



NOTAT

10. marts 2021

Høringsnotat ad L 191. Forslag til lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven)

1. Indledning

Formålet med lovforslaget er at sikre, at udenlandske investeringer m.v. ikke udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden i Danmark. Både i og uden for EU er der i de seneste år kommet øget fokus på de sikkerhedsmæssige udfordringer forbundet med visse udenlandske direkte investeringer. En række sammenlignelige lande har allerede indført eller er ved at indføre national screening af udenlandske investeringer. Der til kommer, at en EU-forordning om koordinering af de nationale investeringsscreeningsordninger er trådt i kraft i oktober sidste år. Der foreslås på denne baggrund en dansk screeningsordning, som gør det muligt at undersøge om udenlandske investeringer udgør en sikkerhedsmæssig trussel for Danmark, og i givet fald gribe ind ved enten at stille nærmere vilkår til den udenlandske investering, helt at forbyde investeringen eller påbyde investeringen afviklet.

Screeningsordningen foreslås udformet som en kombination af en lovpligtig tilladelsesordning for særligt følsomme sektorer (forsvar, dual-use, it-sikkerhed, kritisk infrastruktur og kritisk teknologi) og en frivillig anmeldelsesordning for de øvrige sektorer. Det foreslås, at tilladelsesordningen anvendes på investeringer fra statsborgere og virksomheder fra EU- og tredjelande, mens anmeldelsesordningen alene finder anvendelse på statsborgere og virksomheder fra tredjelande. For investeringer, der er omfattet af den frivillige ordning, men som ikke er anmeldt, foreslås, at Erhvervsstyrelsen kan gå 5 år tilbage og undersøge investeringen.

Ud over screening af udenlandske investeringer ved erhvervelse af ejerandele m.v. i danske virksomheder, herunder investeringer ved stiftelse af nye virksomheder, medtager loven også screening af særlige økonomiske aftaler under både tilladelses- og anmeldelsesordningen. Den nærmere afgrænsning af følsomme sektorer, stiftelse af nye virksomheder og særlige økonomiske aftaler foreslås at ske ved regler fastsat ved bekendtgørelse. Erhvervslivets organisationer vil blive inddraget heri.

Forslaget er sendt i høring den 9. december 2020 med høringsfrist den 6. januar 2021 til i alt 115 myndigheder, organisationer m.v.

Der er modtaget høringssvar fra 12 af de 115 hørte myndigheder, organisationer m.v. Herudover er der modtaget høringssvar fra yderligere 1 organisation, der benyttede sig af den offentlige høring. I alt har 11 organisationer, myndigheder m.v. haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor.

Visse høringssvar har givet anledning til redaktionelle ændringer og præciseringer i lovtæksten og bemærkningerne. Disse ændrer ikke ved substansen i lovforslaget og omtales derfor ikke nærmere i dette notat.

2. Generelle bemærkninger

Høringen viser, at erhvervsorganisationer m.v. generelt støtter det overordnede formål med lovforslaget, men at nogle organisationer finder, at der er behov for visse ændringer for at sikre en passende balance mellem på den ene side at tiltrække de nødvendige udenlandske investeringer m.v., og på den anden side at sikre, at det er muligt at dæmme op for investeringer m.v., som kan udgøre en trussel for sikkerheden eller den offentlige orden i Danmark.

Dansk Industri (DI) anfører, at deres bemærkninger skal ses i lyset af ønsket om at finde den rette balance mellem at sikre, at Danmark vedbliver at være en åben destination for investeringer, samtidig med, at der effektivt dæmmes op for enkeltstående investeringer, som kan udgøre en trussel. DI kan således fuldt ud tilslutte sig formålet med loven, idet DI samtidig udtrykker bekymring for, om Danmarks muligheder for at tiltrække udenlandske investeringer i alvorlig grad vil blive hæmmet, sådan som forslaget for nærværende er udformet.

Dansk Erhverv støtter, at der introduceres en investeringsscreeningslov rettet mod investeringer fra tredjelande, som udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden i Danmark. Dansk Erhverv anerkender således, at der er behov for at værne om sikkerhedsinteresser i forbindelse med bl.a. forsvarsvirksomheder eller kritisk infrastruktur. Imidlertid mener Dansk Erhverv, at regeringen med lovforslaget rammer bredt i stedet for at sikre en målrettet indsats ift. reelle trusler mod national sikkerhed og offentlig orden.

Danske Rederier er positive over for en kommende dansk ordning for screening af udenlandske investeringer, idet det dog understreges, at ordningen ikke må blive et protektionistisk værktøj med det formål at tjene kortsigtede nationaløkonomiske interesser ved at holde specifikke interesser ude af markedet.

Ingeniørforeningen i Danmark bakker tilsvarende op om, at Danmark skal være en åben økonomi og dermed attraktiv for udenlandske investeringer og andre økonomiske aktiviteter, men at der samtidig kan være behov for at gribe effektivt ind, i det omfang, at det er påkrævet af hensyn til den nationale sikkerhed og offentlige orden i Danmark.

Advokatfirmaet Kromann Reumert anfører, at den påtænkte lov om investeringscreening skal varetage en svær afvejning af hensynet til national sikkerhed på den ene side og hensynet til at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark på den anden side. Advokatfirmaet finder, at dette hensyn på flere punkter kan sikres bedre.

Finans Danmark udtrykker fuld forståelse for formålet med at etablere en screeningsordning og kan i forlængelse heraf støtte lovforslaget. Finans Danmark kan i den forbindelse støtte, at det fremhæves i lovbemærkningerne, at ”national sikkerhed” og ”offentlig orden”- i overensstemmelse med EU-retten - skal fortolkes strengt, da det er afgørende, at ordningen netop målrettes reelle trusler mod det danske samfund.

Institut for Menneskerettigheder har ingen bemærkninger til lovudkastet.

André Ken Jakobsson, Ph. D, Center for War Studies, Syddansk Universitet anfører, at den foreslåede ordning vil være robust under forudsætning af, at lovudkastets bemyndigelsesbestemmelser udfyldes i overensstemmelse med rapportens og bemærkningernes generelt set brede tilgang til kritiske sektorer og aktiviteter samt baserer sig på de fremsatte definitioner af national sikkerhed og offentlig orden. Dog anbefales det, at loven giver mulighed for at screene med tilbagevirkende kraft fra før lovens ikrafttræden, ligesom der ikke bør fastsættes nogen tidsfrist for at undersøge tidligere gennemførte investeringer. Ligeledes vurderes det uholdbart, at screeningsordningen ikke finder anvendelse på forskningssamarbejder eller omfatter fast ejendom. Endvidere anbefales, at screeningsordningen finder anvendelse i hele Rigsfællesskabet.

Kommentar

Ved udarbejdelsen af lovforslaget er der lagt vægt på at opnå en balance, så eventuel negativ påvirkning af investeringsklimaet minimeres, mens der samtidig opnås en sikkerhedsmæssigt robust løsning i forhold til trusler

mod national sikkerhed og offentlig orden. Det fremgår således af de almindelige bemærkninger, at lovforslaget bygger på option 2 i forhold til de tre mulige optioner, som den tværministerielle arbejdsgruppe peger på i sin rapport, fordi ordningen i denne option vurderes at være et effektivt værktøj i forhold til et dynamisk trusselsbillede, men samtidig giver en tilstrækkelig klarhed og forudsigelighed.

Den foreslåede kombination af en lovpligtig tilladelsesordning for særligt følsomme sektorer og en frivillig anmeldelsesordning for øvrige sektorer giver mulighed for at tilpasse kravene i forhold til sikkerhedstruslen. Der stilles strengere krav for de særlige følsomme sektorer og aktiviteter, hvor sikkerhedstruslen vurderes at være størst, mens der for alle andre sektorer gælder mere lempelige og fleksible krav.

I forhold til mulige negative konsekvenser for investeringsklimaet i Danmark er det væsentligt at fremhæve, at en række lande både i EU og i tredjelande i de senere år har etableret nationale ordninger med henblik på screening af udenlandske investeringer i forhold til national sikkerhed. Siden 2018 har over halvdelen af OECD-landene således indført national screening af udenlandske investeringer, og i alt 62 lande har indført sådanne ordninger, herunder en række af verdens største økonomier. I EU har 16 lande på nuværende tidspunkt indført national screening, herunder Frankrig, Tyskland og Finland, hvis nationale screeningsordninger er nærmere undersøgt og omtalt i lovforslagets bemærkninger.

OECD har udarbejdet retningslinjer for ordninger om screening af udenlandske investeringer, og tilsvarende har EU vedtaget en forordning om samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen om screening af udenlandske investeringer (EU-forordning nr. 2019/452). Danmark vurderes således ikke at skulle sig ud ved at indføre lovgivning om screening af udenlandske investeringer, og derfor er der heller ikke grund til at frygte, at udenlandske investorer vil betragte det som et negativt særligt dansk krav, så længe den danske screeningsordning ikke er betragteligt mere restriktiv end i andre lande.

3. Bemærkninger til konkrete emner

Kommenteringen af høringssvarene vil ske med udgangspunkt i følgende overordnede opdeling:

- 3.1. Lovforslagets generelle anvendelsesområde og forhold til EU-retlige forpligtelser
- 3.2. Definitioner
- 3.3. Bemyndigelsesbestemmelser
- 3.4. Tilladelsesordningen indenfor særligt følsomme sektorer og aktiviteter
 - 3.4.1. Afgrænsning af særligt følsomme sektorer og aktiviteter
 - 3.4.2. Tærskelværdier

- 3.4.3. Nystiftede virksomheder - Greenfield-investeringer
- 3.5. Særlige økonomiske aftaler
- 3.6. Anmeldelsesordningen vedr. andre udenlandske direkte investeringer m.v. af betydning for national sikkerhed eller offentlig orden
- 3.7. Sagsbehandlingsprocedurer og tidsfrister
- 3.8. Afgørelseskriterier
- 3.9. Kontrolbestemmelser
- 3.10. Ekspropriation
- 3.11. Kompetent myndighed, afgørelseskompetence, domstolsprøvelse
- 3.12. Straffebestemmelser
- 3.13. Administrative og økonomiske konsekvenser
- 3.14. Ikrafttrædelsesbestemmelser

3.1. Lovforslagets generelle anvendelsesområde og forhold til EU-retlige forpligtelser

Dansk Erhverv mener ikke, at loven skal omfatte investeringer fra andre EU-lande. For at forhindre omgåelse bør der imidlertid tages højde for evt. indflydelse fra tredjelande over en virksomhed, der er etableret inden for EU eller EFTA. Dansk Erhverv finder, at der allerede i EU-forordningen er etableret en samarbejdsmechanisme der tager højde for, at sikkerhedstrusler kan gå på tværs af medlemsstaterne. Dansk Erhverv er bekymret for, at introduktionen af en dansk investeringsscreenings-tilladelsesordning kan medføre, at andre europæiske lande introducerer lignende foranstaltninger. Det kan i sidste ende underminere danske virksomheders muligheder i det indre marked, hvorfor det undrer, at regeringen har valgt at gå langt videre end EU-forordningen. Den frie bevægelighed for kapital er en af de fire grundlæggende frihedsrettigheder i EU's indre marked. Dertil kommer, at det er vanskeligt at se, hvordan forslaget er foreneligt med servicedirektivet i forhold til navnlig bestemmelserne om særlige økonomiske aftaler, der bl.a. omfatter serviceaftaler. Dertil kommer, at lovforslaget omfatter danske datterselskaber, hvor moderkoncernen er etableret i et andet EU- eller EFTA-land, hvilket ifølge Dansk Erhverv kan skævvride konkurrencen.

Dansk Industri henviser til, at omkring 93 pct. af de udenlandske investeringer i Danmark kommer fra OECD-lande, og at det må antages, at man ikke ønsker at påvirke disse investeringer. Alene det forhold at en sådan investering skal gennemgå en screening kan opfattes som en barriere for en udenlandsk investor, hvorfor Dansk Industri opfordrer til, at investeringer fra OECD-lande, nærtstående allierede eller lignende undtages fra loven, idet det samtidig må antages, at en meget lille andel af investeringer fra OECD-lande har ophav i et ikke-OECD land.

Kommentar

Som anført ovenfor under pkt. 2. findes det nødvendigt, at lovens generelle anvendelsesområde omfatter investeringer og særlige økonomiske aftaler, der foretages af statsborgere og virksomheder fra andre EU-lande. Dette er primært begrundet i behovet for at have mulighed for at kunne undersøge, om personer eller virksomheder fra tredjelande har kontrol med eller betydelig indflydelse på den europæiske investor, og om dette forhold kan påvirke den nationale sikkerhed eller offentlige orden. Som også anført under pkt. 2 kan endvidere bemærkes, at en række EU-lande allerede har eller er i færd med at indføre nationale screeningsordninger, der for de fleste landes vedkommende også omfatter screening af investeringer inden for EU. Der vurderes derfor ikke at være nogen begrundelse for at undtage udenlandske statsborgere fra andre EU-medlemsstater eller EFTA-lande med bopæl i Danmark fra loven.

Der er ved udarbejdelsen af lovforslaget lagt vægt på, at screeningsordningen respekterer Danmarks EU-retlige forpligtelser. Området for national sikkerhed er ikke tildelt EU, og medlemsstaterne har derfor eneansvar for at beskytte deres nationale sikkerhed jf. Traktat om Den Europæiske Union (TEU) artikel 4, stk. 2. Ved udøvelsen af dette eneansvar skal medlemsstaterne dog overholde bestemmelserne i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) om den fri bevægelighed. I TEUF artikel 65, stk. 1, litra b) anføres, at artikel 63 om frie kapitalbevægelser ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Ifølge EU-Domstolens praksis er det imidlertid en afgørende betingelse, at nationale foranstaltninger skal være egnede til at opfylde formålet med foranstaltningen, og ikke må gå udover, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet, dvs. den skal være proportional. EU-Domstolen har i sin praksis også fastslået, at foranstaltninger til beskyttelse af national sikkerhed skal præcisere de særlige og konkrete omstændigheder, hvorunder nationale foranstaltninger kan udøves.

Lovforslaget giver alene mulighed for at gribe ind overfor udenlandske direkte investeringer, hvis de indebærer trusler for national sikkerhed og offentlig orden i Danmark, jf. lovudkastets § 1, stk.1. Lovudkastet indeholder ikke kun en generel henvisning til national sikkerhed og offentlig orden, men fastsætter en nærmere, konkret definition heraf, jf. lovudkastets § 4, nr. 1 og 2. Lovudkastet indeholder en detaljeret beskrivelse af de vurderingskriterier, som kan danne grundlag for indgreb overfor udenlandske direkte investeringer, som kan konkretiseres yderligere ved regler fastsat ved bekendtgørelse, jf. lovudkastets § 15.

Lovforslaget vurderes derfor som udgangspunkt at opfylde de EU-retlige betingelser for, at medlemsstaterne af hensyn til national sikkerhed og of-

fentlig orden kan gribe ind overfor frie kapitalbevægelser, etableringsfriheden og fri udveksling af tjenesteydelser. Det bør dog præciseres i lovforslagets bemærkninger, at formålet med screening af investeringer fra EU-statsborgere og virksomheder hjemmehørende i EU er at forhindre omgåelse af screening af investeringer, der foretages af statsborgere og virksomheder fra tredjelande, og at der derfor kun i ganske særlige tilfælde vil blive grebet ind over for investeringer fra statsborgere og virksomheder fra EU-lande. Samtidig bør det tydeliggøres i bemærkningerne, at afgørelser om indgreb vil blive truffet i overensstemmelse med EU-retten, hvilket vil betyde at hensynet til den offentlige orden og offentlige sikkerhed, der er nævnt i artikel 65 i TEUF, alene kan påberåbes som grundlag for et indgreb, når der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse.

Endvidere bemærkes det, at EU's forordning om screening af udenlandske direkte investeringer i Unionen anerkender "at medlemsstaterne bevarer den nødvendige fleksibilitet til at screene udenlandske direkte investeringer af hensyn til sikkerheden og den offentlige orden under hensyntagen til deres individuelle situationer og særlige nationale forhold. Afgørelsen om at indføre en screeningmekanisme eller screene en bestemt udenlandsk direkte investering forbliver den pågældende medlemsstats eneansvar." Forordningen anfører videre, at "Medlemsstater, der har en screeningmekanisme, bør fastsætte de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med EU-retten til at forebygge omgåelse af deres screeningmekanismer og -afgørelser. Dette bør omfatte investeringer internt i Unionen, som foretages ved hjælp af kunstige strukturer, der ikke afspejler den økonomiske virkelighed og omgår screeningmekanismerne og -afgørelserne, når investoren i sidste ende er ejet eller kontrolleret af en fysisk person eller en virksomhed i et tredjeland." EU's forordning anerkender således, at der kan være behov for at screene investeringer, der foretages af personer og virksomheder fra andre EU-lande for at forhindre omgåelse af screening af investeringer fra tredjelande.

Med hensyn til særlige økonomiske aftaler og forholdet til EU's tjenesteydelsesdirektiv (direktiv 2006/123/EF) bemærkes, at det efter nærmere overvejelse findes betænkeligt at lade særlige økonomiske aftaler med statsborgere og virksomheder fra EU-lande være omfattet af tilladelsesordningen som foreslået i lovforslagets § 7. En sådan ordning vurderes at være uforenelig med det grundlæggende forbud mod diskriminerende foranstaltninger i tjenesteydelsesdirektivet, da danske statsborgere og virksomheder ikke underlægges tilsvarende krav. Det kan i praksis gøre det vanskeligt for virksomheder fra andre EU-lande at konkurrere på det danske marked om indgåelse af særlige økonomiske aftaler, som blandt andet vil omfatte en lang række drifts-, leverandør- og serviceaftaler, fordi de i

modsatning til danske virksomheder vil skulle vente op til 90 hverdage, før de kan indgå aftale med den danske virksomhed.

Når bestemmelsen i § 7 er foreslået medtaget også i forhold til virksomheder hjemmehørende i andre EU-lande er det navnlig for at kunne undersøge, om virksomheder i andre EU-lande er kontrolleret af personer eller virksomheder fra tredjelande. Det vurderes, at det fortsat er et væsentligt hensyn i forhold til at afværge mulige trusler mod national sikkerhed og offentlig orden i forhold til investeringer fra virksomheder, der er hjemmehørende i EU, men som er under kontrol eller betydelig indflydelse fra statsborgere fra et land udenfor EU eller EFTA, eller af virksomheder, der er hjemmehørende udenfor EU eller EFTA. Særlige økonomiske aftaler med virksomheder hjemmehørende i EU eller EFTA bør derfor kun undtages, hvis de ikke er underlagt en sådan kontrol eller indflydelse.

3.2. Definitioner

Flere af høringsparterne peger på, at der er behov for at præcisere visse af lovens bestemmelser, og at visse af lovforslagets definitioner er uhensigtsmæssigt brede, hvilket kan gøre det vanskeligt for virksomhederne at efterleve loven. Bemærkninger der relaterer sig til definitionerne om ”erhvervelse” og ”kontrol eller betydelig indflydelse” samt ”særlige økonomiske aftaler” kommenteres i afsnit 3.4.2.

Dansk Erhverv og Dansk Industri finder, at der er behov for at præcisere definitionen af offentlig orden. Dansk Erhverv anfører, at hensynet til den ”offentlige orden” er for bredt defineret, og at det er uklart, hvad der ligger i ”alvorlige forbrydelser, der truer den offentlige orden”, når man ikke ved, hvad der forstås ved offentlig orden.

Hi3G finder, at definitionen af især national sikkerhed er bred og giver Erhvervsstyrelsen brede beføjelser til ikke at tillade investeringer, hvor det er uklart, hvilke kriterier, der er anvendt i afslaget. Det fremgår af lovbemærkningerne til § 4, at begreberne ”national sikkerhed” og ”offentlig orden” skal fortolkes strengt, ikke må tjene rent økonomiske interesser og alene kan påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Hi3G finder dog, at det er uklart, hvornår en investering kan udgøre en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod Danmark.

Kommentar

Investeringscreeningsloven skal være i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser. I følge EU-retten kan begrænsninger i den frie bevægelighed af bl.a. kapital og tjenesteydelser samt den fri etableringsret ske, såfremt begrænsningerne kan begrundes ud fra et hensyn til den offentlige sikkerhed og den offentlige orden, og proportionalitetsprincippet er opfyldt. Det fremgår endvidere af traktaten om den Europæiske Union

(TEU), artikel 4, stk. 2, at medlemsstaterne har eneansvar for at beskytte deres nationale sikkerhed - dog under iagttagelse af bestemmelserne om den frie bevægelighed, jf. ovenfor - samt eneansvar for at beskytte væsentlige sikkerhedsinteresser, jf. artikel 346-348 i traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Der henvises til afsnit 3.1. ovenfor.

Der findes ikke inden for EU-retten, herunder praksis fra EU-Domstolen, en entydig beskrivelse af begreberne national sikkerhed, offentlig sikkerhed eller offentlig orden. FDI-forordningen indeholder heller ikke en definition af begreberne, men anvender betegnelse "sikkerhed" og "offentlig orden".

De foreslåede definitioner af "national sikkerhed" og "offentlig" orden, svarer med mindre justeringer til de definitioner, som den tværministerielle arbejdsgruppe har foreslået, og de vurderes at afspejle den EU-retlige praksis på området. Det fremgår af EU-domstolens praksis, at begreberne skal fortolkes strengt, ikke må tjene rent økonomiske interesser og alene kan påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende hensyn. Der findes dog anledning til at præcisere i lovforslagets specielle bemærkninger, at der med de foreslåede definitioner af "national sikkerhed" og "offentlig orden" henvises til de begreber, der i EU-retten betegnes som "national sikkerhed", "offentlig sikkerhed" og "offentlig orden", og på samme måde som FDI-forordningen, der som nævnt anvender begreberne "sikkerhed", som samlet betegnelse for "national sikkerhed" og "offentlig sikkerhed" samt "offentlig orden".

For så vidt angår definitionen af "national sikkerhed" afspejler denne, at der er tale om beskyttelse af den nationale suverænitæt mod indre eller ydre trusler, samt handlinger, der har til hensigt at forvolde Danmark skade, og som strafbelægges efter straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen, statsmyndigheder, terrorisme m.v.

For så vidt angår definitionen af "offentlige orden" forstås andre alvorlige forbrydelser, som ikke angår den nationale sikkerhed, men som kan true den offentlige orden væsentligt. I lovforslagets specielle bemærkninger er nævnt som ikke-udtømmende eksempler, "at der kan være tale om handlinger, der vil kunne udgøre en trussel for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund, herudover kan det vedrøre evnen til at forebygge, afdække og modvirke sikkerhedstruende virksomhed, og evnen til at sikkerhedstiltag gennemføres i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper. Offentlig orden vil fx også kunne vedrøre trusler i forhold til beskyttelse af den offentlige sundhed". Som nævnt vurderes det ikke muligt at give en udtømmende definition af begreberne, men der findes behov for at tydeliggøre i lovbemærkningerne, hvad der i loven menes med "offentlig orden".

3.3. Bemyndigelsesbestemmelser

Advokatfirmaet Kromann Reumert anfører, at lovudkastet indeholder en række områder, der skal reguleres nærmere via bekendtgørelser. Det fremgår ikke, om der er foreslået bemyndigelsesbestemmelser, fordi regeringen finder, at reglerne skal kunne ændres hurtigt, eller om det nærmere indhold endnu ikke er fastlagt eller noget helt tredje. Advokatfirmaet anbefaler, at brugen af bekendtgørelser begrænses, således at alle væsentlige forhold om selve lovens anvendelsesområde fastsættes direkte i loven, herunder om hvilke udenlandske investorer, der omfattes af loven, hvad der menes med nærtbeslægtede til investorer, at de særligt følsomme sektorer og aktiviteter afgrænses nærmere i loven eller i forarbejderne, hvilket bl.a. kan ske ved brug af NACE-koder, og at det fastsættes nærmere, hvilke aftaler, der omfattes af § 7 om særlige økonomiske aftaler.

Dansk Industri og Danske Rederier har lagt til grund, at der fremadrettet skal ske en nærmere konkretisering og definering af en række elementer og anbefaler derfor, at de danske erhvervsorganisationer inddrages i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelserne.

Kommentar

Lovforslaget indeholder en række bemyndigelser, hvorefter nærmere regler om forhold omfattet af lovforslaget fastsættes ved bekendtgørelse. Nogle af disse bemyndigelser vedrører rent praktisk-administrative forhold, f.eks. hjemlerne i § 8, stk. 4, og § 12, stk. 8, om procedurer for ansøgning om tilladelse til og anmeldelse af udenlandske direkte investeringer m.v. Andre eksempler er § 10, stk. 5, om beregning af ejerandele, og § 29, stk. 3, om erklæringer fra godkendte revisorer. Disse bekendtgørelser udstedes af Erhvervsstyrelsen.

Andre bemyndigelser vedrører nærmere regler om forhold, som har betydning for afgrænsning af lovens anvendelsesområde. Det gælder f.eks. § 6, stk. 2, om nærmere regler om hvilke særligt følsomme sektorer og aktiviteter der omfattes af §§ 5 eller 7, § 7, stk. 2, om nærmere regler om hvilke særlige økonomiske aftaler der omfattes af loven og § 15, stk. 2, om regler om kriterier til bedømmelse af, om en investering m.v. udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden. Disse bekendtgørelser udstedes af Erhvervsministeren efter forhandling med øvrige berørte ministerier.

Det er fundet både nødvendigt og hensigtsmæssigt, at væsentlige regler om lovens anvendelse på visse områder fastsættes ved bekendtgørelse. Erfaringen fra andre lande er, at man ved administrationen af regler om screening af udenlandske direkte investeringer m.v. relativt hurtigt gør sig erfaringer, som viser, at det kan være hensigtsmæssigt med hurtig og smidig tilpasning af reglerne på området. Hertil kommer behovet for hurtigt at kunne tilpasse regelsættet til det aktuelle trusselsbillede. Dette gælder

f.eks. kritisk teknologi, hvor den teknologiske udvikling går så hurtigt, at der kan ske væsentlige ændringer fra år til år. Derfor har flere lande ændret deres lovgivning gentagne gange. Det gælder bl.a. den tyske og den franske lovgivning. Det er imidlertid ikke hensigtsmæssigt med hyppige lovændringer, og navnlig indebærer det en risiko for, at man gennem længere tid må administrere på grundlag af uhensigtsmæssige regler, hvorimod regler fastsat ved bekendtgørelse hurtigt kan ændres.

Det må også forventes, at der kan være udenlandske investorer, som vil forsøge at omgå loven for at opnå deres formål og derved kan skabe nye trusler for national sikkerhed og offentlig orden, som loven ikke giver mulighed for at gribe ind overfor. Dette er baggrunden for de foreslåede bemyndigelses hjemler i § 2, stk. 4, og § 3, stk. 3, hvorefter andre udenlandske investorer end personer og virksomheder kan inddrages under lovens anvendelsesområde, og hvorefter investering i andre enheder end virksomheder ligeledes kan inddrages under lovens anvendelsesområde.

Den anden centrale begrundelse for, at væsentlige regler om lovens anvendelse på visse områder fastsættes ved bekendtgørelse er et ønske om at kunne udarbejde de nærmere regler i tæt samarbejde med erhvervslivets organisationer. Der vil være tale om regler, som regulerer forhold af stor praktisk betydning for erhvervslivets forhold, og hvor en hensigtsmæssig udformning kræver en dybtgående viden om forretningspraksis på forskellige brancheområder. Det er anført i bemærkningerne til § 7, at de relevante erhvervsorganisationer vil blive inddraget ved udformningen af de nærmere regler om særlige økonomiske aftaler, så de i videst muligt omfang svarer til gældende praksis i erhvervslivet og imødekommer erhvervslivets behov for tydelige kriterier.

Ved udarbejdelsen af udkast til de bekendtgørelser, som skal udstedes af ministeren, vil Erhvervsstyrelsen derfor udover sædvanlig offentlig høring inddrage relevante erhvervsorganisationer i arbejdet med udformningen af reglerne.

Fsva. brugen af NACE-koder til afgrænsning vurderes det, at kvaliteten og præcisionen af branchekoder i erhvervsstatistik ikke i sig selv kan være tilstrækkeligt grundlag til at afgrænse særligt følsomme sektorer eller aktiviteter, hvorfor tilgangen fastholdes.

3.4. Tilladelsesordningen inden for særligt følsomme sektorer og aktiviteter

Dansk Erhverv finder, at kravene i § 8, stk. 2-3, om revisorerklæringer kan være i modstrid med servicedirektivets 19, idet medlemsstaterne ikke må stille krav til en tjenestemodtager, der begrænser anvendelsen af en tjenesteydelse fra en tjenesteyder i en anden medlemsstat.

André Ken Jakobsson, Ph. D, Center for War Studies, Syddansk Universitet anfører, at det er en kritisk mangel, at lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad dækker sikkerhedstruende indsigt som fx industrispionage m.v. Det må derfor anbefales, at der i videst muligt omfang afsøges mulighed for at inddrage risici alene for sikkerhedstruende indsigt (uden tærskel for kontrol og indflydelse) under kravet om tilladelse i særligt følsomme sektorer.

Kommentar

Det fremgår af § 8, stk. 3, § 12, stk. 7, og § 29, stk. 2, at Erhvervsstyrelsen kan stille krav om, at en godkendt revisor afgiver erklæring om rigtigheden af visse oplysninger fra den udenlandske investor. Som følge af en henvisningsfejl fremstår det som om, at en sådan erklæring også kan kræves af den danske virksomhed i de tilfælde, hvor styrelsen anmoder om oplysninger fra denne. Det har imidlertid ikke været hensigten, at Erhvervsstyrelsen skal kunne forlange en sådan revisorerklæring fra den danske virksomhed, da der ikke vurderes at være behov herfor. Der vil derfor ikke være tale om at stille krav til en tjenestemodtager som anført i tjenesteydelsesdirektivet.

For så vidt angår muligheden for at inddrage sikkerhedstruende indsigt ved vurderingen af en ansøgning eller anmeldelse fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at der ved bedømmelsen af, om en særlig økonomisk aftale er omfattet af kravet om tilladelse efter § 7, skal være opfyldt en række betingelser. I den forbindelse er det ikke tilstrækkeligt for at blive omfattet af screeningsordningen, at aftalen giver den udenlandske investor en indsigt i den danske virksomhed, som kan være sikkerhedstruende, idet andre betingelser også skal være opfyldt, jf. også kommentarerne til punkt 5.3. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at der ved vurderingen af en screeningssag bl.a. skal lægges vægt på, om den kontrol eller indflydelse, der opnås ved investeringen m.v., vil blive anvendt af den udenlandske aktør til at underminere den nationale sikkerhed eller offentlige orden i landet. Lovforslagets § 15 indeholder endvidere en række ikke-udtømmende kriterier, som kan indgå ved vurderingen af, om en investering m.v. udgør en trussel mod den nationale sikkerhed eller offentlige orden. Opnåelse af sikkerhedstruende indsigt, der følger af, at der opnås kontrol eller betydelig indflydelse vil dermed også indgå i den samlede vurdering af, om en investering m.v. udgør en trussel mod den nationale sikkerhed eller offentlige orden.

3.4.1. Afgrænsning af særligt følsomme sektorer og aktiviteter

Dansk Erhverv mener, at den meget vidtrækkende tilladelsesordning bør indsnævres til at omfatte særligt følsomme sektorer og aktiviteter. I den forbindelse er det ikke tilstrækkeligt belyst, hvad der ligger i ”d) virksomheder inden for anden kritisk teknologi” eller i ”kritisk infrastruktur”.

Dansk Industri mener, at der for så vidt angår anvendelsesområdet for virksomheder, der producerer dual-use produkter, bør fastsættes en passende grænse på fx 25 pct. af virksomhedens omsætning, som skal stamme fra egenproduktion af disse produkter, før virksomheden bliver genstand for den obligatorisk screening. Mange danske virksomheder har dual-use produkter, som en del af deres produktportefølje, uden at det nødvendigvis udgør en væsentlig del af deres omsætning. Hertil kommer, at virksomheden uanset ejerforhold er omfattet af de almindelige eksportkontrolregler. Tilsvarende regler bør fastsættes for virksomheder, der producerer anden kritisk teknologi. Dansk Industri anfører i den forbindelse, at det er væsentligt, at erhvervslivet inddrages i forbindelse med afklaring og opdatering af, hvad der forstås ved kritiske teknologier, som er et dynamisk begreb.

Kommentar

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at den nærmere afgrænsning af særligt følsomme sektorer og aktiviteter mest hensigtsmæssigt vil skulle ske i en bekendtgørelse. Dette vil give den fornødne fleksibilitet og muliggøre, at de særligt følsomme sektorer løbende kan fastsættes, så de afspejler det aktuelle trusselsbillede. Det forudsættes således, at den kommende bekendtgørelse vil indeholde en nærmere afgrænsning af, hvad der menes med "kritisk infrastruktur" og "anden kritisk teknologi". Det foreslås, at fastsættelsen af regler om særligt følsomme sektorer og aktiviteter vil ske efter forhandling med en række relevante ministerier, jf. lovforslagets § 6, stk. 2, og at de relevante erhvervsorganisationer udover selve høringen vil blive aktivt inddraget i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

Det fremgår af den tværministerielle arbejdsgruppes rapport, at det vil kunne virke meget byrdefuldt, at virksomheder, der producerer dual-use produkter, omfattes af screeningsordningen, hvis produktionen kun udgør en lille delmængde af virksomhedens samlede aktiviteter. Dette ændrer dog ikke på, at den udenlandske aktør gennem erhvervelse af kontrol eller indflydelse på virksomheden som helhed vil kunne tilegne sig kontrol eller indflydelse på produktionen eller udviklingen af dual-use produkter, som kan have betydning for national sikkerhed eller offentlig orden. Investerings-screening og eksportkontrol kan ses som komplementære, således at det fx forhindres at eksportkontrollen undermineres, hvis virksomhederne via investeringer i virksomheder får adgang til kritisk teknologi m.v., som ville være blevet nægtet via eksportkontrolreglerne. Det findes derfor ikke hensigtsmæssigt i forhold til at imødegå sikkerhedsrisici, at der indføres en omsætningsgrænse.

Det kan tilføjes, at en række lande kræver tilladelse til investering, der foretages i virksomheder med dual-use produkter, uden at differentiere i forhold til hvor stor en andel af omsætningen, der vedrører dual-use produkter. Det gælder bl.a. Tyskland, Finland, Frankrig (idet Frankrig dog alene

screenere dual-use produkter, som efter dual-use forordningen er angivet som særligt kritiske), samt fx USA og Japan.

3.4.2. Tærskelværdier, kontrol m.v.

Dansk Industri finder, at den danske tærskel på 10 pct. for, hvornår der skal screenes under tilladelsesordningen, ligger i den lave og restriktive ende sammenlignet med andre lande. På den baggrund foreslås, at grænsen hæves til 20 pct. Desuden er det ikke klart, hvilke konsekvenser en screening vil få for den del af investorens eksisterende ejerandel, som er foretaget, inden reglerne træder i kraft, herunder om investorens eksisterende investering vil kunne tilbagekøbes. Dansk Industri peger endvidere på, at det af § 9, stk. 2, fremgår, at der skal ansøges om ny tilladelse, hvis der efterfølgende sker ændringer i, hvem der har kontrol eller betydelig indflydelse i virksomheden. Det bør præciseres, hvor store ændringer, der skal være tale om, før der er behov for en ny tilladelse. Tilsvarende bør det præciseres, hvornår en tilladelse kan tilbagekaldes med henvisning til, at der er tale om ”ændrede forhold, der kan medføre alvorlige trusler mod national sikkerhed eller offentlig orden”.

Dansk Erhverv finder det diskutabelt om restriktioner for ejerandele på ned til 10 pct. er proportionale med formålet. Hi3G henstiller til, at tærskelværdien hæves til 25 pct., så den svarer til tærskelværdien for den tværsektorielle screeningsordning.

Advokatfirmaet Kromann Reumert anfører, at de foreslåede kvalificerede andele er fastsat meget lavt. Tærsklerne bør sættes højere, eller det bør udbygges yderligere, hvad begrundelsen er for de foreslåede tærskler. Advokatfirmaet bemærker, at besiddelse af 10 hhv. 25 pct. af ejerandelene i et dansk selskab eller stemmerettighederne normalt ikke i sig selv medfører nogen reel kontrol over eller indflydelse i en dansk virksomhed. En ejerandel på 10 pct. i et aktie- eller anpartsselskab giver således ikke ejeren nogen reel indflydelse i selskabet, jf. herved selskabslovens bestemmelser om valg af kapital-selskabers ledelse, ændring af vedtægter mv. Det anerkendes dog, at en form for (negativ) kontrol kan opnås ved ejerandele på 10 hhv. 25 pct., hvis der er tale om en spredt ejerkreds, men dette er ikke normalsituationen for hovedparten af danske virksomheder. Hertil er det uklart, hvad der menes med ”tilsvarende kontrol”, og ordet ”tilsvarende” bør udgå, hvis der hermed skal forstås ”kontrol som giver betydelig indflydelse”, jf. også reglerne om reelle ejere og registrering heraf.

Dansk Erhverv, Dansk Industri og advokatfirmaet Kromann Reumert peger på, at der er behov for at præcisere begrebet ”tilsvarende kontrol ved andre midler”. Dansk Erhverv anfører, at det er meget uklart, hvornår fx et langfristet lån svarer til den indflydelse, der opnås ved 10 pct. ejerskab af en virksomhed. Dansk Erhverv og advokatfirmaet Kromann Reumert finder i

den forbindelse heller ikke, at det i sig selv skal tillægges betydning, at der stiftes pant over en virksomhed. Det er først, når en panterettighed udnyttes, at det kan komme på tale, at der kan opnås en "tilsvarende kontrol". Det bør derfor præciseres i lovbemærkningerne, at stiftelse af pant over en virksomhed ikke i sig selv anses for erhvervelse af kontrol eller betydelig indflydelse over virksomheden. Ligeledes er det uklart, hvordan et konsortium af långivere skal håndteres, hvis en eller flere af de bagvedliggende långivere er udenlandske.

I den forbindelse bemærker Dansk Industri, at det af § 5, stk. 2 fremgår, at en "kvalificeret andel", jf. § 5, stk. 1, betragtes som direkte eller indirekte besiddelse af eller kontrol over mindst 10 pct. af ejerandelene eller stemmerettighederne eller *tilsvarende kontrol ved andre midler over ledelsesmæssige, finansielle, udviklings- eller driftsmæssige forhold*. Når man sammenholder § 5, stk. 1 og stk. 2 med § 7, jf. definitionen af "kontrol eller betydelig indflydelse", er det uklart, hvornår en udenlandsk investor er forpligtet til at anmelde en påtænkt investering/aftale under henvisning til § 5, stk. 1 og stk. 2, henholdsvis § 7, i de tilfælde, hvor der opnås kontrol på anden vis end besiddelse af eller kontrol over ejerandele eller stemmerettigheder. Henset til det yderligere kriterie i § 7 om, at kontrollen skal udgøre en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden, bør der skabes klarhed over anvendelsesområdet for § 5, stk. 1 og stk. 2, henholdsvis § 7. Tilsvarende gælder for anvendelsesområdet for § 10, stk. 1 i forhold til § 11.

Kommentar

Den foreslåede tærskelværdi på 10 pct. af ejerandelene eller stemmerettighederne skal ses i forhold til, at bestemmelsen i § 5 om tilladelse til erhvervelse af ejerandele eller stemmerettigheder vedrører særligt følsomme sektorer og aktiviteter, hvor der er en væsentligt forøget sikkerhedstrussel. Det vurderes derfor, at der for at opnå en sikkerhedsmæssigt robust ordning er behov for at få screenet udenlandske direkte investeringer i danske virksomheder, selvom der alene er tale om erhvervelse af en mindre ejerandel. Med den foreslåede tærskelværdi på 10 pct. ved erhvervelse indenfor særligt følsomme sektorer og aktiviteter vil Danmark være på linje med lande som Tyskland og Finland.

Det er hensigten, at hvis en eksisterende udenlandsk investering udgør en mindre ejerandel end 10 pct., men efter lovens ikrafttræden forøges til over 10 pct., vil investeringen i form af den forøgede andel blive omfattet af § 5, stk. 1, og derfor kræve tilladelse. Der vil dog ikke kunne gribes ind overfor den bestående investering på mindre end 10 pct., ligesom der i øvrigt ikke kan gribes ind overfor investeringer, der er gennemført inden lovens ikrafttræden. Forøgelse af en bestående investering på en ejerandel over 10 pct., der foretages efter lovens ikrafttræden, vil være omfattet af § 5, stk. 4, og

hvis der derfor sker en forøgelse til en af de anførte grænseværdier, skal der ansøges om tilladelse hertil efter § 5, stk. 1. De anførte forhold fremgår dog ikke klart af lovbemærkningerne, hvilket vil blive præciseret.

Udtrykket "tilsvarende kontrol ved andre midler" er som beskrevet i de specielle bemærkninger til § 5 i overensstemmelse med den selskabsretlige koncerndefinition og definition af reelle ejere, og der er således ikke tale om en ny eller anderledes definition af selskabsretlig kontrol. Det er anført i de specielle bemærkninger, at der ved kontrol ved andre midler forstås kontrol eller indflydelse over ledelsesmæssige, finansielle, udviklings- eller driftsmæssige forhold. Som eksempler nævner de specielle bemærkninger aftaler om, at væsentlige ledelsesmæssige beslutninger om de nævnte forhold skal godkendes af den udenlandske investor, eller aftaler om at den udenlandske investor skal deltage i ledelsen af visse aktiviteter.

Det vil være en konkret vurdering, hvornår en kontrol ved andre midler er så omfattende, at den kan siges at svare til en kvalificeret ejerandel. Dette er imidlertid allerede tilfældet med de tilsvarende selskabsretlige definitioner, og det forventes, at praksis for anvendelse af de selskabsretlige definitioner kan danne udgangspunkt for vurderinger af kontrol efter investeringsscreeningsloven. Det gælder også i forhold til hvorvidt pant i en virksomheds aktiver eller en udenlandsk deltager i et lånekonsortium giver en sådan ledelsesmæssig kontrol eller indflydelse, at der kan siges at være tale om tilsvarende kontrol ved andre midler.

Det forventes, at der i forbindelse med den løbende administration af investeringsscreeningsloven og indblik i andre landes tilsvarende administration, vil blive indvundet erfaringer med vurderingen af, under hvilke omstændigheder der vil foreligge kontrol ved andre midler, således at der kan udarbejdes en vejledning, i samarbejde med erhvervsorganisationerne, som kan hjælpe med fortolkningen af dette begreb. Indtil da har personer og virksomheder mulighed for at forelægge konkrete tvivlsspørgsmål for Erhvervsstyrelsen og få styrelsens vurdering heraf.

Der skal såvel ved erhvervelse af en ejerandel eller stemmerettigheder i en virksomhed eller tilsvarende kontrol ved andre midler, jf. § 5, stk. 1-2, og § 10, som ved indgåelse af en særlig økonomisk aftale, jf. § 7, stk. 1, og § 11, foretages en vurdering af, hvorvidt der kan siges at foreligge en faktisk kontrol eller betydelig indflydelse i virksomheden med udgangspunkt i, om der foreligger omstændigheder, som giver den udenlandske investor kontrol med eller betydelig indflydelse på relevante ledelsesmæssige forhold. Forskellen i vurderingen er, at der ved erhvervelse af ejerandel eller tilsvarende kontrol ved andre midler i højere grad er tale om kontrol med generelle ledelsesmæssige forhold i virksomheden, mens der ved særlige

økonomiske aftaler mere er tale om økonomisk kontrol eller betydelig indflydelse med et forretningskritisk område i virksomheden. Dette er nærmere beskrevet i de specielle bemærkninger til § 7.

3.4.3. Nystiftede virksomheder – Greenfield investeringer

Dansk Industri konstaterer, at de fleste andre lande ikke regulerer Greenfield investeringer, hvorfor Danmark også på dette punkt ligger i den restriktive ende. En problematik ved regulering af nystartede virksomheder er endvidere, at sådanne virksomheder har et længerevarende udviklingsforløb, hvor det ikke fra starten er klart, om teknologien er levedygtig, avanceret m.v., og om den fx bevæger sig ind på dual-use området. Dansk Industri støtter imidlertid, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at der kan fastsættes en bagatelgrænse, således at investeringer ved stiftelse af nye virksomheder på under 50 mio. kr. ikke omfattes af screeningsordningen.

Advokatfirmaet Kromann Reumert finder, at det ikke er klart, hvad regeringen vil opnå ved at omfatte Greenfield investeringer. Den eneste måde, hvorpå man reelt ville kunne screene og vurdere Greenfield-investeringer synes at være ved at vurdere virksomhedens mulige potentiale over en årække, og en sådan vurdering indebærer et betydeligt element af usikkerhed grænsende til det protektionistiske. Det er heller ikke klart, hvorfor regeringen mener, at en medtagelse af Greenfield-investeringer hindrer omgåelse af loven. Hvis der er tale om stiftelse af en ny virksomhed, altså en Greenfield-investering, er der ikke nogen dansk virksomhed eller noget dansk aktiv, som indgår, og dermed ikke umiddelbart en omgåelse af lovens formål. Endelig vil en del af de tilfælde, hvor en screening af Greenfield-investeringer synes mest berettiget, allerede være omfattet af eksisterende særlovgivning. Af de fem oplyste særligt følsomme sektorer i § 6, stk. 1, litra a-e, vil en del Greenfield-investeringer således f.eks. være omfattet af kravet om forudgående tilladelse, før der påbegyndes produktion af krigsmateriel jf. krigsmaterielovens § 2. Andre aktiviteter vil kræve sikkerhedsgodkendelse af de relevante medarbejdere efter anden lovgivning.

Kommentar

Det fremgår af lovforslagets § 5, stk. 5, at stiftelse af nye virksomheder også er omfattet af kravet om tilladelse til udenlandske direkte investeringer m.v., dog kun hvis virksomheden skal beskæftige sig med særligt følsomme sektorer eller aktiviteter, jf. den foreslåede § 6. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at også udenlandsk kontrollerede nye virksomheder i særligt følsomme sektorer vil kunne udgøre en trussel mod national sikkerhed, og at medtagelse af stiftelse af nye virksomheder desuden vil medvirke til at reducere risikoen for omgåelse.

Som det påpeges i nogle af høringssvarene, vil der ikke altid på stiftelsestidspunktet være fuld klarhed over virksomhedens fremtidige aktiviteter,

men virksomheden skal dog kunne angive et forventet brancheområde for lovligt at kunne drive virksomhed. Ved udarbejdelsen af lovforslaget har man været opmærksom på eventuelle negative konsekvenser for navnlig iværksættervirksomheder inden for vækstområder som kritisk teknologi, hvor det i høj grad er ønskeligt, at Danmark har adgang til udenlandsk medfinansiering af nye vækstvirksomheder. Det er derfor, at det i lovforslagets § 5, stk. 6, anføres, at Erhvervsstyrelsen kan fastsætte nærmere regler om anvendelse af bestemmelserne om krav om tilladelse ved stiftelse af nye virksomheder.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger til § 5, stk. 5, at bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler tænkes anvendt bl.a. til at afgrænse stiftelse af visse typer virksomheder, som ikke forventes at kunne medføre trusler mod national sikkerhed, og som derfor kan undtages fra tilladelseskravet, og at dette eventuelt kan ske ved at fastsætte en bagatelgrænse på under 50 mio.kr. Erhvervsstyrelsen vil udarbejde nærmere regler herom i samarbejde med erhvervsorganisationerne med henblik på at undgå, at udenlandske investeringer i iværksættervirksomheder pålægges unødvendige begrænsninger.

3.5. Særlige økonomiske aftaler

Dansk Erhverv er yderst bekymret over, at regeringen lægger op til at inkludere særlige økonomiske aftaler indgået med investorer/virksomheder fra andre EU-lande i screeningsmekanismen. Læst i sammenhæng med lovforslagets § 6 og § 8 finder Dansk Erhverv, at bestemmelsen i praksis betyder, at et bredt udsnit af danske virksomheder, fx inden for nyudviklet teknologi inden for kunstig intelligens eller energilagring, skal vente op til 90 hverdage på at kunne indgå en serviceaftale med en virksomhed i et andet EU-land. Det synes at være i fuldstændig modstrid med det indre marked og risikerer at skævvride konkurrencen. Dansk Erhverv vurderer også, at det kan være i modstrid med servicedirektivet. Det følger af servicedirektivets artikel 16, stk. 2, litra b, at en medlemsstat ikke må stille krav om, at en midlertidig tjenesteyder skal indhente en tilladelse fra en kompetent myndighed eller optages i et register. I lovbemærkninger refereres der til domspraksis ift. TEUF, artikel 49 og 63, og ikke i forhold til servicedirektivet. Dertil kommer, at det er tvivlsomt om en tilladelsesordning med en sagsbehandlingstid på 90 hverdage, kan siges at være proportional med formålet, i og med screeningsmekanismen potentielt rammer så bredt et udsnit af dansk erhvervsliv.

Dansk Industri anfører, at begrebet ”særlig økonomisk aftale” ikke er nærmere defineret andet end, at der skal være tale om en aftale, der kan give den udenlandske investor ”kontrol eller betydelig indflydelse på forhold i virksomheden, der kan udgøre en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden”. Det er formentlig her, at de fleste tvivlsspørgsmål vil opstå

i det daglige for virksomhederne, for hvornår er en leverandøraftale, en outsourcingaftale eller en låneaftale omfattet? Og er aftaler mellem koncernforbundne parter omfattet? Her vil ofte være tale om helt almindelige kommercielle aftaler, som virksomhederne løbende indgår og ofte uden professionel rådgivning. Der er behov for klare kriterier, så virksomhederne ved, om deres aftaler falder inden for reglerne. Det fremgår, at der skal fastsættes nærmere regler for, hvilke aftaler der omfattes af denne bestemmelse, hvilket antages at komme til at ske ved udstedelse af en bekendtgørelse. Dansk Industri opfordrer til, at erhvervslivet inddrages i dette arbejde.

André Ken Jakobsson, Ph. D, Center for War Studies, Syddansk Universitet anfører, at det er en kritisk mangel, at lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad dækker sikkerhedstruende indsigt.

Kommentar

Det er fundet nødvendigt at medtage udenlandske direkte investeringer ikke blot i form af erhvervelse af ejerandele eller stemmerettigheder i en virksomhed, men også i form af indgåelse af visse særlige økonomiske aftaler. Ved sådanne aftaler kan der opnås en tilsvarende kontrol eller betydelig indflydelse, som ved besiddelse af ejerandele eller stemmerettigheder. Hvis sådanne aftaler derfor ikke var omfattet, ville det være nemt at omgå loven. Flere lande som Tyskland, Finland og Norge medtager også visse særlige økonomiske aftaler i deres nationale screeningsordninger.

Hovedparten af de omfattede aftaler (joint ventures samt drifts- leverandør- og serviceaftaler) er ganske almindelige forretningsaftaler, som ikke giver den udenlandske aftalepart nogen særlig indflydelse på ledelsen af den danske virksomhed. Sådanne aftaler er ikke omfattet af tilladelses- og anmeldelsesordningerne efter lovforslaget. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 7, at de pågældende aftaler kun er omfattet, hvis de er forbundet med særlige vilkår, som giver den udenlandske aftalepart kontrol eller betydelig indflydelse med virksomheden som helhed eller forretningskritiske områder i denne. Det forventes kun at være en lille del af aftalerne, som vil indeholde sådanne særlige vilkår. Aftaler af den pågældende art, som indgås på normale forretningsmæssige vilkår, vil ikke være omfattet af lovforslaget, og lovforslaget vil derfor heller ikke vanskeliggøre indgåelse af sådanne aftaler fremover.

Køb af aktiverne i en virksomhed kan direkte sammenlignes med overtagelse af ejerandelene eller stemmerettighederne i en virksomhed, hvorfor der er tale om erhvervelse af kontrol eller betydelig indflydelse ved andre midler, som defineret i lovudkastets § 4, nr. 6. Køb af aktiver bør derfor udgå af definitionen af særlige økonomiske aftaler og i stedet nævnes i § 4, nr. 6, som et eksempel på tilsvarende kontrol ved andre midler.

I forhold til særlige økonomiske aftaler med virksomheder fra andre EU-lande og forholdet til EU's tjenesteydelsesdirektiv henvises til det anførte i afsnit 3.1, hvor det efter nærmere overvejelser vurderes, at den foreslåede ordning i § 7 vil være uforenelig med det grundlæggende forbud mod diskriminerende foranstaltninger i tjenesteydelsesdirektivet, da danske statsborgere og virksomheder ikke underlægges tilsvarende krav. Særlige økonomiske aftaler med virksomheder fra EU- eller EFTA-lande bør derfor undtages fra kravet om tilladelse efter § 7, forudsat at virksomheden ikke er under kontrol eller betydelig indflydelse fra statsborgere fra et land uden for EU eller EFTA, eller af virksomheder, der er hjemmehørende udenfor EU eller EFTA. Derved underlægges særlige økonomiske aftaler med virksomheder fra EU eller EFTA samme regler som aftaler med danske virksomheder, der også kun omfattes hvis de er under kontrol eller betydelig indflydelse fra personer eller virksomheder fra tredjelande, jf. lovudkastets § 2, stk. 2.

Lovforslaget indeholder bemyndigelse til, at der kan fastsættes nærmere regler om afgrænsningen af de omfattede særlige økonomiske aftaler ved bekendtgørelse. Det fremgår af bemærkningerne til § 7, stk. 2, at sådanne regler vil kunne indeholde nærmere kriterier for, hvornår aftaler omfattes af investeringsscreeningsloven, så det bliver så let og enkelt som muligt for udenlandske investorer og danske virksomheder at vurdere, om en påtænkt aftale af den omfattede type kræver tilladelse eller evt. bør anmeldes. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at de relevante erhvervsorganisationer vil blive inddraget ved udformningen af de nærmere regler, så kriterierne i videst muligt omfang svarer til gældende praksis i erhvervslivet og imødekommer erhvervslivets behov for tydelige kriterier.

Det er valgt alene at medtage særlige økonomiske aftaler, som giver den udenlandske investor kontrol eller betydelig indflydelse på den danske virksomhed eller forretningskritiske områder i denne. Det er således ikke tilstrækkeligt, at aftalen giver den udenlandske investor en indsigt i forhold i den danske virksomhed, som kan være sikkerhedstruende. Spørgsmålet har været drøftet indgående i arbejdsgruppen. Det vil være helt sædvanligt, at sådanne aftaler giver en vis indsigt i den danske virksomhed, og det vil være vanskeligt at vurdere om denne konkret er sikkerhedstruende. Det er derfor fundet, at medtagelse af aftaler alene fordi de giver indsigt i en dansk virksomhed vil være for vidtgående, og vil have negative konsekvenser for udvikling og vækst i dansk erhvervsliv og være for vanskelige at afgrænse. Dette område er desuden som anført i bemærkningerne til § 7, stk. 1, reguleret af lov nr. 309 af 25. april 2018 om forretningshemmeligheder, som indeholder regler om beskyttelse mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse af forretningshemmeligheder.

3.6. Anmeldelsesordningen vedr. andre udenlandske direkte investeringer m.v. af betydning for national sikkerhed eller offentlig orden

Dansk Industri mener, at anmeldelse af investeringer uanset, at der er tale om et frivilligt tilbud, reelt er et tilbud, man ikke kan afslå, da udenlandske investorer vil have sikkerhed for, at de rent faktisk kan gennemføre en investering. Dette forstærker behovet for, at investeringer fra venligtsindede lande, eksempelvis OECD-lande, undtages fra lovforslaget.

Dansk Erhverv kan ikke støtte, at Erhvervsstyrelsen bemyndiges til af egen drift at indlede en undersøgelse af investeringer på tværs af alle sektorer i Danmark, herunder at give påbud om afvikling af en investering eller en serviceaftale op til 5 år efter investeringen m.v. Det vil medføre stor usikkerhed og byrder og i den grad være ødelæggende for investeringslysten.

Advokatfirmaet Kromann Reumert mener, at en investor, der frivilligt har anmeldt en investering og opnår godkendelse heraf, er dårligere stillet end en investor, der ikke har anmeldt investeringen, idet det i sidstnævnte tilfælde alene er muligt at undersøge investeringen inden for 5 år fra dens gennemførelse, hvorimod det for både tilladte og godkendte investeringer er muligt "til evig tid" at tilbagekalde en investering, hvis der foreligger ændrede forhold, som medfører alvorlige trusler mod national sikkerhed eller offentlig orden. På denne baggrund anbefales, at bestemmelsen om væsentlige tilbagekaldelsesgrunde i § 9, stk. 7 og § 13, stk. 7, udgår.

Hi3G finder, at muligheden for at trække tilladelser og godkendelser tilbage skaber betydelig usikkerhed for investorer, og anbefaler at det klart fremgår af lovtæksten, hvilke konkrete ændrede forhold, som kan medføre en tilbagekaldelse.

Dansk Erhverv finder, at anmeldelsesordningen vedrørende særlige økonomiske aftaler ikke bør finde anvendelse på statsborgere eller virksomheder fra EU- eller EFTA-lande, hvilket desuden ikke findes at være foreneligt med servicedirektivets bestemmelser.

Kommentar

Lovforslagets anmeldelsesordning finder alene anvendelse på udenlandske statsborgere og virksomheder fra EU- eller EFTA lande, hvis disse er under kontrol eller betydelig indflydelse fra statsborgere eller virksomheder fra 3. lande, jf. lovforslagets § 10, stk. 3-4. Det bør tydeliggøres i lovforslagets § 11, at det samme gælder for anmeldelse af særlige økonomiske aftaler. Der henvises i øvrigt til kommentaren til punkt 3.1.

Efter lovforslagets §§ 10-11 er det den udenlandske investor, som selv i første omgang skal vurdere, om en investering, herunder i form af en særlig

økonomisk aftale, vil kunne medføre trusler for national sikkerhed eller offentlig orden, og derfor bør anmeldes med henblik på en nærmere vurdering. Det forventes, at navnlig for særlige økonomiske aftaler vil det i mange tilfælde være ganske klart, at en aftale ikke på nogen måde kan true national sikkerhed, og at der derfor ikke er grund til at afvente en godkendelsesproces. Det kan f.eks. være tilfældet for en lang række helt almindelige forretningsaftaler på sædvanlige kommercielle vilkår. Det fremgår af lovbemærkningerne, at Erhvervsstyrelsen i samarbejde med de øvrige berørte ministerier vil udarbejde en vejledning om, hvilke aftaler der kan være grund til at anmelde for at få en nærmere sikkerhedsvurdering, og at styrelsen også vil yde vejledning herom i konkrete sager.

Det må imidlertid forventes, at der vil forekomme investeringer, hvor den udenlandske investor enten forsætligt eller uagtsomt undlader at anmelde en investering, herunder en særlig økonomisk aftale, som burde have været anmeldt, fordi den kan indebære væsentlige trusler mod national sikkerhed eller offentlig orden. Det er derfor nødvendigt, at Erhvervsstyrelsen kan gribe ind i sådanne tilfælde, og dette er baggrunden for den foreslåede § 14.

Det foreslås i § 14, at Erhvervsstyrelsen i en periode på op til 5 år efter gennemførelsen af en investering, kan iværksætte en undersøgelse om investeringen er lovlig efter lovforslagets § 1. Dette svarer til at Erhvervsstyrelsen efter selskabsloven i en periode på op til 5 år efter, at en selskabsregistrering er foretaget, kan undersøge om registreringen er lovligt foretaget.

3.7. Sagsbehandlingsprocedurer og tidsfrister

Dansk Industri, Dansk Erhverv, Danske Rederier, Ingeniørforeningen i Danmark og advokatfirmaet Kromann Reuter peger alle på, at den fastsatte tidsfrist for Erhvervsstyrelsens sagsbehandling af en fuldstændig oplyst ansøgning på 90 hverdage bør revurderes. Dansk Industri anfører, at en udenlandsk investor kan påregne mere end fire måneders ventetid på at få svar, og da det ikke er objektivt konstaterbart, hvornår ansøgningen er fuldstændig, kan der meget vel blive tale om længere tid, hvilket investorer vil indregne i deres investeringskalkuler, ikke mindst i forhold til Greenfield-investeringer. Dansk Industri opfordrer til, at fristen nedsættes til 30 dage, ligesom det klart bør fremgå, hvilke oplysninger, der er nødvendige for at bedømme ansøgningen. Tilsvarende bør fristen for investeringer, der anmeldes, fastsættes til 30 dage, således at den udenlandske investor kan få klarhed over, hvornår investeringen er ”sikret”.

Dansk Erhverv finder, at fristen på 90 dage med mulighed for forlængelse er uacceptabel givet lovens meget brede anvendelsesområde, hvor regeringen risikerer at ødelægge danske virksomheders muligheder for at indgå

servicekontrakter med de bedst kvalificerede virksomheder. Hertil kommer, at eventuelle gebyrer og regler for tilladelse skal leve op til bl.a. servicedirektivets krav og kravene i forordningen om en fælles digital portal (EU) 2019/1724.

Advokatfirmaet Kromann Reuter finder ikke, at lovforslaget overholder FDI-forordningens minimumskrav, da der ikke er fastsat en frist for Erhvervsstyrelsens yderligere undersøgelser, fristforlængelse i tilfælde af tilsagn eller for Erhvervsministeriets sagsbehandling. Advokatfirmaet finder, at der er behov for at fastsætte frister herfor samt foretage forskellige præciseringer. Bl.a. foreslås, at det tydeliggøres, at fristen på 60 hverdage, jf. lovforslagets § 12, stk. 4, gælder både ved anmeldte investeringer, og investeringer, som Erhvervsstyrelsen undersøger af egen drift. Endvidere bør konsekvensen ved overskridelse af fristerne ved henholdsvis tilladelses- og anmeldelsesordningen være den samme, således at investeringerne i begge tilfælde automatisk godkendes.

Kommentar

Tidsfrister for sagsbehandlingen skal på den ene side muliggøre, at Erhvervsstyrelsen og de berørte samarbejdspartnere har den fornødne tid til at behandle og undersøge sager, der kan være af stor kompleksitet. På den anden side skal tidsfristerne også være rimelige og forudsigelige i forhold til virksomhedernes behov og muligheder for at tiltrække udenlandske investeringer m.v. til Danmark. Endelig skal tidsfristerne også være tilstrækkeligt lange til at kunne overholde FDI-forordningens krav om, at sagsbehandlingen skal muliggøre, at der kan tages højde for bemærkninger fra andre EU-medlemsstater og Kommissionen.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ved fastsættelsen af de foreslåede frister for Erhvervsstyrelsens indledende sagsbehandling på hhv. 90 hverdage for en fuldt oplyst ansøgning om tilladelse og 60 hverdage for en fuldt oplyst anmeldelsessag har været lagt til grund, at dette var den endelige frist for umiddelbar stillingtagen i komplekse sag, idet det samtidig har været forventningen, at en lang række ikke-komplicerede sager ville kunne behandles langt hurtigere, dog forudsat, at FDI-forordningens frister for bemærkninger fra andre lande og Kommissionen er iagttaget i de konkrete sager. Efterhånden som der opnås erfaringer med behandling af konkrete screeningssager vil Erhvervsstyrelsen derfor lægge op til, at der kan etableres en form for fast-track ordning, således at visse ansøgninger/anmeldelser under nærmere angivne betingelser vil kunne behandles med kortere frist.

På denne baggrund vurderes det, at erhvervsorganisationernes ønsker om en nedsættelse af fristen for behandling af tilladelsessager til 60 hverdage

bør imødekommes, idet der dog samtidig bør gives mulighed for, at sagsbehandlingstiden kan forlænges i særligt komplicerede sager, fx sager, hvor der er behov for nærmere afklaring og verifikation af ejerforhold og eventuelle forbindelser til fremmede magter, eller hvis investoren har givet tilsagn om foranstaltninger, som der er behov for at forhandle.

3.8. Afgørelseskriterier

Dansk Erhverv bemærker, at der er tilføjet væsentlige områder som forsyning af kritiske råvarer, herunder energi eller råvarer, samt fødevarer og fødevarer under afgørelseskriterierne. Disse fremgår ikke af listen over særligt følsomme sektorer og aktiviteter i lovens § 6.

Dansk Industri finder umiddelbart, at der er tale om relevante og fornuftige kriterier, som imidlertid også er relativt bredt definerede. Dansk Industri opfordrer derfor til, at erhvervslivet inddrages i forbindelse med, at der kan fastsættes nærmere kriterier herfor i en bekendtgørelse.

Hi3G anfører, at der er tale om en ikke udtømmende liste af afgørelseskriterier, men mere overordnede kriterier, og det anbefales derfor, at det præciseres i loven, at der i skønnet og ved afgørelsen skal være tale om en konkret trussel og ikke blot en generel og overordnet trussel. Hi3G ønsker endvidere afklaret, om vurderingen af udenlandske investeringer i fx en virksomhed som Hi3G vil kunne påvirke HI3G Access AB i Sverige, da HI3G er en del af en koncern, der har teleselskaber i flere lande.

Chinese Chamber of Commerce in Denmark anfører, at lovforslagets § 15, stk. 2, litra b, skelner mellem allierede, venligsindede lande m.v. Sådanne kriterier udgør en diskrimination af virksomheder baseret på nationalitet, ligesom kriteriet er meget vagt, hvilket kan føre til vilkårlige afgørelser. Foreningens medlemmer, der udgøres af kinesiske investorer, er meget bekymrede for forslaget, og der opfordres derfor til, at kriteriet udgår af lovforslaget.

Kommentar

Lovforslagets § 15 indeholder en række ikke-udtømmende kriterier, som myndighederne afhængig af den enkelte sag kan tage hensyn til ved vurdering af, om en udenlandske direkte investering eller særlig økonomisk aftale udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden. Den enkelte afgørelse vil altid være konkret begrundet og basere sig på en samlet vurdering ud fra inddragelse af de relevante hensyn.

De vejledende kriterier vurderes at være i overensstemmelse med de faktorer, som medlemsstaterne eller Kommissionen i følge FDI-forordningens artikel 4 kan tage i betragtning, og vil desuden kunne give erhvervslivet et

rimeligt billede af, hvilke kriterier, der indgår i myndighedernes risikovurdering af den konkrete investering m.v., ligesom kriterierne kan være vejledende for, om der evt. skal indgives en frivillig anmeldelse.

Blandt de anførte afgørelseskriterier kan bl.a. lægges vægt på, om virksomhederne hører til de sektorer eller har aktiviteter, der anses for særligt følsomme, jf. lovforslagets § 6. Imidlertid vil investeringer inden for andre områder også kunne være følsomme, jf. den tværsektorielle anmeldelsesordning, hvor alle investeringer, der vurderes at kunne udgøre en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden, kan anmeldes. Det vurderes, at investeringer inden for området for forsyning af kritiske råvarer, herunder energi eller råvarer samt fødevarer, vil kunne have betydning for national sikkerhed eller offentlig orden, hvorfor dette område er eksplícit angivet, men som nævnt er listen over følsomme områder ikke udtømmende, og der kan vise sig behov for at tilføje andre områder til kriterierne.

Som det fremgår af de specielle bemærkninger, foreslås i § 15, stk. 2, at erhvervsministeren bemyndiges til efter forhandling med en række relevante ministre at kunne fastsætte regler om kriterier til bedømmelse af, om udenlandske investeringer m.v. udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden, herunder om afgrænsning af kritisk infrastruktur eller kritisk teknologi, der vurderes at have betydning for national sikkerhed eller offentlig orden. Bemyndigelsen vil således kunne anvendes til at ændre kriterier eller indføre nye, der ligeledes vurderes som relevante. Erhvervsorganisationerne vil blive inddraget i forbindelse med dette arbejde for at sikre, at kriterierne så vidt muligt imødekommer erhvervslivets behov for klare regler.

Det fremgår af FDI-forordningen, at en medlemsstat, der foretager screening af en investering, skal notificere investeringen til Kommissionen og de øvrige medlemsstater, og på behørig vis tage hensyn til bemærkninger fra andre medlemsstater eller Kommissionen, hvis disse vurderer, at investeringen kan påvirke deres eller EU's sikkerhed eller offentlige orden. En investering i en dansk koncern med selskaber i andre EU-lande vil således skulle notificeres, og de danske myndigheder vil skulle tage behørigt hensyn til andre EU-landes bemærkninger, herunder hvis investeringen vurderes at påvirke sikkerheden eller den offentlige orden i de pågældende medlemslande som følge af tilstedeværelsen af koncernforbundne selskaber.

Det fremgår desuden af de almindelige bemærkninger, at det foreslås, at der i de vejledende afgørelseskriterier også kan indgå, om investeringen udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden i EU. Herved bliver det muligt at opfylde de ovennævnte forpligtelser i FDI-forordningen om, at en medlemsstat, der foretager screening, på behørig vis skal tage hensyn til bemærkninger fra andre medlemsstater og Kommissionen. I den

forbindelse er det samtidig fundet rimeligt og legitimt, at hensynet også omfatter hensyn til national sikkerhed eller offentlig orden i andre venligtsindede lande og allierede lande uden for EU. Dette hensyn kendes også fra bl.a. eksportkontrolområdet, hvor det fremgår af kriterium 5 i EU's fælles våbeneksportregler at medlemsstaterne skal tage hensyn til den nationale sikkerhed i venligtsindede og allierede lande, når de vurderer en eksportansøgning.

3.9. Kontrolbestemmelser

Dansk Industri og advokatfirmaet Kromann Reuter finder ikke, at der er behov for, at kontrol på virksomheden finder sted uden retskendelse. Hvis myndighederne har mistanke om, at der er sket brud på nærværende regelsæt, bør myndighederne i stedet indhente en dommerkendelse. Det foreslås således, at forslaget ændres, så kontrollen alene kan gennemføres med virksomhedens accept, eller at der alternativt skal indhentes en dommerkendelse.

Dansk Erhverv støtter, at Erhvervsstyrelsens kontrolbesøg skal være risikobaserede og varslede.

Dansk Industri og Danske Rederier opfordrer desuden til, at der indsættes en periodisk review-klausul, eksempelvis efter 3 år, for at forhindre startvanskeligheder ved implementering af den nye lovgivning, forhindre overimplementering samt sikre, at dansk lovgivning er konkurrencedygtig i en europæisk kontekst.

Advokatfirmaet Kromann Reuter foreslår, at der indføres en pligt for Erhvervsstyrelsen til årligt at udarbejde en rapport til Folketinget over antal ansøgninger og afgørelser, godkendelser med tilsagn og forbud m.v. Desuden bør der være en pligt for Erhvervsstyrelsen til i videst muligt omfang at offentliggøre ikke-fortrolige versioner af alle afgørelser. En sådan pligt findes fx i Konkurrencelovens § 13, stk. 2. Advokatfirmaet Kromann Reuter anfører endvidere, at det bør overvejes, om kravet i § 16, stk. 2 om, at den udenlandske investor årligt skal indsende en revisorpåtegnet redegørelse for, hvorledes det er sikret, at aftalte eller fastsatte vilkår er overholdt i årets løb, er dækkende for de mulige scenarier. Tilsagn kan indebære forskellige finansielle ordninger/foranstaltninger og/eller juridiske aftaler og strukturer. Med andre ord opfordrer vi til, at det overvejes nærmere, om kravet om revisorpåtegning skal gælde i alle sammenhænge, og om det eventuelt i stedet (inden for nogle nærmere fastsatte rammer) skal overlades til den godkendende myndighed, at fastslå nærmere vilkår for, om påtegning/bekræftelse af redegørelsen skal foretages af en revisor, advokat eller anden relevant fagperson. Tilsvarende bør det overvejes for § 8, stk. 3, § 12, stk. 3 og 7 og § 29, stk. 2, hvor det ikke er et lovkrav, men en mulighed for Erhvervsstyrelsen at kræve, at oplysninger verificeres af en

revisor, om der er grundlag for at begrænse sådan verificering til en revisor eller om sådan verificering ikke ligeledes bør kunne forestås af en advokat.

Kommentar

Efter den foreslåede § 22, stk. 5-6, kan Erhvervsstyrelsen mod behørig legitimation og uden retskendelse få adgang til erhvervsmæssige lokaler og transportmidler hos den danske virksomhed som led i kontrollen med overholdelse af investeringscreeningsloven. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at den tænkes anvendt ved kontrol af den danske virksomhed, som den udenlandske direkte investering m.v. retter sig mod. Det fremgår også af bemærkningerne, at bestemmelsen alene vil blive anvendt i tilfælde af alvorlige trusler mod national sikkerhed og offentlig orden, og hvor de nødvendige oplysninger ikke kan skaffes på anden måde. I sådanne tilfælde vurderes det til gengæld at have væsentlig betydning for at kunne imødegå mulige sikkerhedstrusler, at en kontrol på stedet kan gennemføres uden retskendelse, idet besøget dog vil være varslet på forhånd.

Efter de foreslåede § 8, stk. 3, § 12, stk. 3 og 7 og § 29, stk. 2, kan Erhvervsstyrelsen stille krav om en erklæring fra en godkendt revisor om rigtigheden af oplysninger, der afgives af den udenlandske investor til brug for Erhvervsstyrelsens vurdering af den pågældende investering, herunder mulige trusler mod national sikkerhed og offentlig orden. Baggrunden for den foreslåede bestemmelse er, at oplysninger fra den udenlandske investor kan vedrøre forhold i flere forskellige lande, bl.a. i forbindelse med såkaldte ejerkæder, hvor investeringer sker gennem flere virksomheder i forskellige lande. Her vil navnlig de større revisionsvirksomheder have mulighed for at indhente oplysninger fra deres internationale netværk. Revisor vil imidlertid ikke have mulighed for at erklære sig om rigtigheden af oplysninger om alle forhold, og det er derfor, der foreslås en mulighed i § 29, stk. 2, for at Erhvervsstyrelsen kan fastsætte nærmere regler om erklæringer fra godkendte revisorer. Sådanne regler vil blive udarbejdet med inddragelse af revisor- og erhvervsorganisationer.

Efter artikel 5 i FDI-forordningen, dvs. EU's forordning om screening af udenlandske direkte investeringer i EU, skal medlemsstaterne årligt forelægge Kommissionen en rapport med oplysninger om screening af udenlandske direkte investeringer m.v. i det pågældende land. Der vil derfor ikke være noget til hinder for, at Erhvervsstyrelsen udarbejder og offentliggør en årlig rapport som offentliggøres på styrelsens hjemmeside over antal ansøgninger og afgørelser, godkendelser med tilsagn og forbud m.v. Derimod vil det som udgangspunkt ikke være muligt at offentliggøre oplysninger om de konkrete sager om screening af udenlandske direkte investeringer m.v., da disse vil omfatte oplysninger vedrørende national sikkerhed og offentlig orden. Dette er baggrunden for de foreslåede bestemmelser om undtagelse fra offentlighed og tavshedspligt i §§ 38-39.

3.10. Ekspropriation

Dansk Erhverv mener, at ekspropriation er et meget vidtrækkende tiltag, og har svært ved at se, hvilke konkrete investeringer, der vil retfærdiggøre, at staten eksproprierer privat ejendom.

Hi3G ønsker en præcisering af bestemmelserne om ekspropriation, herunder hvilken ejendomsret, der er omfattet af ekspropriation, samt hvordan en ”fuldstændig erstatning” opgøres.

Kommentar

Efter den foreslåede § 19 kan Erhvervsministeriet og Erhvervsstyrelsen under nærmere angivne omstændigheder give påbud om afvikling af en udenlandsk direkte investering m.v., som udgør en trussel mod national sikkerhed eller offentlig orden. Efter den foreslåede § 21 kan Erhvervsministeriet eller Erhvervsstyrelsen gennemføre et påbud om afvikling af en sikkerhedstruende udenlandsk direkte investering ved ekspropriation. Det forventes kun at være i ganske få tilfælde, at det vil være nødvendigt at give påbud om afvikling af en udenlandsk direkte investering, og i de få tilfælde forventes det, at afviklingen kan ske ved, at den udenlandske investor selv afhænder sin investering til anden side. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der vil opstå tilfælde, hvor en afvikling alene kan gennemføres ved tvang, og at det dermed kan blive nødvendigt at gennemføre en ekspropriation. I så fald sikrer den foreslåede § 21, at en ekspropriation kun kan gennemføres mod fuld erstatning i overensstemmelse med grundloven, samt praksis i ekspropriationssager efter anden lovgivning.

Erhvervsministeren kan efter § 21, stk. 3, fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved gennemførelse af ekspropriation, hvor det nærmere kan præciseres hvordan en ekspropriationssag efter loven vil blive gennemført.

3.11. Kompetent myndighed, afgørelseskompetence, domstolsprøvelse

Dansk Erhverv støtter, at afgørelser om påbud, forbud eller vilkår træffes af Erhvervsministeriet efter indstilling fra Erhvervsstyrelsen og høring af andre relevante myndigheder. Kompetencen til at træffe afgørelse bør ikke kunne uddelegeres, hvorfor § 32, stk. 5, bør slettes.

Dansk Industri finder det stærkt u hensigtsmæssigt, at afgørelser efter loven alene kan indbringes for domstolene, som følge af, at domstolsprøvelsen vil være tidskrævende. Det foreslås derfor, at afgørelser i stedet kan prøves ved en lavere og hurtigt arbejdende instans, fx Erhvervsankenævnet.

Dansk Erhverv støtter, at alle afgørelser kan indbringes for domstolene, men afgørelserne, fx et påbud om at afvikle en investering, bør have opsættende virkning.

Hi3G henstiller til, at lovudkastet tilrettes, således at der gives en part mulighed for fuld partsrepræsentation ved egen advokat.

Kommentar

Efter den foreslåede § 32, stk. 5, kan Erhvervsministeren bemyndige Erhvervsstyrelsen til at udøve nærmere angivne beføjelser, der i loven er tilagt Erhvervsministeriet. Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, skal delegationsbeføjelsen gøre det muligt at overdrage kompetencen til at træffe afgørelse på områder, hvor der efter nogle år har dannet sig en fast praksis for, hvilken afgørelse der træffes i en bestemt type sager. Erhvervsstyrelsen vil således alene kunne træffe afgørelse inden for rammerne af en sådan fast praksis. Det er endvidere alene kompetencen til at træffe konkrete afgørelser efter loven, som kan delegeres, ikke Erhvervsministerens bemyndigelse til at udstede en række bekendtgørelser efter forhandling med øvrige relevante ministerier. Det vurderes derfor uproblematisk at medtage en så begrænset mulighed for delegation af kompetence fra ministeriet til styrelsen.

Efter den foreslåede § 40 kan Erhvervsministeriets og Erhvervsstyrelsens afgørelser alene indbringes for domstolene. Årsagen til at der ikke er foreslået en administrativ klagemulighed til f.eks. Erhvervsankenævnet, som det kendes fra anden erhvervslovgivning, er det særlige hensyn til hemmeligholdelse af sensitive oplysninger om national sikkerhed og offentlig orden, som vil indgå i afgørelsesgrundlaget for de sager, som behandles efter loven. Ved prøvelse af sager ved domstolene kan der tilrettelægges en særlig fortrolig proces, som både gør det muligt at holde hemmelige oplysninger fortrolige, og at give den pågældende part i sagen mulighed for at føre sin sag ved hjælp af særligt udpegede advokater, jf. den foreslåede § 42 om beskikkelse af særlige advokater, § 43 om videregivelse oplysninger til den beskikkede advokat og § 44 om lukkede retsmøder.

I overensstemmelse med de almindelige regler for opsættende virkning vil indbringelse af en forvaltningsafgørelse for domstolene som udgangspunkt ikke have opsættende virkning, men det vil være muligt for retten konkret at tillægge en sag om f.eks. afvikling af en udenlandsk direkte investering m.v. opsættende virkning efter en vurdering af forholdene i den konkrete sag.

3.12. Straffebestemmelser

Dansk Erhverv udtrykker bekymring for, at overtrædelse af pligten til at ansøge om tilladelse med det samme leder til bødestraf, givet lovens meget uklare anvendelsesområde. Der bør sikres proportionalitet, så der ikke udstedes bøder, hvor en investor ikke med rimelighed kan antages at vide, om der var pligt til at søge om tilladelse.

Advokatfirmaet Kromann Reumert anfører, at da der ikke efter lovforslaget kræves forsæt, indebærer straffeloven, at både overtrædelser begået ved forsæt, grov uagtsomhed og simpel uagtsomhed kan straffes. Da loven indebærer en helt ny hovedlov uden nogen praksis, og indfører et screenings-system, som indebærer vurderinger, der i bemærkningerne omtales som "vanskelige", bør simpel uagtsomhed ikke kunne straffes, særligt ikke hvis der er indhentet juridisk rådgivning.

Det bør desuden tydeliggøres i lovforslaget, hvem der udsteder bøder, foretager efterforskning og opkræver bøder samt størrelsen af de påtænkte bøder. Det er heller ikke klarlagt, om der kan udstedes og vedtages udenrettlige bødeforlæg eller om det alene er intentionen, at bøder idømmes efter straffesager ved domstolene med anklagemyndigheden som anklager. Hvis der skal gennemføres straffesager ved domstolene, er det heller ikke klarlagt om nogle af reglerne fra lovforslagsudkastets kapitel 13 om domstolsprøvelse skal finde anvendelse, eller om straffesagen skal foregå efter reglerne om straffesager i retsplejeloven. Lovforslagsudkastet forholder sig heller ikke til forældelse af strafansvaret. Det er således ikke klart, om f.eks. manglende anmeldelse vil kunne medføre straf i al fremtid, da der er tale om en undladelse i form af en såkaldt fortsat forbrydelse.

Kommentar

Den foreslåede straffebestemmelse i lovforslagets § 49 giver hjemmel til at straffe overtrædelse af en række af de grundlæggende pligtbestemmelser i lovforslaget med bøde, herunder navnlig pligten til at søge tilladelse til udenlandske direkte investeringer m.v. efter §§ 5 eller 7, samt pligten til at overholde aftalte eller fastsatte vilkår for en investering efter §§ 16-17.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 49 forventes det, at truslen om påbud om afvikling af en investering ofte vil være en mere effektiv sanktion end bødestraf i forhold til at sikre efterlevelse af lovens krav. Et væsentligt forhold i den forbindelse er også, at en straffesag i de fleste tilfælde vil skulle føres mod statsborgere eller virksomheder i et andet land. Det er som udgangspunkt ikke muligt at tvangshåndhæve lovkrav overfor udenlandske investorer, som ikke har tilstedeværelse på dansk territorium, den udenlandske investor vil kunne dømmes ved en dansk domstol, men straffen vil ikke kunne gennemtvinges. Hertil kommer risikoen for at skulle udlevere fortrolige oplysninger af betydning for national sikkerhed under en civil straffesag.

Det er derfor fundet nødvendigt at ændre lovforslagets straffebestemmelser, således at der i stedet foreslås sanktioner, der effektivt tilskynder den udenlandske investor til at efterleve lovens krav om påbud om afvikling af en investering. Lovforslaget bør derfor i stedet indeholde en bemyndigelse til, at Erhvervsstyrelsen får mulighed for at kunne ophæve den stemmeret,

der er knyttet til den udenlandske investors kapitalandele i tilfælde af manglende efterlevelse af et påbud. En sådan sanktionsmulighed kendes fra den finansielle lovgivning (§ 62, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed). Det foreslås yderligere, at den manglende efterlevelse offentliggøres og notificeres til de øvrige EU-lande under FDI-forordningens samarbejdsmechanisme.

Ved særlige økonomiske aftaler, der opretholdes i strid med en afgørelse, bør der indføres en bestemmelse om, at aftaler, der opretholdes i strid med afslag eller forbud efter lovforslagets § 18, eller i strid med et påbud om afvikling af investeringen efter lovforslagets § 19, ikke har gyldighed mellem parterne. Det vurderes, at en sådan bestemmelse vil give et incitament til hurtigt at få afviklet en aftale, der er ulovlig efter lovforslaget.

3.13. Administrative og økonomiske konsekvenser

Dansk Erhverv finder det yderst tvivlsomt, at de økonomiske konsekvenser for danske virksomheder vil være begrænset til under 4 mio. kr. Som nævnt vil forslaget også ramme danske virksomheder, som er en del af fx en svensk koncern, hvorfor virksomheder der er etableret i Danmark, også vil skulle ansøge om investeringstilladelser, tilladelser til at indgå serviceaftaler mv. Dertil kommer, at effekten på investeringsklimaet undervurderes.

Advokatfirmaet Kromann Reumert anfører, at lovforslagsudkastet ikke indeholder et estimat over antal sager og fordeling på afgørelsestyper, ligesom der ikke er en opgørelse over det forventede ressourcebehov hos Erhvervsstyrelsen. Dette vil være ønskeligt af hensyn til bl.a. at vurdere byrderne for investorer, da lovforslaget lægger op til gebyrfinansiering af omkostningerne. Advokatfirmaet anfører, at det er afgørende, at gebyret ikke fastsættes uforholdsmæssigt højt, og at gebyrberegningen ikke fastsættes på baggrund af fx investorens omsætning, hvilket vil være særligt afskrækkende for kapitalstærke investorer.

Kommentar

Måling af lovforslagets administrative byrder er beskrevet i afsnit 8 i de almindelige bemærkninger. Det fremgår heraf, at målingen er foretaget af Erhvervsstyrelsens Område for Bedre regulering. Målingen er foretaget efter samme fremgangsmåde, som anvendes ved måling af administrative byrder efter andre lovforslag. Der er dog som beskrevet i de almindelige bemærkninger det særlige forhold ved dette lovforslag, at det primært retter sig mod udenlandske statsborgere og virksomheder, og derfor ikke medfører nævneværdige administrative byrder for danske virksomheder. I nogle tilfælde vil lovforslaget også kunne få konsekvenser for danske virksomheder, hvis de er ejet eller kontrolleret af udenlandske personer eller virksomheder, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 2, stk. 2, nr. 2-3, eller hvis Erhvervsstyrelsen vurderer, at der er behov for at indhente oplysninger fra den danske virksomhed, jf. lovforslagets § 8, stk. 2, § 12,

stk. 3, og § 29, stk. 1. Det vurderes dog, at dette ikke samlet vil medføre byrder, der overstiger 4 mio.kr.

I forhold til effekten på investeringsklimaet fremgår det af de almindelige bemærkninger, at forslaget kan medføre negativ påvirkning på investeringsklimaet i Danmark, men at lignende ordninger efterhånden findes i en række lande, hvilket forventes at mindske den negative påvirkning. Det er vurderet, at det ikke er muligt at lave en egentlig måling af de sandsynlige effekter på investeringsniveauet.

Lovforslagets § 8, stk. 5, og § 12, stk. 9, giver hjemmel til, at Erhvervsstyrelsen kan fastsætte regler om betaling for gebyr for behandling af ansøgninger om tilladelser efter §§ 5 og 7 og for behandling af anmeldelser efter §§ 10-11. Det forventes, at det først på et senere tidspunkt eventuelt vil blive aktuelt at indføre gebyrbetaling, når der er indhentet den fornødne erfaring med administration af loven. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelserne, at prisfastsættelsen for dækning af omkostninger skal beregnes i overensstemmelse med Økonomistyrelsens vejledning om prisfastsættelse.

3.14. Ikrafttrædelsesbestemmelser

Dansk Industri og Danske Rederier bemærker, at loven er tiltænkt at skulle træde i kraft den 1. juli 2021. Dette giver reelt kun et par måneder til at udstede de tilhørende bekendtgørelser, og virksomheder og investorer har således meget kort tid til at forholde sig til det nye samlede regelsæt, hvilket er meget u hensigtsmæssigt. Dansk Industri foreslår, at ikrafttrædelsen af loven bør sættes til eksempelvis 6 måneder efter, at de nødvendige bekendtgørelser er udstedt. Endvidere bør det præciseres, hvornår allerede eksisterende aftaler og ejerforhold er omfattet af loven.

Hi3G ønsker oplyst, om hele eller dele af en investering er omfattet af loven, hvis den første del af investeringen er foretaget før lovens ikrafttræden, og den anden del af investeringen er foretaget efter ikrafttrædelsen.

Kommentar

Efter lovforslagets § 50 træder loven i kraft den 1. juli 2021. Den hurtige ikrafttrædelse er begrundet i, at lovforslagets formål er at beskytte Danmark mod trusler mod national sikkerhed og offentlig orden. Dette hensyn vurderes at være af så stor samfundsmæssig betydning, at loven bør træde i kraft hurtigst muligt. En så hurtig ikrafttrædelse kræver, at de bekendtgørelser, der er afgørende for at afgrænse lovens anvendelsesområde, og dermed forpligtelser for udenlandske investorer og danske virksomheder, bliver udarbejdet i 1. halvår 2021 samtidig med behandlingen af lovforslaget. Det betyder imidlertid, at erhvervslivet først vil have mulighed for at sætte sig ind i lovgrundlaget og tilpasse administrative rutiner og systemer på

ganske kort tid før, loven træder i kraft. Det bør derfor overvejes, at bestemmelserne om ansøgning om tilladelse og om anmeldelse af udenlandske direkte investeringer m.v. først finder anvendelse nogle måneder efter lovens ikrafttræden.

Det fremgår af lovforslagets § 50, stk. 2, at loven ikke finder anvendelse på investeringer, der er gennemført inden lovens ikrafttrædelse, dvs. den 1. juli 2021. Hvis en mindre bestående investering imidlertid forøges efter lovens ikrafttræden, således at den nu overstiger de grænser, der er nævnt i lovforslagets § 5 om tilladelse til investeringer, vil den forøgede investering være omfattet af tilladelseskravene efter § 5. Et eventuelt indgreb over for den forøgede samlede investering vil imidlertid ikke kunne omfatte den oprindelige mindre investering, som således altid vil kunne opretholdes.

4. Oversigt over hørte organisationer, myndigheder m.v.

3F

92-gruppen

ADIPA - Association of Danish Intellectual Property Attorneys

Aalborg Universitet

Aarhus BSS

Aarhus Universitet

Advokatrådet

Advokatsamfundet

Akademikerne

Aktive ejere (Danish Venture Capital and Private Equity Association)

Amnesty International Danmark

Apotekerforeningen

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Arbejdsgiverforeningen KA

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)

Atlantsammenslutningen

Bryggeriforeningen

Børsmæglerforeningen

CEPOS

CSR Forum

Center for Militære Studier, KU

The Center for War Studies, SDU

Centralorganisationens Fællesudvalg

Concord Danmark

Copenhagen Business School

Danmarks Skibskredit A/S

Danmarks Statistik

Danmarks Tekniske Universitet

Dansk Aktionærforening

Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk Byggeri

Dansk Ejendomsmæglerforening
Dansk Energi
Dansk Erhverv
Dansk IT
Dansk Industri
Dansk Initiativ for Etisk Handel
Dansk Institut for Internationale studier
Dansk Investor Relations Forening (DIRF)
Dansk Iværksætter Forening 2/3 Dansk Metal
Dansk Standard
Dansk Transport og Logistik
Danske Advokater
Danske Havne
Danske Maritime
Danske Medier
Danske Rederier
Danske Regioner
Danske Revisorer (FSR)
Danwatch
Datatilsynet
De Samvirkende Købmænd
Den Danske Aktuarforening
Den Danske Dommerforening
Den Danske Fondsmæglerforening
Kooperationen
Det Økonomiske Råds sekretariat
Dommerforeningen
Domstolsstyrelsen
Danish Export Association
Eksportkreditfonden
FH – Fagbevægelsens hovedorganisation
Finans Danmark
Finansforbundet
Finansforeningen
Finanssektorens Arbejdsgiverforening
First North
Folkekirkens Nødhjælp
Forbrugerrådet Tænk
Foreningen Danske Revisorer (FDR)
Foreningen Freelance Bogholdere (FDBR)
Foreningen af Interne Revisorer (IIA)
Foreningen af J. A. K. Pengeinstitutter
Forsikring & Pension
Forsikringsforbundet
Forsvarsakademiet
Finansiel Stabilitet
HK Danmark
IT-Universitetet

IT-Branchen
Ingeniørforeningen i Danmark (IDA)
Institut for Menneskerettigheder
Komiteen for god Selskabsledelse
Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO)
Kommunekredit
Kommunernes Landsforening (KL)
Kristelig Fagbevægelse
Kuratorforeningen 3/3Københavns Universitet
Lægemiddelindustriforeningen (LIF)
Landbrug og Fødevarer
Landbrugets Rådgivningscenter
Landsorganisationen i Danmark (LO)
Ledernes Hovedorganisation
Liberale Erhvervs Råd
Lokale Pengeinstitutter
Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)
Mellempfolkeligt Samvirke
NASDAQ OMX Copenhagen A/S
Nationalbanken
OXFAM IBIS
Oil Gas Danmark
Red Barnet
Rigsadvokaten
Rigsombuddet på Færøerne
Rigsombudsmanden i Grønland
Rigspolitichefen
Rigsrevisionen
Roskilde Universitet
SEGES (Tidl. Landscentret)
SMVdanmark
Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet
Sundhedsdatastyrelsen
Syddansk Universitet
Telekommunikationsindustrien i Danmark
VP Securities

Følgende organisationer, myndigheder m.v. har haft bemærkninger til lovforslaget:

Dansk Erhverv
Dansk Industri
Rederiforeningen
Finans Danmark
Ingeniørforeningen i Danmark (IDA)
Kromann Reumert
Center for War Studies, Syddansk Universitet

Datatilsynet
Rigsrevisionen
Finanssektorens Arbejdsgiverforening
Institut for Menneskerettigheder
Hi3G
Chinese Chamber of Commerce in Denmark