att inget värde lämnats, inte är tillgängligt/inte offentliggjort och inte tillämpligt.

Av de 414 fall som anmälts avslutades 86 % av ärendena av kommissionen i fas 1, varefter återstående 11 % (14 % i den föregående rapporten) gick vidare till fas 2 och ytterligare information begärdes från den underrättande medlemsstaten. 3 % av dessa ärenden var fortfarande pågående vid brytdatumet för den här rapporten, dvs. ännu inte avslutade i fas 1 eller 2³¹.

Den ytterligare information som kommissionen begärde vid inledningen av fas 2 varierar kraftigt, beroende på transaktionen och detaljnivån och kvaliteten på den information som ligger till grund för underrättelsen³².

Figur 10 - Ärenden som avslutats i fas 1 och fas 2 och pågående ärenden



Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

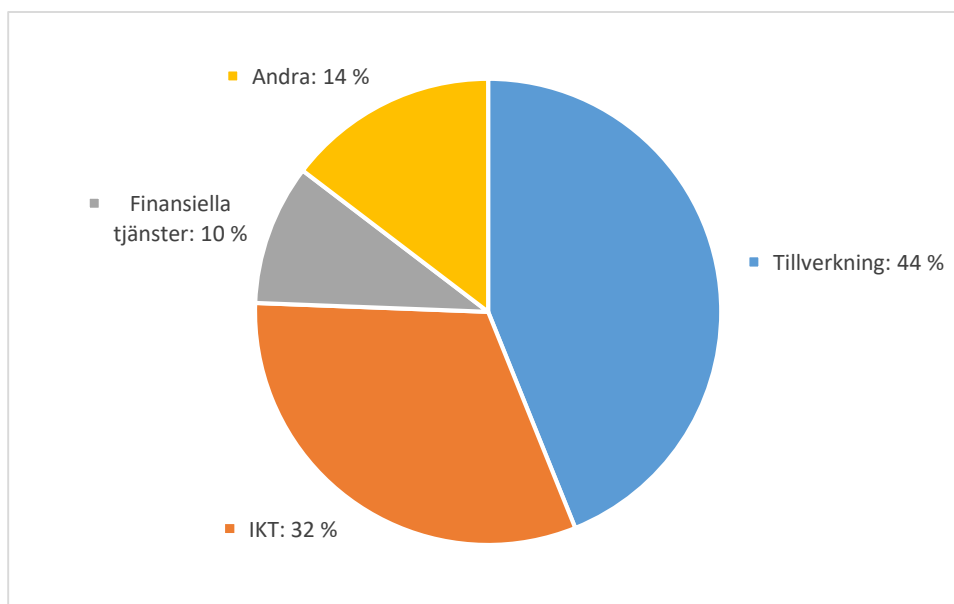
Den information som begärs in omfattar vanligen ett eller flera av följande element: uppgifter om målföretagets produkter och/eller tjänster; eventuell klassificering av en eller flera produkter som produkter med dubbla användningsområden; kunder, alternativa leverantörer och marknadsandelar; investerarens inflytande över målföretaget efter transaktionen; portfölj av immateriella rättigheter och företagets FoU-verksamhet; andra faktorer som definierar investeraren och investerarens strategi. Denna information krävs för en bättre bedömning av målets kriticitet eller de potentiella hot som investeraren utgör.

De sektorer som huvudsakligen berördes av fas 2-ärenden var tillverkning, IKT och finansiella tjänster. Tillverkning och IKT stod för 76 % av alla fas 2-ärenden. IKT-sektorn ökade kraftigt från 17 % i den tidigare rapporten till 32 % i den här rapporten.

³¹ Den 31 december 2021 var 11 av de 414 ärenden för vilka underrättelse inkommit fortfarande pågående vid brytdatumet för den här rapporten.

³² Underrättelseformuläret för information från en investerare i samband med en underrättelse enligt artikel 6 i förordningen och ett uppdaterat dokument med vanliga frågor bidrar till att säkerställa en viss grad av enhetlighet och en miniminivå av information om investeraren och det investeringsmål som tillhandahålls i underrättelserna enligt förordningen. Båda dokumenten finns på <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006>.

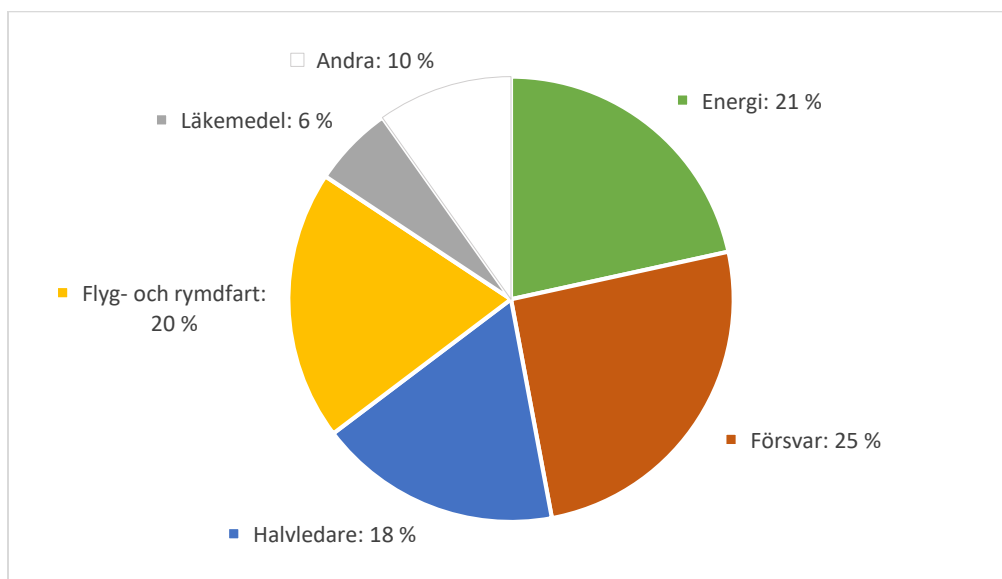
Figur 11 - Sektorer som huvudsakligen berördes av fas 2-ärenden 2021³³



Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

I den största sektorn, tillverkning, ingår kritisk infrastruktur och/eller teknik, dvs. utrustning inom områdena försvar, flyg- och rymdfart, hälsa (inbegripet läkemedel) samt halvledarutrustning. Försvar och flyg- och rymdfart svarar för nästan hälften av underrättelserna inom den sektorn (45 %).

Figur 12 - Undersektorer inom tillverkning som berördes av fas 2-ärenden 2021



Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

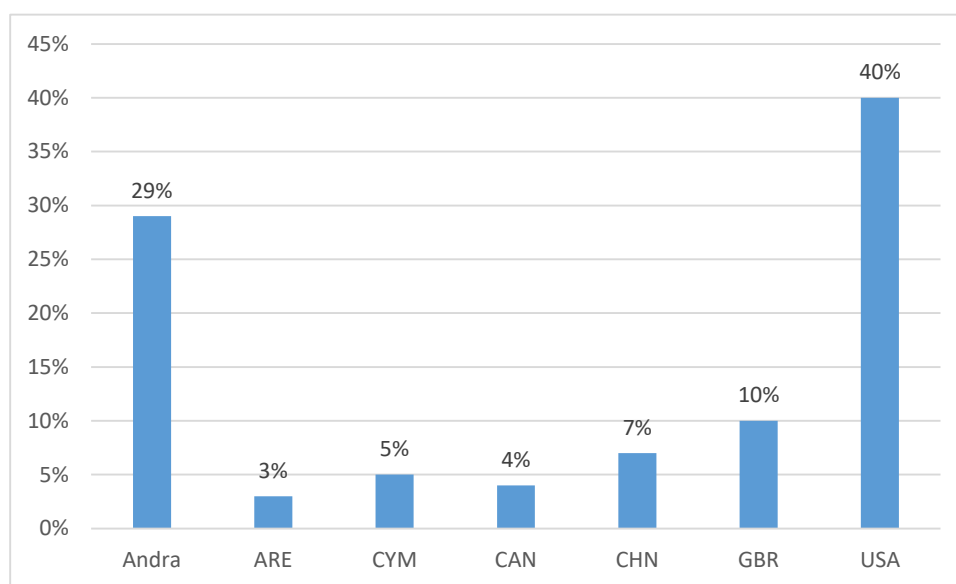
³³ Se fotnot 25.

Nio medlemsstater stod för 47 fas 2-ärenden³⁴. För alla fas 2-ärenden har den genomsnittliga tiden för medlemsstater att inkomma med den information som begärts varit 22 kalenderdagar (jämfört med 31 kalenderdagar i den första rapporten), med en variation på mellan 3 och 101 kalenderdagar (jämfört med mellan 2 och 101 kalenderdagar i den första rapporten).

I förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar fastställs inte någon tidsfrist inom vilken medlemsstaterna ska svara men de tidsfrister som anges i förordningen suspenderas tills fullständig information har erhållits.

I de 414 ärenden som anmäldes till kommissionen 2021 kom de yttersta investerarna huvudsakligen från fem länder, närmare bestämt Förenta staterna, Förenade kungariket, Kina, Caymanöarna och Kanada. Ryssland stod för mindre än 1,5 % av ärendena och Belarus för 0,2 %.

Figur 13 - De utländska investerarnas ursprung i 2021 års ärenden



Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

Av alla anmälda ärenden 2021 utgjorde 28 % utländska direktinvesteringar som omfattade flera jurisdiktioner (jämfört med 29 % i den första rapporten), då de berörde flera medlemsstater³⁵. De sektorer som huvudsakligen berördes av sådana underrättelser var IKT, tillverkning, grossistförsäljning och detaljhandel samt finansiella tjänster.

³⁴ I den första rapporten var det 36 fas 2-ärenden fördelat på sex medlemsstater.

³⁵ ”Utländska direktinvesteringar som omfattade flera jurisdiktioner” avser i detta sammanhang utländska direktinvesteringar där investeringsmålet är en företagsgrupp med närvaro i mer än en medlemsstat (eventuellt även i tredjeländer), t.ex. via dotterbolag i mer än en medlemsstat. På grund av omständigheterna, men också på de berörda medlemsstaternas granskningssystem, **lämnas underrättelsen om sådana transaktioner av mer än medlemsstat**, men det sker sällan på ett samordnat och synkroniserat sätt.

Tabell - Utländska direktinvesteringar som omfattar flera jurisdiktioner och sektorer som huvudsakligen berörs

IKT 39 %
Tillverkning 20 %
Grossistförsäljning och detaljhandel 11 %
Finansiella tjänster 9 %
Övrigt 32 %

Källa: Underrättelser från medlemsstaterna.

Förutom de ärenden för vilka underrättelser mottagits enligt artikel 6 i förordningen har kommissionen under 2021 inte tillämpat artikel 7 i förordningen (vilket den tidigare gjort och som också anges i den första rapporten). Enligt artikel 7 får kommissionen på eget initiativ granska investeringar som kommer till dess kännedom och som är relaterade till en medlemsstat, oberoende av om den medlemsstaten har något eget granskningssystem.

Vad gäller utfärdandet av kommissionens yttranden, oavsett om det sker enligt artikel 6, 7 eller 8 i förordningen, är dessa yttranden konfidentiella enligt artikel 10 i förordningen. Information om yttranden i enskilda ärenden i denna rapport kan därför inte offentliggöras.

Yttranden har utfärdats i mindre än 3 % av alla anmälda ärenden (samma siffra som i den första årsrapporten) och utfärdas endast när och om omständigheterna i ett enskilt ärende kräver det, mer specifikt beroende på investerarens riskprofil och ett investeringsmåls kriticitet. När riskreducerande åtgärder rekommenderas är de proportionella och specifika för de risker och den kriticitet som identifierats.

Kommissionens yttranden kan också bestå i ett utbyte av relevant information med en granskande medlemsstat, och kan också innehålla förslag om riskreducerande åtgärder för att hantera identifierade risker.

Det är slutligen den medlemsstat i vilken transaktionen genomförs som fattar beslut om transaktionen men medlemsstaten ska vederbörligen beakta kommissionens yttrande.

Mot bakgrund av ovanstående uppgifter kan samma centrala slutsatser dras som i den första årsrapporten.

För det första fortsätter handläggningen av ärenden genom hela EU:s samarbetsstruktur att fungera bra. Av 414 anmälda ärenden 2021 kunde den stora majoriteten (86 %) avslutas i fas 1, dvs. mycket snabbt. Endast 11 % av de anmälda ärendena (jämfört med 14 % under den period som omfattas av den tidigare rapporten) avslutades i fas 2, och mindre än 3 % av ärendena krävde ett yttrande från kommissionen.

För det andra syns en tendens till att medlemsstaterna diversifierar granskningarna mer. Fyra medlemsstater stod för ungefär 70 % av alla ansökningar om godkännande 2021 medan denna siffra var 86,5 % i den första årsrapporten.

För det tredje, medan de flesta fall bedöms snabbt i fas 1, inom de föreskrivna 15 kalenderdagarna, visar tidsåtgången för ärenden som går in i fas 2 betydande variationer mot bakgrund av den tid

som medlemsstaterna behöver för att besvara en begäran från kommissionen om ytterligare information, då dessa ofta är beroende av investeraren för att få den begärda informationen.

För det fjärde återspeglar de huvudsakliga sektorerna (IKT, tillverkning, finansiella tjänster samt grossist- och detaljhandel) och ursprunget för den yttersta investerare (USA, Förenade kungariket, Kina, Caymanöarna och Kanada) som berörs av ärenden som anmälts enligt förordningen i stort sett de övergripande investeringstendenserna i kapitel 1 i den här årsrapporten och avsnitt 1 i det åtföljande arbetsdokumentet om huvudsektorer och den yttersta investerarens ursprung.

För det femte innebär ett betydande antal ärenden som anmälades av medlemsstaterna att en eller flera av de faktorer som förtecknas i artikel 4 i förordningen behöver beaktas. Dessa inbegriper i synnerhet kritisk infrastruktur, teknik och produkter med dubbla användningsområden, åtkomst till känslig information samt eventuellt statligt ägande eller statlig kontroll av eller inflytande över den utländska investeraren.

2. Utländska direktinvesteringar från Ryssland och Belarus i samband med Rysslands invasion av Ukraina

Som svar på Rysslands oprovcerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina, som aktivt stöds av Belarus, har EU 2022 antagit stora och robusta åtgärds paket (sanktioner) mot båda länderna. Sanktionerna mot Ryssland syftar till att undergräva Kremls förmåga att finansiera kriget, att påföra tydliga ekonomiska och politiska kostnader för de personer i Rysslands politiska elit som är ansvariga för invasionen och att minska landets ekonomiska bas. Mot bakgrund av Belarus materiella stöd till den ryska invasionen har EU antagit ytterligare sanktioner mot Belarus. Sanktionerna mot Belarus är utformade för att ha en liknande effekt som sanktionerna mot Ryssland.

Granskning av utländska direktinvesteringar respektive sanktioner är skilda rättsliga instrument som har olika syften och olika sätt att fungera, och Rysslands militära aggression mot Ukraina kräver att större vaksamhet riktas mot ryska och belarusiska direktinvesteringar på den inre marknaden. Detta går utöver investeringar som görs av personer eller enheter som är föremål för sanktioner. Under rådande omständigheter finns det en förhöjd risk för att varje investering som är direkt eller indirekt relaterad till en person eller enhet associerad med, kontrollerad av eller påverkad av den ryska eller belarusiska regeringen, och som avser kritiska tillgångar i EU, kan vara skäligen grund för slutsatsen att investeringen kan utgöra ett hot mot säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaterna.

Mot denna bakgrund antog kommissionen i april 2022 en vägledning³⁶ till medlemsstaterna om utländska direktinvesteringar från Ryssland och Belarus för att säkerställa att särskild uppmärksamhet riktas mot investeringar som avser kritiska tillgångar i EU och som görs av enheter eller personer som på något sätt är associerade med den ryska eller belarusiska regeringen.

3. Åtgärder som vidtagits sedan den 1 januari 2021 samt framtidsutsikter

Den här rapporten är en konsolidering av en europeisk policy av avgörande betydelse för skyddet av säkerheten och den allmänna ordningen i unionen. Genom medlemsstaternas inrättande av system för granskning av utländska direktinvesteringar och de kontinuerliga förbättringarna av

³⁶ Se fotnot 14.

dessas och genom ytterligare utveckling av EU:s samarbetsstruktur under 2021 tillsammans med samarbete med partnerländer när det gäller granskning av utländska direktinvesteringar, inbegripet med USA genom rådets arbetsgrupp för handel och teknik med fokus på utländska direktinvesteringar, har EU kunnat konsolidera grunderna till EU:s granskningssystem. EU är redan – bara ett och ett halvt år efter förordningens ikraftträdande – en väletablerad och proaktiv aktör när det gäller granskning av utländska direktinvesteringar.

Rapporten bekräftar det tydliga mervärdet av förordningen och samarbetsstrukturen. Den har visat sig vara ett värdefullt och effektivt verktyg. Inga läckor har rapporterats vad gäller underrättelser, yttranden eller andra åtgärder enligt förordningen. Att hantering och **skydd av den information som lämnats in** med avseende på artiklarna 6, 7 och 8 i förordningen sker på lämpligt sätt **är avgörande** för att säkerställa det nödvändiga förtroendet mellan alla berörda parter, dvs. parterna i en transaktion, den underrättande medlemsstaten, de 26 övriga medlemsstaterna och kommissionen.

För att underlätta ett ändamålsenligt genomförande av förordningen och säkerställa en högre grad av överensstämmelse och fullständighet i de underrättelser som lämnas av medlemsstaterna enligt artikel 6 i förordningen, har kommissionen tillhandahållit uppdaterade versioner av **underrättelseformuläret** för investerare. Kommissionen tillhandhöll även ett uppdaterat **dokument med vanliga frågor** (i juni 2021).

När det gäller bästa praxis fortsätter kommissionen att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna och det allra första mötet med fysisk närvaro anordnades med representanter från alla medlemsstater i mars 2022, efter virtuella möten under pandemin. Erfarenheten visar att det överlag finns utrymme för ytterligare förbättringar, i synnerhet på de områden som identifierats av medlemsstaterna. Samtliga instämde i att instrumentet och samarbetsstrukturen fungerar mycket tillfredsställande och att de är ett viktigt mervärde för nationella myndigheters slutliga beslut när det gäller berörda transaktioner och för skyddet av intressen (projekt eller program) i Europeiska unionen.

Kommissionen förväntar sig definitivt att ytterligare medlemsstater mycket snart kommer att ha antagit och stärkt nationell lagstiftning om granskning av utländska direktinvesteringar och sina därmed sammanhängande system för hantering av potentiellt riskabla utländska investeringar. Denna ståndpunkt har redan framförts vid ett antal tillfällen, särskilt i 2020 års vägledning till medlemsstaterna om hur granskningen av utländska direktinvesteringar ska användas i tider av folkhälsokris och ekonomisk sårbarhet i EU³⁷ och mer nyligen i vägledningen till medlemsstaterna om utländska direktinvesteringar från Ryssland och Belarus³⁸. Det borde bara vara en tidsfråga innan samtliga 27 medlemsstater har en sådan mekanism på plats och därigenom direkt kan bidra till det gemensamma säkerhetsmålet. Det ökande antalet medlemsstater som infört ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar torde leda till en intensifiering av samarbetet inom ramen för förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar. Eftersom de ekonomiska förutsättningarna är osäkra blir det dock desto svårare att förutsäga antalet framtida underrättelser och dessas art.

³⁷ Se fotnot 13.

³⁸ Se fotnot 14.

När det gäller den framtida utvecklingen lanserade kommissionen 2021 **en undersökning om samarbetsstrukturen för granskning av utländska direktinvesteringar**. Syftet är att bedöma hur de granskningar som genomförs av de nationella myndigheterna och av kommissionen samverkar, och att identifiera om det finns några mer omfattande problem när det gäller effektivitet eller ändamålsenlighet med hänsyn till policymålen i förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar³⁹. Undersökningen kommer att ingå som underlag i kommissionens arbete med att bedöma om det eventuellt finns behov av att revidera förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar under 2023. Undersökningen förväntas vara färdig sommaren 2022.

³⁹ Undersökningen ska främst inriktas på i) en översikt över den befintliga lagstiftningen i de medlemsstater som för närvarande har ett granskningssystem, ii) en översyn av hur nationella regler och förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar reglerar interaktionen mellan nationella myndigheter och Europeiska kommissionen inom ramen för den samarbetsstruktur som inrättats genom förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar, iii) identifiering av betydande problem i det nuvarande systemet med nationella regler och förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar som kan leda till mindre ändamålsenliga och/eller mindre effektiva resultat mot bakgrund av förordningens politiska mål, och iv) behovet att se till att den administrativa bördan för investerare och andra berörda parter står i proportion till de politiska målen och relevanta frågor vad gäller säkerhet och allmän ordning.