

Kinesiska investeringar nagelfars nu även av finländska myndigheter

Fram till några år sedan välkomnades kinesiska investeringar med öppna armar i Finland, men de senaste åren har synen på dem förändrats. Därtill har informationsutbytet och samordningen mellan nordiska myndigheter fördjupats. Frågan om utländska investeringar i strategiskt känslig verksamhet har inte traditionellt varit en del av detta fält men skulle kunna ingå i det intensifierade nordiska säkerhetssamarbetet, skriver Mikael Mattlin.

Finland har sedan 1984 haft bilaterala investeringsavtal med Kina, det nuvarande är från 2006. Fram till 2015 hade Finland emellertid inte lockat några stora investeringar från Kina. Då fanns här endast en handfull kinesiska bolag med aktiv verksamhet, främst inom gross- och detaljhandel. Situationen förändrades 2016 då det kinesiska Tencent förvärvade 84 procent av det finländska mobilspelbolaget Supercell – till dags dato ett av de största förvärven inom EU. Det gjorde Finland till sjätte största mottagare av investeringar från Kina

bland EU-länderna och till det nordiska land som har attraherat mest kinesiska investeringar, mestadels i form av företagsförvärv.

Kinesiska investeringar i Finland innefattar känslig infrastruktur

De kinesiska investeringarna är spridda över ett stort antal branscher. Till exempel marinteknologi (kinesiska AVIC International Investments är sedan 2012 majoritetsägare av Deltamarin), mjukvara (ki-

Xi, utan också på grund av den kinesiska regimens mer repressiva maktutövande och självhävdande utrikespolitik. För det andra har USA sedan 2018 antagit en mer konkurrensinriktad och konfrontativ strategi gentemot Kina, vilket har lett till en förändrad global säkerhetsdynamik. Strategiskiftet spelar en avgörande roll för de nordiska ländernas tolkning av säkerhetsläget och syn på hotbilder, eftersom USA är deras viktigaste hotbildsleverantör och säkerhetspolitiska partner. Sammantaget har dessa skeenden skapat en växande klyfta mellan de nord-

iska länderna och Kina – en klyfta som kommer vara svår att överbrygga.

De bilaterala relationerna kan följaktligen komma att reduceras till en instrumentell hantering av överlappande ekonomiska intressen och gemensamma globala utmaningar, som klimatförändringen.

ANDREAS BØJE FORSBY

ÖVERSÄTTNING: GORDANA MALEŠEVIĆ

nesiska Thundersoft är sedan 2017 ägare av Rightware, tillverkare av mjukvara för bilindustrin), halvledare, biltillverkning, elektronik (Lingyi iTech är sedan 2019 ägare av elektronikföretaget Salcomp), spelbolag och sportvarumärken (Anta Sports är sedan 2019 ägare av det börslistade Amer Sports).

Bland de anmärkningsvärda kinesiska investeringarna i Finland finns även ett uppköp av en stor fastighetsportfölj med logistikfastigheter bland annat i Nordsjö hamn, nära Helsingfors-Vanda flygfält, och i järnvägslogistikcentret i Kouvola. Logistikportföljen hade ursprungligen varit i Spondas ägo. Genom en kedja av portföljinvesteringar och omstruktureringar ägs portföljen sedan 2017 av den kinesiska statens investeringsbolag CIC.

Ett antal andra investeringar har planerats, som en undervattenstunnel mellan Helsingfors och Tallinn, ett förvärv av ett flygfält i Kemijärvi nära försvarsmaktens viktigaste skjutfält samt en investering på 950 miljoner euro av Anhui Shanying Paper Co i Boreal Bioreef Oy:s bioraffinaderi i Kemijärvi. Ingen av dessa planer har emellertid förverkligats. Nu planeras en ny stor batterimaterialfabrik i Kotka med ett kinesiskt företag som majoritetsägare och Suomen Malmijalostus som minoritetsägare.

Mobil- och kommunikationsteknologi, bioteknologi, mjukvara och spelbolag kan utgöra en risk på grund av eventuell användning av känsliga data, inklusive biometrisk data som ansiktsgenkänning, och andra personliga uppgifter. Även utländska investeringar i icke-digital infrastruktur kan utgöra en potentiell risk eftersom de kan ge kontroll över verksamheten till utländska företag, som i sin tur *de facto* kontrolleras av en annan stat.

Det bör noteras att Kinas statliga Beijing Capital Investment grundade en fond 2016, på 400 miljoner euro, vars syfte är att investera i nordisk högteknologi, närmast genom att ta minoritetsandelar men även genom förvärv. Av ”Finlands och Kinas gemensamma verksamhetsplan för 2019–2023” framgår att målet är att främja investeringar och teknologihandel samt stärka samarbetet inom dessa områden. Samarbetet sker främst genom arbets- och näringsministeriet, Business Finland, Finlands utrikesministerium och Kinas handelsministerium.

En mera kritisk inställning till utländska investeringar inom strategiskt känslig verksamhet växer

Finlands utrikespolitiska tradition är att upprätthålla goda relationer med och balansera mellan stormakter. Finland var ett av de första länderna som erkände Folkrepubliken Kina, upprättade diplomatiska relationer och ingick handelsavtal, och ett av få länder som haft kontinuerliga diplomatiska relationer med Kina. Relationerna länderna emellan har ofta beskrivits som pragmatiska och oproblematiska. 2018 presenterade Finlands utrikesministerium en gemensam handlingsplan mellan länderna, och Kinas ledare Xi Jinping gjorde ett statsbesök, som följdes av Finlands presidents statsbesök i Kina i januari 2019. Mellan 2017 och 2018 hade Finland besök av USA:s president Trump, Kinas ledare Xi och Rysslands ledare Putin.

Finlands tidigare relativt nära relationer till Kina, det faktum att Finland inte varit Nato-medlem och traditionen att undvika att ta ställning i stormakts-tvister gör Finland till en intressant fallstudie. Detta i synnerhet eftersom landet undgått de diplomatiska problem som till exempel Norge och Sverige har haft med Kina. Omvärlden är emellertid under omvälvning. EU:s inställning till Kina är mer kritisk och Finlands sannolika Nato-medlemskap har snabbt blivit en aktuell fråga efter att en ny intensiv fas av kriget i Ukraina inleddes i februari. Finländska politiker ser nu betydligt mer kritiskt på investeringar inom strategiskt känslig verksamhet från stater som Kina och Ryssland.

Lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp ses över i Finland

Den finländska ekonomin var relativt sluten fram till mitten av 1980-talet. I slutet av decenniet började inställningen till utländskt ägande ändå förändras. Efter att Finland anslutit sig till EES-avtalet 1992 ändrades lagstiftningen till förmån för en mer öppen ekonomi som välkomnat utländska investeringar, inklusive köp av fastigheter och mark, av medborgare utanför EES-området. I synnerhet när

det handlar om ägande av mark har Finlands inställning sedan 1992 varit betydligt mer liberal än de andra nordiska ländernas.

Våren 2019 enades EU om att upprätta en ram för granskning av utländska investeringar, mycket på grund av Kina. Det bör ses som ett genombrott eftersom EU tidigare har haft problem med att åstadkomma en enhetlig Kina-politik. Relevanta finländska myndigheter ställde sig till en början skeptiska till behovet av reglering av utländska investeringar på EU-nivå, eftersom man ansåg att Finland redan hade en fungerande lagstiftning. Men med tiden har även finländska myndigheter börjat se nyttan med ett gemensamt EU-ramverk, som bland annat främjar informationsutbyte.

Tröskeln för att direkt blockera utländska förvärv är hög, både juridiskt och politiskt. Sedan den mera liberala lagstiftningen om utländska företagsköp infördes 1992 har inte ett enda utländskt förvärv ännu formellt blockerats av statsrådet. Nya klausuler i företagsförvärvslagen – lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp – lades till 2020. Dessa klausuler ger myndigheterna mer flexibla redskap vid utländskt förvärv av för nationens säkerhet viktiga företag. Arbets- och näringsministeriet har rätt att be om information om planerade förvärv ända tills de är nöjda samt ställa villkor för godkännande av köpet. I några fall har ministeriet redan använt sig av dessa klausuler.

Det är sannolikt att myndigheter inte haft koll på allt som skett, eftersom lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp inte täcker investeringar i fastigheter och det som kallas ”gröna investeringar”. En del brister i lagstiftningen åtgärdades dock 2020 då ett lagpaket, förberett av försvarsministeriet, gällande fastighets- och markköp trädde i kraft. Det har som syfte att skydda kritisk infrastruktur och försvarets skyddsområden. Men det finns fortfarande kryphål som främmande makt kan utnyttja: de som har dubbelt medborgarskap behöver inte ansöka om tillstånd för fastighetsköp.

En mer problematiserande rapportering har fått fäste i traditionella finländska media

Den mest direkta kritiken från politisk håll, mot kinesiska investeringar och de av den kinesiska staten

ledda projektens säkerhetsaspekter, har framförts av Västerförbundets ordförande, nuvarande undervisningsministern Li Andersson. Finländska politiker har skyggat för en offentlig Kina-debatt, dels för att många saknar tillräcklig kunskap, dels för att de troligen anser att de har föga att vinna på att delta i en debatt som inte engagerar väljarna. Å andra sidan har finska politiska partier inte heller offentligt förespråkade en nära relation till Kina.

Även traditionella finländska media har varit bara måttligt intresserade av att granska kinesiska investeringar och eventuella risker förknippade med kinesiska investeringar i strategiskt känslig verksamhet.

En genomgång av *Helsingin Sanomats* artikelarkiv ger vid hand att kinesiska investeringar i Finland och EU inte har varit ett särskilt hett ämne. Via sökningar i databasen med olika kombinationer av sökord kunde jag i februari 2020 hitta endast 20 artiklar som uttryckligen handlade om kinesiska investeringar i Finland eller EU under de senaste tjugo åren. Av dessa var 14 publicerade efter 2015, vilket tidsmässigt sammanfaller med de ökande investeringarna.

Före 2015 behandlades kinesiska investeringar i Finland närmast som kuriositeter. Detta har förändrats, och de senaste åren har en mer problematiserande rapportering fått fäste. Där man tidigare närmast såg ekonomiska möjligheter, ser man nu ofta potentiella säkerhetsproblem.

En orsak till kritiken idag är den kinesiska statsmaktens agerande under de senaste åren – den snabbt genomförda konstitutionella reformen som avlägsnade begränsningarna på presidentens mandatperioder, omfattande brott mot mänskliga rättigheter i Xinjiang, Kinas ekonomiska ambitioner, samt den snabba utvecklingen inom och användningen av artificiell intelligens och de dystopiska visioner som detta väcker i västerländska demokratier.

Även förändringen i omvärldens förhållande till Kina, i synnerhet i USA under Trump-administrationen, samt de stora EU-ländernas reaktioner efter kinesiska investeringar i hamnen i Pireus i Grekland och förvärvet 2016 av Kuka, en tysk tillverkare av industrirobotar, har lett till att ”kinesiska investeringar” fått en annan klang än för bara några år sedan. Detta har i sin tur lett till att finska myndigheter

har strävat efter en bättre helhetsbild av kinesiska investeringar i Finland.

President Niinistö bland de första att problematisera kinesiska investeringar

Värt att notera är att en av de första artiklarna om den kommande vägen av kinesiska investeringar i västvärlden var en debattartikel 2006¹, skriven av ingen mindre än Sauli Niinistö, sedermera republikens president. I den tog Niinistö upp vad Kina kunde göra med sin valuta-reserv på en biljon dollar, till exempel köpa upp alla börsnoterade företag i Sverige, Norge och Finland. Kina kunde således skaffa sig en hel del kunskap inom industrins nyckelbranscher utan att behöva använda årtionden på forskning och utveckling. Han förutsåg även negativa effekter som kinesiska investeringar kunde ge upphov till.

Detta debattinlägg till trots är den nordiska dimensionen frånvarande från den offentliga debatten om kinesiska investeringar i Finland. Det är intressant med tanke på att samarbetet mellan de nordiska länderna annars upplevt en renässans. Finland har ställt sig kritiskt till Kinas initiativ att samarbeta med de nordiska länderna i ett etablerat format, likt 17+1-samarbetet som Kina har med 17 länder i Central- och Östeuropa. Finlands relation till Kina har haft sin primära grund i starka bilaterala relationer och i EU:s ramverk. Etablerat samarbete inom mindre landsgrupperingar anser politikerna och myndigheterna inte vara i Finlands intresse.

Nordiskt myndighetssamarbete och informationsutbyte är vägen framåt

I både Finland och Sverige saknade myndigheterna tills nyligen en bra överblick över kinesiska investeringar, bland annat på grund av frånvaron av uppföljning. I Sverige gjorde man 2019 en grundlig genomgång av företagsregistret för att få bättre insyn i kinesiska investeringar i landet. I november 2021 publicerade regeringskansliet dessutom en utredning som granskade utländska direktinvesteringar, som underlag för förslag till lagstiftning om

investeringsgranskning. I Finland har luckor i lagstiftningen åtgärdats, därutöver har informationsutbytet och koordineringen mellan olika myndigheter förbättrats de senaste åren. Men det kan fortfarande finnas blinda fläckar, inte minst för att utländska företagsförvärv och investeringar ofta är komplexa och för att det är svårt att veta vem som i sista hand kontrollerar investeringen.

De skilda vägar som de nordiska länderna tidigare har valt *vis-à-vis* EU och Nato gjorde en enhetlig nordisk ståndpunkt till kinesiska investeringar svår att uppnå. Trots det har frågan engagerat även Nordiska ministerrådet. Nordiskt myndighetssamarbete och informationsutbyte om relevant lagstiftning och praxis har fördjupats. Även om diskussioner kring utländska investeringar i strategiskt känslig verksamhet inte traditionellt varit en del av detta samarbete kan man i fortsättningen anta att dessa kommer ha sin naturliga plats i det intensifierade nordiska säkerhetssamarbetet.

MIKAEL MATTLIN

Artikeln är en redigerad och uppdaterad version av "Kanariefågeln som tystnade. Finlands *gestalt shift* om kinesiska investeringar", publicerad i *Internasjonal Politikk*, nummer 1/2020. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v78.1797>. Den publiceras med tillstånd av *Internasjonal Politikk*.

Ett komplett register
över innehållet
i tidskriften *Argus* (1907–11)
och *Nya Argus* (1911–)
samt ett urval artiklar
hittar du på nätet:

www.kolumbus.fi/nya.argus/Arkiv

¹ www.hs.fi/sunnuntai/art-2000004405097.html