

NOU

Norges offentlige utredninger **2023: 28**

Investeringskontroll

En åpen økonomi i usikre tider

Norges offentlige utredninger

2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
Kunnskapsdepartementet
2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
Helse- og omsorgsdepartementet
3. Mer av alt – raskere
Olje- og energidepartementet
4. Tid for handling
Helse- og omsorgsdepartementet
5. Den store forskjellen
Helse- og omsorgsdepartementet
6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
Finansdepartementet
7. Trygg barndom, sikker fremtid
Barne- og familiedepartementet
8. Fellesskapets sykehus
Helse- og omsorgsdepartementet
9. Generalistkommunesystemet
Kommunal- og distriktsdepartementet
10. Leve og oppleve
Nærings- og fiskeridepartementet
11. Raskt og riktig
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
12. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
13. På høy tid
Kultur- og likestillingsdepartementet
14. Forsvarskommissjonen av 2021
Forsvarsdepartementet
15. Bærekraftsrapportering
Finansdepartementet
16. Evaluering av pandemihåndteringen
Statsministerens kontor
17. Nå er det alvor
Justis- og beredskapsdepartementet
18. Genteknologi i en bærekraftig fremtid
Klima- og miljødepartementet
19. Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet?
Kunnskapsdepartementet
20. Tegnspråk for livet
Kultur- og likestillingsdepartementet
21. Embetsordningen – i takt med tiden
Kommunal- og distriktsdepartementet
22. På vei mot en bedre regulert drosjenæring
Samferdselsdepartementet
23. Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskaping
Nærings- og fiskeridepartementet
24. Med barnet hele vegen
Barne- og familiedepartementet
25. Omstilling til lavutslipp
Klima- og miljødepartementet
26. Ny lov om offentlige anskaffelser – Første delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
27. Et nytt system for kvalitetsutvikling
Kunnskapsdepartementet
28. Investeringskontroll
Nærings- og fiskeridepartementet

Investeringskontroll

En åpen økonomi i usikre tider

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. oktober 2022.

Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2023.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1587-9

Aksell AS

Til Nærings- og fiskeridepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. oktober 2022 for å utrede behovet for screening av økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo, 4. desember 2023

Per Sanderud
leder

Kjell Inge Bjerga

Charlotte Hafstad

Kristin Hansen

Ann-Tove Kongsnes

Berte-Elen
Reinertsen Konow

Ørjan Nilsen

Kjetil Staalesen

Erik Swendgaard

Celia Helen Thorheim
sekretariatsleder

Line Heldal

Cecilie Bakke Dueled

Per Øystein Eikrem

Oda Marie Midbøe

Innhold

Del I	Introduksjon	9	6	Rettslige rammer for norske myndigheters kontroll med investeringer	42
1	Sammendrag	11		Innledning	42
1.1	Sammendrag	11	6.1	Sikkerhetsloven	42
1.2	Summary	14	6.2	Om sikkerhetsloven	42
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	19	6.2.1	Sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll	44
2.1	Mandat og sammensetning	19	6.2.2	Sikkerhetsloven § 2-5	45
2.1.1	Oppnevning og mandat	19	6.2.3	Andre regler om varsling og eierskap i sikkerhetsloven	46
2.1.2	Utvalgets sammensetning	21	6.2.4	Konsesjoner og tillatelser	46
2.2	Utvalgets tolkning av mandatet	21	6.3	Om konsesjonsregler	46
2.3	Begreper som er brukt i utredningen	22	6.3.1	Konsesjonsregler som viser til nasjonale sikkerhetsinteresser	47
2.4	Utvalgets arbeid	24	6.3.2	Andre regelverk som gir konsesjoner og tillatelser	51
2.4.1	Utvalgsmøter	24	6.3.3		
2.4.2	Andre møter og innspill til utvalget	24	7	Kilder til informasjon om eierskap	52
2.4.3	Referansegruppe	25	7.1	Registre som har informasjon om eiere	52
2.4.4	Utvalgets hjemmeside	25	7.2	Reelle rettighetshavere	53
2.5	Innhentede rapporter	25	7.2.1	Lov om register over reelle rettighetshavere	53
Del II	Dagens situasjon	27	7.2.2	Hva skal registreres i register over reelle rettighetshavere?	54
3	Geopolitisk bakteppe	29	7.3	Eksempler på regelverk som krever opplysninger om eiere	55
3.1	Krig og rivalisering	29	7.3.1	Hvitvaskingsloven	55
3.2	Fra liberalisering til geoøkonomisk fragmentering	30	7.3.2	Lov om åpenhet om eierskap i medier	55
4	Utenlandske investeringer er viktig for norsk økonomi	32	8	Regelverksutviklingen internasjonalt	56
4.1	Innledning	32	8.1	Innledning	56
4.2	Utenlandske investeringer i Norge	32	8.2	Investeringskontroll har blitt mer utbredt	56
4.3	Utenlandske eierskifter i norske foretak	34	8.3	OECDs retningslinjer for investeringskontroll	57
4.4	Utenlandskontrollerte foretak i Norge	34	8.4	Forordning (EU) 2019/452 om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer	58
4.5	Norske investeringer i utlandet	35	8.5	Hovedtrekk i andre lands investeringskontrollregelverk	60
4.6	Hvem står bak investeringen?	36	8.5.1	Fellestrekk	60
5	Utenlandske investeringer og nasjonale sikkerhetsinteresser	38	8.5.2	Regelverkernes formål	61
5.1	Økonomiske virkemidler	38	8.5.3	Hvilke investeringer kontrolleres?	61
5.2	Utenlandske investeringer som del av økonomisk virkemiddelbruk	38	8.5.4	Meldeordning	62
5.3	Forventet utvikling i trusselbildet	40	8.5.5	Prosess og organisering	63
			8.5.6	Vurderingstema	64

8.5.7	Inngrep i investeringer	64	12.3	NSMs rolle som nasjonalt kontaktpunkt	86
8.5.8	Klage og domstolsbehandling	64			
8.6	Utgående investeringskontroll og annen relevant politikktutvikling ...	65	Del III	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	89
9	Internasjonale forpliktelser	67	13	Utfordringer ved dagens investeringskontroll	91
9.1	Innledning	67	13.1	Innledning	91
9.2	WTO-regelverket	67	13.2	Relevante saker fanges ikke opp på en systematisk måte eller i tilstrekkelig grad	91
9.3	OECDs kapital- og liberaliseringskode	68	13.3	Manglende åpenhet om hvilke investeringer som kan bli gjenstand for kontroll	93
9.4	Bilaterale frihandelsavtaler	68	13.4	Det mangler et egnet hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i sikkerhetstruende investeringer	93
9.5	Bilaterale investeringsavtaler	68	13.5	Praktisering av sektorprinsippet kan hindre enhetlig behandling av investeringskontrollsaker	94
9.6	EØS-avtalen	69	13.6	Vurderingsgrunnlaget i saker er ikke tilstrekkelig standardisert ...	95
9.7	Handlingsrommet for investeringskontroll	69	13.7	Investeringskontrollen er ikke i tråd med internasjonale prinsipper	96
10	Innflytelse i foretak	71	13.8	Konsekvenser av utfordringene ved dagens investeringskontroll ..	96
10.1	Innledning	71	14	Vurdering av behovet for tiltak og mål	99
10.2	Innflytelse i foretak gjennom investeringer	71	14.1	Det er behov for tiltak	99
10.2.1	Investeringer i eksisterende foretak	71	14.2	Et mål for investeringskontroll	99
10.2.2	Virksomhetsoverdragelse	72	14.3	Tiltak som kan være relevante	101
10.2.3	Konvertible lån, panterettigheter m.m.	72	15	En meldeordning for investeringer	102
10.2.4	Aksjonæravtaler	73	15.1	Hovedtrekk ved en meldeordning	102
10.2.5	Nyetablering	73	15.2	Frivillig eller obligatorisk melding	103
10.2.6	Særlig om investeringer i oppstarts- og vekstforetak	73	15.3	Innhenting av saker på eget initiativ	103
10.3	Eieres rettigheter i selskaper	74	15.4	Tidspunkt for meldeplikt	104
10.4	Deltakelse i styret	77	15.5	Sektoravgrensing	105
10.5	Gjennomføring av en kjøpsprosess	77	15.5.1	Sikkerhetssensitive sektorer	105
10.6	Deltakelse i andre foretaksformer	78	15.5.2	Viktige samfunnsfunksjoner	106
11	Næringslivets betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser	79	15.5.3	Kritisk teknologi	108
11.1	Innledning	79	15.5.4	Kritiske råvarer	109
11.2	Leverandører av varer og tjenester	79	15.5.5	Fast eiendom	110
11.3	Produsenter av teknologi, data og kunnskap	80	15.5.6	Personopplysninger og posisjonsdata	112
11.4	Produsenter av kritiske råvarer	82	15.5.7	Medier	112
12	Dagens ordning for investeringskontroll	84	15.6	Andre mulige avgrensinger enn sektor	113
12.1	Behandling av saker om sikkerhetstruende økonomisk virksomhet	84			
12.2	Departementenes og regjeringens håndtering av potensielt sikkerhetstruende investeringer ..	85			

15.6.1	Foretakets størrelse og modenhet	113	18.2	Kostnader ved modellen	141
15.6.2	Organisasjonsform	114	18.2.1	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av tiltakene	141
15.7	Meldepliktige investeringer	115	18.2.2	Metode og tidligere anslag	142
15.7.1	Hvilke typer investeringer bør omfattes av en investeringskontroll	115	18.2.3	Kostnader for næringslivet	143
15.7.2	Særlig om aksjonæravtaler	117	18.2.4	Administrative kostnader for myndighetene	145
15.7.3	Avtaler som bør falle utenfor investeringskontrollens virkeområde	117	18.2.5	Antall meldinger	146
15.8	Terskler som bør utløse meldepplikt	118	18.2.6	Årlige kostnader ved investeringskontroll	148
15.9	Hvem skal melde?	120	19	Regelverk for investeringskontroll	150
15.9.1	Ulike aktører i en investering	120	19.1	Alternative reguleringsmåter	150
15.9.2	Investors nasjonalitet	124	19.1.1	Plassere regler om investeringskontroll i eksisterende regelverk ..	150
15.10	Forslag til en meldeordning	127	19.1.2	Utvide virkeområdet til sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll	151
16	Prosess og organisering	128	19.1.3	Utarbeide ny lovgivning om investeringskontroll	152
16.1	En todelt vurderingsprosess	128	19.2	Utvalgets anbefaling	152
16.2	Frister for behandling av meldinger	128	20	Internasjonalt samarbeid om investeringskontroll	154
16.3	Godkjenning av en innmeldt investering	130	20.1	Innledning	154
16.4	Innhenting av opplysninger	130	20.2	Videreutvikling av et fast kontaktpunkt	154
16.4.1	Hva bør stå i meldingen?	130	20.3	Bilateralt samarbeid med andre land	155
16.4.2	Innhenting av opplysninger fra andre kilder	131	20.4	Samarbeid med EU om investeringskontroll	156
16.5	Hvem skal motta og behandle meldingen?	132	20.4.1	Samarbeid med EU er naturlig	156
16.6	Taushetsplikt og offentlighet	134	20.4.2	Mulige tilnærminger til et samarbeid med EU	156
16.7	Klage og domstolsbehandling	135	20.5	Samarbeid i internasjonale fora	157
17	Inngrep i investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser	137	21	Økonomiske og administrative konsekvenser	160
17.1	Vurderingstemaer i saker om investeringskontroll	137	Referanser	162	
17.2	Rett grense for inngrep	138	Vedlegg		
17.3	Aktuelle inngrep	138	1	Oversikt over reglene i utvalgte andre land	168
17.4	Sanksjoner ved overtredelse	139			
18	Modell for investeringskontroll og kostnader	141			
18.1	Forslag til modell	141			

Del I
Introduksjon

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Sammendrag

Handelsliberalisering og investeringer på tvers av landegrensar har over en lengre periode bidratt til økonomisk vekst og velstandsøkning i Norge og globalt. De siste årene har det imidlertid blitt tydeligere at økonomisk åpenhet kan medføre sårbarheter, som i noen tilfeller kan utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det foregår betydelig politikktutvikling internasjonalt i skjæringspunktet mellom økonomi og sikkerhet. De siste årene har de fleste europeiske land revidert eller vedtatt nytt regelverk for å kontrollere investeringer fra tredjeland. Flere av Norges handelspartnere, herunder EU, har igangsatt kartlegging av egne leverandørkjeder knyttet til forsvar, kritiske råvarer og infrastruktur. USA har fremmet et regelverksinitiativ knyttet til utgående investeringer, og utvidet virkeområdet for eksportkontrollen. Felles for disse statlige tiltakene er at de må avveie hensyn til økonomisk åpenhet og nasjonal sikkerhet.

Utvalget har hatt som hovedoppgave å vurdere om Norge har et tilstrekkelig regelverk for å håndtere risikoen som kan følge av utenlandske investeringer i norske foretak. Investeringer i foretak i sikkerhetssensitive sektorer kan innebære en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser dersom de fører til bortfall av varer eller tjenester, gir fremmede stater uønsket tilgang til kunnskap, teknologi og eiendommer med strategisk beliggenhet, eller dersom investeringen kan brukes til å påvirke beslutningstakere. Utvalget har ikke gjort egne sikkerhetsvurderinger, men basert seg på vurderinger gjort av norske myndigheter og vurderinger og erfaringer i andre, nærstående land.

Norsk verdiskaping er knyttet til effektiv tilgang til utenlandsk kapital. Utenlandske investors kunnskap og ekspertise kan bidra til å øke effektiviteten og innovasjonsevnen i norske foretak, og gi foretaket en mulig konkurransefordel. Gjennom å delta i internasjonalt forretningssamarbeid kan norske foretak få tilgang til nye marke-

der og ekspandere. Norge har en økonomi som er relativt åpen. Samtidig er omfanget av utenlandske investeringer i Norge som andel av den totale verdiskapingen, lavere enn i våre naboland og gjennomsnittet i EU. Norske utgående direkteinvesteringer er betydelig større enn inngående direkteinvesteringer fra utlandet.

Det er i Norges interesse å redusere risiko knyttet til de økonomiske relasjonene som vi de siste tiårene har ansett som gunstige. Gjennomgripende og raske teknologiske endringer gjør de økonomiske og sikkerhetsmessige utfordringene mer komplekse. Nye geopolitiske forhold krever at vi tilpasser oss og bevarer verdifulle økonomiske forbindelser med resten av verden. Vi må sikre at de nye risikoene vi står overfor, som er smale, men kritiske, takles effektivt. Utvalget mener at det ikke trenger å være et motsetningsforhold mellom behovet for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og behovet for å ivareta en åpen økonomi. Tvert imot bidrar utenlandske investeringer og næringslivets verdiskaping til Norges økonomiske stabilitet og handlefrihet, som igjen bidrar til å ivareta våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Norge er mindre sårbart for sikkerhetstruende virkemiddelbruk med en sterk økonomi og mange handelspartnere.

De fleste EU-land og andre, nære handelspartnere har etablert ordninger for å vurdere sikkerhetsaspekter ved utenlandske investeringer. Formålet med slike investeringskontrollordninger er å sikre at investeringer som kan ha betydning for nasjonal sikkerhet, blir fanget opp og vurdert.

Også Norge har regelverk som åpner for at myndighetene kan begrense adgangen til å investere i foretak eller drive aktivitet i ulike sektorer i næringslivet. Slik regulering kan være begrunnet i ønsket om å ha kontroll med naturressurser eller viktig infrastruktur, eller å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Mest relevant i denne sammenhengen er sikkerhetsloven som har bestemmelser som gjør at myndighetene kan gripe inn i investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. For å vurdere om det er behov for ytterligere

regelverk eller en ordning for å kontrollere utenlandske investeringer, har utvalget sett helhetlig på dagens regelverk og ordning for å håndtere denne type saker. Utvalget har i den forbindelse identifisert flere utfordringer.

En hovedutfordring ved dagens investeringskontroll er at den er for snever og fragmentert, slik at relevante saker ikke fanges opp på en systematisk måte eller i tilstrekkelig grad. Dette kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. En annen hovedutfordring er at dagens investeringskontroll ikke er tilstrekkelig forutsigbar, enhetlig eller standardisert. Dette kan føre til at investorer velger andre markeder enn det norske. Dette kan få konsekvenser for Norges økonomiske interesser.

Samlet sett mener utvalget at følgende utfordringer ved dagens lovgivning og ordning er av betydning:

- Relevante saker fanges ikke opp på en systematisk måte eller i tilstrekkelig grad.
- Det er manglende åpenhet om hvilke investeringer som kan bli gjenstand for kontroll.
- Det mangler et egnet hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i sikkerhetstruende investeringer.
- Praktisering av sektorprinsippet kan hindre enhetlig behandling av investeringskontrollsaker.
- Vurderingsgrunnlaget i saker er ikke tilstrekkelig standardisert.
- Investeringskontrollen er ikke i tråd med internasjonale prinsipper.

Utvalget mener det er sannsynlig at konsekvensene av disse utfordringene vil få større betydning i årene som kommer. En norsk investeringskontroll må kunne ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og samtidig bidra til at Norge er et attraktivt land for utenlandske investeringer. For å oppnå dette må investeringskontrollen etter utvalgets syn oppfylle følgende kriterier:

- Myndighetene har mulighet til å fange opp og vurdere investeringer som kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser på en systematisk måte.
- Myndighetene har mulighet til å gripe inn i investeringer som utgjør en ikke ubetydelig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.
- Næringslivet vet på forhånd hvilke investeringer det skal meldes fra om, hvem det skal meldes til, og hvilke investeringer som kan bli gjenstand for nærmere vurdering.
- Saker behandles effektivt, konfidensielt og i henhold til forhåndfastsatte tidsfrister.

- Eventuelle inngrep fra myndighetene er forholdsmessige og i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.
- Rettssikkerheten til involverte aktører i næringslivet er ivaretatt, blant annet gjennom klageadgang.
- Norge samarbeider med andre land om utveksling av opplysninger i konkrete saker og om generelle erfaringer.

Dagens norske ordning er atypisk i Europa. Utvalget mener Norge bør ha et regelverk som utformes i tråd med europeisk mainstream og hovedtrekkene i EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Å legge seg nært opptil et internasjonalt kjent og akseptert regelverk vil gi økt forståelse av regelverket, gi den forutsigbarhet næringslivet forventer, og redusere risikoen for at Norge blir en «bakdør» for sikkerhetstruende investeringer i det europeiske markedet. Det vil også bidra til å redusere sannsynligheten for handelskonflikter som følge av regelverket, og gjøre det lettere å delta i internasjonalt samarbeid om investeringskontroll, herunder med nordiske land og med EU.

Utvalget antar at en ordning som er utformet i tråd med europeisk mainstream, vil gjøre at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser. Utvalget har lagt til grunn at sikkerhetsunntakene i Norges handelsavtaler gir det nødvendige handlingsrom til å gripe inn i enkelte investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Prinsippene i avtalene gir viktige føringer for hvordan investeringskontrollregelverk bør utformes og praktiseres.

Utvalget foreslår at det utarbeides et nytt regelverk som fastsettes i en egen lov om investeringskontroll. En ny lov med forskrifter innebærer at det kan fastsettes en tydelig og målrettet meldeordning, en effektiv prosess for behandling av meldinger, og tydelige kriterier for når myndighetene kan stille vilkår til eller stanse investeringer som medfører en ikke ubetydelig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. En ny lov bør også inneholde regler om konfidensialitet.

Utvalget mener at reglene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven og petroleumsloven bør innlemmes i en ny lov om investeringskontroll, og at det bør etableres overgangsordninger for å håndtere investeringer som faller innunder eksisterende regler. Sikkerhetsloven for øvrig, herunder sektorprinsippet, videreføres som nasjonalt regelverk for forebyggende sikkerhet og ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser, og petroleumsloven som regelverk for norsk sokkel. Utval-

get er opptatt av at sikkerheten knyttet til foretak som er underlagt sikkerhetsloven og som opererer på norsk sokkel, ikke skal svekkes med en ny investeringskontrollordning.

Etter utvalgets vurdering bør alle saker om investeringskontroll behandles av én myndighet. Saksbehandlingen og vedtakskompetansen bør organiseres på etatsnivå og investeringskontrollmyndigheten må kunne trekke på opplysninger fra relevante etater, som EOS-tjenestene. Utvalget mener at man bør se på muligheten til å organisere investeringskontrollmyndigheten sammen med den planlagte, nye etaten for eksportkontroll. Uansett bør samlokalisering vurderes. Slik vil man kunne utnytte synergier og kompetanseoverlapp på en ressursbesparende og samfunnsøkonomisk fornuftig måte. Ved etableringen bør det sees hen til hvordan Konkurransetilsynet arbeider med fusjonssaker. Denne prosessen er investorer godt kjent med, og i enkelte tilfeller er det behov for å ivareta både konkurransehensyn og sikkerhetshensyn ved en investering.

I et nytt regelverk vil det måtte gjøres en rekke valg for finne den riktige balansen mellom ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser og handels- og næringspolitiske hensyn. Utvalget mener at det ved etablering av en ny ordning bør utvises varsomhet med tanke på at ordningen ikke skal få utilsiktede handelsmessige og administrative kostnader. Avgrensning av meldeordningen er avgjørende for investeringskontrollens treffsikkerhet og kostnadsomfang. Det bør vurderes å ansette fagpersoner for analysevirksomhet med tanke på å gjøre ordningen så treffsikker som mulig over tid. Ordningen bør evalueres etter en tids erfaring, og det bør utarbeides årlige offentlige rapporter om kontrollmyndighetens aktiviteter, herunder antall saker og vedtak.

Med dette som utgangspunkt er det utvalgets vurdering at følgende hovedelementer bør inngå i en eventuell ny ordning:

- Utvalget mener det er helt nødvendig med bedre systematikk og forutsigbarhet for hvilke saker som fanges opp og vurderes av myndighetene. Utvalget foreslår derfor en meldeplikt for utenlandske direkteinvesteringer i sikkerhetssensitive sektorer.
- Kontrollmyndigheten bør også på eget initiativ kunne hente inn saker som er omfattet av ordningen, men ikke meldt inn, og saker som ikke er omfattet, men hvor myndighetene kan begrunne en mulig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.
- Utvalget foreslår at det også etableres en frivillig meldeordning for alle sektorer, for å gi økt

forutsigbarhet i tilfeller hvor en investering faller utenfor ordningen, men likevel kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

- Utvalget foreslår en relativt smal sektoravgrensning og at meldeplikten i utgangspunktet kun skal gjelde for investeringer i følgende sikkerhetssensitive sektorer: foretak som er leverandører til viktige samfunnsfunksjoner, foretak som produserer eller råder over kritisk teknologi og foretak som produserer eller råder over enkelte kritiske råvarer. Det er behov for å avgrense hva som er kritisk innenfor disse tre sektorene. Utvalget mener det er viktig å skille mellom hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser og hensynet til strategiske, økonomiske og forsyningsrelaterte interesser når det gjøres avgrensninger. Utvalget erkjenner imidlertid at det er gråsoner mellom disse hensynene. Utvalget har ikke foreslått å inkludere sektorer som medieforetak eller foretak som har store mengder personopplysninger eller posisjonsdata. Utvalget erkjenner at også utenlandske investeringer i eiendom i noen tilfeller kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, men mener at det må utredes nærmere om investeringskontroll er riktig verktøy for å håndtere denne risikoen.
- Det foreslås at plikten til å melde investeringer legges på den utenlandske investoren, og at denne har meldeplikt når investeringen overstiger tersklene 10 prosent, en tredjedel, og to tredjedeler. Det foreslås en terskel på 25 prosent for frivillige meldinger.
- Utvalget mener at det er behov for å skille mellom utenlandske investorer fra EØS-land og investorer fra tredjeland. Investorer fra EØS-land utgjør en mindre sikkerhetsrisiko, og EØS-avtalen forplikter Norge til i minst mulig grad å innføre hindringer for etableringsretten i det indre marked. Kompliserte eierkjeder, også innad i EØS, tilsier likevel at alle utenlandske investorer bør ha meldeplikt i enkelte særlig sikkerhetssensitive sektorer. For øvrige sikkerhetssensitive sektorer bør meldeplikten avgrenses til investorer fra tredjeland.
- Utvalget foreslår at mottatte meldinger behandles i to faser. I første fase skal investor innen 25 virkedager etter melding få beskjed om investeringen er godkjent eller om myndigheten må vurdere saken nærmere i en fase to. Fase to bør avgrenses slik at hele vurderingsprosessen ikke varer mer enn 90 dager fra meldingen ble mottatt. Etter saksbehandling i fase to, vil investor få svar på om investeringen er

godkjent, eventuelt godkjent med vilkår, eller om investeringen stanses.

- Utvalget mener at myndigheten må kunne stille absolutte krav til investor om å kunne gjøre rede for hvem som blir reelle rettighetshavere i det norske foretaket som følge av investeringen.
- Det bør utarbeides faste kriterier for myndighetens vurdering av saker, som kan omfatte forhold ved investor, forhold ved foretaket som er målet for investeringen og forhold ved selve investeringen.
- Myndigheten bør ha hjemmel til å pålegge vilkår for å redusere risikoen ved en investering, og til å stanse eller oppheve en investering, når denne utgjør en ikke ubetydelig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Internasjonalt samarbeid på mange plan vil være en forutsetning for å lykkes med den nasjonale investeringskontrollen. Norge bør arbeide målrettet for å sikre deltakelse i EUs samarbeidsmekanisme. Som et ledd i arbeidet bør det kartlegges hvilke krav EU og medlemslandene vil stille til et tettere samarbeid med Norge, og hvilken rolle EØS-avtalen kan ha for å tilrettelegge for slikt samarbeid. Forankring og anvendelse av EUs regelverk i Norge vil gi en trygghet og forutsigbarhet for utenlandske investorer. Det vil også øke effektiviteten i investeringskontrollen.

Utvalget mener at norske myndigheter bør ta en pådriverrolle i relevante internasjonale fora som OECD og IMF, for å bidra til å øke kunnskapen om konsekvenser av investeringskontroll og geøkonomisk fragmentering, samt arbeide for regelverksharmonisering og etablering av en internasjonal beste praksis for investeringskontroll.

Utvalgets forslag vil medføre kostnader både for næringslivet og myndighetene. Utvalget mener imidlertid at kostnadene kan begrenses ved at ordningen innrettes på en smal og treffsikker måte. I forslaget til modell for investeringskontroll har utvalget lagt stor vekt på at kontrollen skal utgjøre en så begrenset hindring som mulig for utenlandske investeringer, samtidig som nasjonale sikkerhetsinteresser ivaretas på en bedre måte enn i dag.

Utvalget har utarbeidet et anslag for hva investeringskontrollen vil medføre av kostnader for næringslivet og myndighetene i løpet av ett år, blant annet basert på innhentede tall om eierskifter. Med flere forbehold anslår utvalget at investeringskontrollen vil måtte behandle rundt 370 meldinger i året. Utvalget anslår videre at dette sam-

let vil koste myndighetene og næringslivet om lag 51 millioner kroner årlig, hvorav to tredjedeler er kostnader for myndighetene.

Regelverk for investeringskontroll må sees på som ett av flere verktøy i Norges verktøykasse for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Videreutvikling av et norsk regelverk for investeringskontroll må vurderes på bakgrunn av norske forhold og erfaringer, men også i lys av den pågående internasjonale politikktutforming på området. Utvalget mener at det også fremover er behov for fortløpende å vurdere tilpasninger av det norske regelverket.

1.2 Summary

Trade liberalisation and cross-border investment have long contributed to economic growth and increased prosperity both in Norway and globally. However, it has become clearer in recent years that economic openness can lead to vulnerabilities, which in some cases may pose a risk to national security interests.

There is considerable international policy development happening at the intersection between economy and security. In recent years, most European countries have revised or adopted new legislation to screen investments from third countries. Several of Norway's trading partners, including the EU, have initiated assessments of their own supply chains related to defence, critical raw materials and infrastructure. The U.S. has promoted a regulatory initiative related to outbound investment, and implemented new export control measures. Common for these government measures, is that they must balance key interests, such as economic openness and national security.

The Commission's main task has been to assess whether Norway has sufficient legislation in place to handle the risks that may result from foreign investment in Norwegian enterprises. Investments in enterprises in security-sensitive sectors may pose a risk to national security interests if they lead to the loss of goods or services if the investment gives foreign states access to sensitive knowledge, technology and strategically located properties; or if the investment can be used to influence decision-makers. The Commission has not carried out its own security assessments and has based its considerations on assessments by Norwegian authorities, as well as assessments and experiences made by neighbouring countries.

Norwegian economic growth is linked to efficient access to foreign capital. Foreign investors' knowledge and expertise can contribute to improving the efficiency and innovation capacity of Norwegian enterprises, and give the enterprise a possible competitive advantage. Norwegian enterprises can gain access to new markets and expand their operations by participating in international business collaborations. Norway has a relatively open economy. At the same time, the value of foreign investment in Norway as a share of total value creation, is lower than in neighbouring countries and the EU average. The value of Norwegian outbound direct investments is significantly higher than the value of inbound direct investments.

Reducing risks linked to the economic relationships that we have regarded as favourable in recent decades, is a national security interest. Pervasive and rapid technological changes make the economic and security challenges more complex. New geopolitical conditions require us to adapt and preserve valuable economic ties with the rest of the world. We must ensure that the new risks we face, which are narrow but critical, are dealt with effectively.

The Commission believes that there need not be a conflict between the need to safeguard Norwegian security interests and the need to safeguard an open economy. On the contrary, foreign investment and value creation in the business sector contribute to Norway's economic stability and freedom of action, which in turn contribute to safeguarding our national security interests. With a strong economy and many trading partners, Norway is less vulnerable to the potential security risks that arise from financial openness.

Most EU countries and other close trading partners have established schemes to assess security aspects of foreign investment. The purpose of such investment screening schemes is to ensure that investments that may pose a risk to national security are detected and assessed.

Norway has legislation that allows the authorities to restrict investments or other types of access to various parts of the economy. Such legislation may be justified by the desire to maintain control over natural resources or important infrastructure, or to safeguard national security interests. Most relevant in this context is the Security Act, which contains provisions that enable the authorities to intervene in investments based on national security interests. When assessing whether there is a need for additional legislation to control foreign investments, the Commission

has taken into account the different rules that are applied for this purpose today. The Commission has identified several challenges in this regard.

A main challenge with Norway's current investment screening system is that it is too narrow and fragmented, entailing that relevant investments are not detected systematically or to a sufficient extent. This may pose a risk to national security interests. Another main challenge is that the current system is not sufficiently predictable, uniform or standardised. This can lead to investors opting for markets other than Norway. This may impact Norway's economic interests.

Overall, the Commission believes that the following challenges relating to the current investment screening scheme are significant:

- Relevant cases are not detected systematically or to a sufficient extent.
- There is a lack of transparency regarding which investments may be subject to screening.
- There is a lack of a suitable legal basis for intervening in investments that pose a risk to national security.
- Practicing of the sector principle can prevent uniform processing of investment screening cases.
- The basis for decision-making in investment screening cases is not sufficiently standardised.
- The current investment screening system is not in accordance with international principles.

The Commission believes that it is likely that the impacts of these challenges will take on a greater significance in the coming years. A Norwegian investment screening system should safeguard national security interests while at the same time ensuring that Norway remains an attractive destination for foreign investment. In order to achieve this, the investment screening must, in the Commission's view, satisfy the following criteria:

- The authorities can detect and assess investments that may pose a risk to national security interests.
- The authorities can intervene in investments that pose a significant risk to national security interests.
- The business sector knows which investments to notify, to whom they shall notify, and which investments that may be subject to more detailed assessment.
- Cases are processed efficiently, confidentially and according to predetermined deadlines.

- Any interventions by the authorities are proportionate and in accordance with Norway's international obligations.
- The due process of involved actors in the business sector is safeguarded, among other things, through access to appeals.
- Norway exchanges information on specific cases and general experiences with other countries.

The current Norwegian investment screening system is atypical in Europe. The Commission believes that Norway should have legislation that is close to the European mainstream and the main features of the EU's FDI Screening Regulation. Alignment with internationally recognised and accepted legislation will increase the understanding of the Norwegian legislation, provide the predictability that the business sector expects, and reduce the risk of Norway becoming a *back door* for security-threatening investments in the European market. It will also reduce the likelihood of trade conflicts as a result of the legislation, and make it easier to participate in international cooperation on investment screening, including with the Nordic countries and the EU.

The Commission considers that a system designed according to the European mainstream will be in line with Norway's international obligations. The Commission assumes that the security exceptions in Norway's trade agreements provide the necessary freedom of action to intervene in certain investments based on national security interests. The principles in the agreements provide important instructions on how investment screening legislation should be designed and practised.

The Commission recommends the development of a new set of rules. The new legislation should be set out in a separate act on investment screening. A new act with regulations will enable the establishment of a clear and targeted notification system, an efficient procedure for processing notifications, and clear criteria as to when the authorities can impose conditions on or stop investments that pose a not insignificant risk to national security interests. A new act should also contain rules on confidentiality.

The Commission believes that the current rules on ownership control in the Security Act and the Petroleum Act should be incorporated into a new act on investment screening, and that transitional arrangements should be established to handle investments that fall under the current rules. The Security Act, including the sectoral principle,

is upheld as a national regulatory framework for preventive security and the safeguarding of national security interests, and the Petroleum Act as a regulatory framework for the Norwegian continental shelf. The Commission places high importance on maintaining the necessary security for enterprises that are subject to the Security Act and that operate on the Norwegian continental shelf.

In the Commission's opinion, all cases of investment screening should be processed by a single authority. Case processing and decision-making competence should be organised at the agency level and the investment screening authority must be able to draw on information from relevant agencies, such as the security and intelligence services. The possibility of organising the investment screening authority together with the planned new agency for export control should be considered. In any case, co-location should be considered in order to utilise synergies and overlapping competencies in a resource-saving and socio-economically sensible manner. In the establishment of an investment screening authority, reference should also be made to the Norwegian Competition Authority and experiences from the merger control process. Merger control is a process with which investors are familiar, and, in some cases, there may be a need to assess an investment on grounds of both competition and security considerations.

In designing a new legislation, a number of choices will have to be made to strike the right balance between national security interests and economic interests. The Commission believes that when establishing a new system, caution should be exercised in terms of ensuring that the system does not incur unintended commercial and administrative costs. Delimitation of the notification system is crucial for the accuracy and scope of the investment screening. Hiring professionals for analysis activities with a view to making the system as accurate as possible over time should be considered. The system should be evaluated following a period of gaining experience, and annual public reports should be prepared on the screening authority's activities, including the number of cases and decisions.

With this as a starting point, it is the Commission's assessment that the following main elements should be included in a new system:

- The Commission believes that it is essential to improve the current approach to how cases are detected and assessed by the authorities. The Commission therefore proposes a mandatory

notification system for foreign direct investments in security-sensitive sectors.

- The screening authority should also, on its own initiative, be able to call in cases that are covered by the system, but have not been notified, and cases that are not covered, but where the authorities can justify a possible risk to national security interests.
- The Commission also proposes that a voluntary notification system is established for all sectors, in order to provide increased predictability in cases where an investment falls outside the scheme, but may still entail a risk to national security interests.
- The Commission proposes a relatively narrow sector delimitation and that the mandatory duty to notify should initially only apply to investments in the following security-sensitive sectors: enterprises that are suppliers to important societal functions, enterprises that manufacture or control critical technology, and enterprises that produce or control certain critical raw materials. There is a need to define what is critical within these three sectors. The Commission believes it is important to distinguish between considerations of national security interests and consideration of strategic, economic and supply-related interests when delimitations are made. However, the Commission recognises that there are grey areas between these considerations. The Commission has not proposed to include sectors such as media companies or enterprises that have large sets of personal data or location data. The Commission acknowledges that foreign investments in real estate in some cases can entail a risk to national security interests, but believes that there is need for further investigations to determine whether investment screening is the appropriate tool to address this risk.
- It is proposed that the duty to notify investments is placed on the foreign investor, and that the investor has a duty to notify the relevant authority when the investment exceeds the thresholds of 10 per cent, one-third and two-thirds. A threshold of 25 per cent is proposed for the voluntary notification system.
- The Commission believes that there is a need to distinguish between foreign investors from EEA countries and investors from third countries. Investors from EEA countries pose a lower security risk, and the EEA Agreement requires Norway to minimise the introduction of obstacles to the right of establishment in the single market. Complicated ownership struc-

tures, also within the EEA, nevertheless entail that all foreign investors should notify investments in certain particularly security-sensitive sectors. For other security-sensitive sectors, the reporting duty should be limited to investors from third countries.

- The Commission proposes that notified investments should be processed in two phases. In the first phase, the investor must be informed within 25 working days whether the investment has been approved or whether the authority must assess the matter further in a second phase. The second phase should be limited, so that the entire assessment process as a main rule does not exceed 90 days from the notification was first received. After phase two, the investor would receive an answer as to whether the investment has been approved, or approved with conditions, or whether the investment has been blocked.
- The Commission believes that the authority must be able to set absolute requirements for the investor to be able to account for who will be the beneficial owners in the Norwegian enterprise as a result of the investment.
- Fixed criteria should be drawn up for the authority's assessment of cases, which may include conditions relating to the investor, conditions relating to the enterprise that is the target of the investment and conditions relating to the investment itself.
- The authority should have a legal authority to impose conditions to reduce the risk of an investment, and to block or unwind an investment, when it poses a not insignificant risk to national security interests.

International cooperation on several levels is a prerequisite for the success of the national investment screening. Norway should work towards ensuring participation in the EU's FDI screening cooperation mechanism. Part of this should be mapping out the conditions the EU and its member states might place on a cooperation agreement with Norway and whether the EEA agreement might provide a basis for such cooperation. Application of the EU regulation in Norway will provide certainty and predictability for foreign investors. It will also improve the efficiency of the screening process.

The Commission believes that the Norwegian authorities should take a leading role in relevant international forums such as the OECD and the IMF, in order to help increase knowledge about the consequences of investment screening and

geo-economic fragmentation. Norway should also work towards regulatory harmonisation and the establishment of an international best practice for investment screening.

The Commission's proposal will entail costs for both the business sector and the authorities. However, the Commission believes that costs can be reduced by designing the system in a narrow and precise manner. It has been an important element in the Commission's considerations that the proposed new screening system should not pose an unnecessary obstacle to foreign investment, while at the same time providing a better safeguard for national security than the current system.

The Commission estimated the annual costs that the proposed investment screening system will entail for the business sector and the authori-

ties, based among other things on the annual number of ownership changes in Norwegian enterprises. With several reservations, the Commission estimates that the investment screening will have to process around 370 reports a year, which will cost a total of around NOK 51 million annually, of which two-thirds are costs for the authorities.

Investment screening regulations must be viewed as one of several tools in Norway's toolbox to safeguard national security interests. Further development of a Norwegian regulatory framework for investment screening must be assessed on the basis of Norwegian conditions and experiences, but also in light of ongoing international policymaking. Going forward, the Commission believes there is also a need to continuously consider adaptations of the Norwegian legislation.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Mandat og sammensetning

2.1.1 Oppnevning og mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 28. oktober 2022. Utvalget er i NOU-en omtalt som utvalget.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Mandat for utvalg som skal utrede behovet for screening av økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven

Bakgrunn og utfordringer

Oppmerksomheten rundt sikkerhetsaspektet ved investeringer og annen økonomisk aktivitet har økt de siste årene. Etterretnings- og sikkerhetstjenestene viser i sine vurderinger til at noen stater bruker økonomiske virkemidler til andre formål enn forretninger, og at dette i noen tilfeller kan true nasjonal sikkerhet. Investeringer og oppkjøp kan brukes som virkemidler for å få innsikt i sensitiv informasjon om for eksempel beredskapsordninger, kritisk infrastruktur og politiske beslutningsprosesser. Det kan også gi tilgang til teknologi og ressurser av strategisk betydning. Trussel- og risikobildet er felles for mange europeiske og vestlige land. Et flertall av landene i Europa og ellers i vesten har de siste årene etablert regelverk og mekanismer for å fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i potensielt sikkerhetstruende investeringer og annen økonomisk aktivitet mot virksomheter. Slike prosesser kalles ofte for «investeringsscreening».¹

I Norge har en screeningmekanisme vært under utvikling siden lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) trådte i kraft 1. januar 2019. Mekanismen er basert på sikkerhetslovens kapittel 10 og § 2-5. Kapittel 10 gir myndighetene anledning til å kontrollere eierskap i virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven. Bestemmelsen i § 2-5 om vedtak ved risiko for skadevirkninger for nasjonale sikkerhetsinteresser, gir myndighetene i ytterste konsekvens muligheten til å gripe inn i økonomisk aktivitet mot virksomheter som

ikke er underlagt sikkerhetsloven. Mekanismen består av et departementsnettverk² ledet av Justis- og beredskapsdepartementet, samt et etatsnettverk ledet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM ble høsten 2021 utpekt som nasjonalt kontaktpunkt for varsler om sikkerhetstruende økonomisk virksomhet. Prosess og kriterier for håndtering av saker under kapittel 10 er beskrevet i loven, mens det i 2022 ble laget interne retningslinjer for håndtering av saker som gjelder virksomheter ikke underlagt sikkerhetsloven og hvor det kan bli aktuelt å bruke § 2-5.

Erfaringer fra håndtering av konkrete saker og økt kunnskap om andre lands mekanismer har reist noen problemstillinger ved den norske mekanismen. Ettersom det kun er investeringer i virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven som omfattes av meldeplikt, er det sannsynlig at noen tilfeller av potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot norske virksomheter ikke vil fanges opp i dagens mekanisme. Bergen Engines-saken var et slikt tilfelle. Videre er sikkerhetsloven § 2-5 kun ment å fungere som en sikkerhetsventil, ikke som grunnlag for ordinære prosesser. Hjemmelen gir derfor ikke detaljer om sektorer, kriterier eller prosess for behandling av saker. I tillegg er den norske mekanismen etablert i sikkerhetsloven og rundt sikkerhetsmyndighetenes utgangspunkt og funksjon. Håndtering av sikkerhetstruende økonomisk aktivitet treffer i skjæringspunktet mellom sikkerhetsinteresser og næringslivs- og utenrikspolitiske hensyn. Dette er en vanskelig balanse som etter alt å dømme vil bli mer krevende å håndtere i årene som kommer.

En kartlegging gjennomført av NUPI (2021) av et utvalg lands screeningmekanismer viser at det er stor variasjon i hvordan mekanismene er satt opp, men at flere EU-land nå er i prosess med å harmonisere sine regelverk og mekanismer opp mot kravene som stilles i EUs screeningforordning (2020). Forordningen krever blant annet at mekanismene skal være transparente og ikke-diskriminerende. OECD har også publisert retningslinjer (2009) for hvordan stater bør utforme denne

type regelverk, med vekt på behovet for forutsigbarhet og forholdsmessighet.

Det er ønskelig at norske myndigheter skal ha mulighet til å fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i økonomisk aktivitet som kan true nasjonal sikkerhet, uten å legge unødvendige eller uforholdsmessige byrder på næringslivet eller begrens[n]inger på handelen med andre land.

Problemstillinger utvalget skal vurdere

Dagens norske screeningmekanisme gir myndighetene god kontroll med virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven. Hensikten med utvalget er å utrede behovet for regelverk eller en ordning for å screene økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven, samt foreslå eventuelle tiltak.

Elementer som skal inngå i vurderingen:

- Hvilke verdier, teknologier og kunnskap i næringslivet det kan være behov for å beskytte av hensyn til nasjonal sikkerhet og som ikke kan sikres tilstrekkelig gjennom eksisterende regelverk (herunder sikkerhetsloven, eksportkontroll, ulike sektorregelverk mv.).
- Hvordan og i hvilken grad potensielt sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk ikke fanges opp i dagens opplegg for å håndtere potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot virksomheter ikke underlagt sikkerhetsloven.
- I hvilken grad dagens opplegg for å håndtere potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot virksomheter ikke underlagt sikkerhetsloven tilfredsstiller næringslivets behov for forutsigbarhet, kunnskap og åpenhet om hvilke transaksjoner som kan bli gjenstand for screening og hvilken prosess som gjelder.
- I hvilken grad dagens opplegg for å håndtere potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot virksomheter ikke underlagt sikkerhetsloven ivaretar norske nærings- og handelspolitiske interesser.
- I hvilken grad dagens opplegg for å håndtere potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot virksomheter ikke underlagt sikkerhetsloven er i overen[s]stemmelse med kravene i EUs screeningforordning og OECDs retningslinjer for staters utforming av screeningregelverk, og eventuelt andre internasjonale standarder på området.
- Hvilke avveininger og hensyn som bør ligge til grunn for å oppnå tilstrekkelig kontroll. Det må vurderes hvordan håndtering av sikkerhetstru-

ende økonomisk aktivitet bør balanseres mot næringslivs- og utenrikspolitiske hensyn.

- Norges internasjonale forpliktelser skal vurderes og beskrives i utredningen der dette er relevant.

Regelverk for å stanse eller stille vilkår for transaksjoner mellom private aktører kan være inngripende og medføre kostnader for virksomhetene. For eksempel kan screening forlenge en transaksjonsprosess og øke usikkerheten, noe som kan ha effekt på en bedrifts tilgang til kapital. Regelverket kan også ha en effekt på norsk økonomi mer generelt. Dersom det norske regelverket oppfattes som relativt uklart eller strengt i forhold til de i våre naboland, kan det føre til at investorer i stedet henvender seg til andre markeder. Dersom regelverket på den annen side ikke fanger opp de sakene som faktisk utgjør en trussel, kan Norge bli en «bakdør» inn til EUs indre marked. Håndhevelse av denne type regelverk kan også være ressurskrevende for myndighetene. Et eventuelt behov må derfor veies opp mot kostnadene ved å innføre regelverk eller en ordning.

Dersom utvalget kommer frem til at det er behov for regelverk eller en ordning for å screene økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven, skal utvalget vurdere alternative tiltak (ev. kombinasjoner av tiltak) og deres konsekvenser, og gi en samlet tilrådning.

Føringer for utvalget

Utvalgets rapport skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen med de føringer som følger av mandatet og resultere i en NOU. NOU-en skal være skrevet i et godt og klart språk. Utvalget skal levere sin innstilling innen 12 måneder etter oppstart. Det vil etableres et sekretariat for utvalget. Arbeidet, inkludert utgifter til sekretariatet, skal gjennomføres innenfor en budsjettamme på 6 millioner kroner.

Det foreligger flere rapporter om nærliggende lands screeningmekanismer og hvordan disse er innrettet. Utvalget skal se hen til hvordan relevante land håndterer screeningsaker og ta dette med i sine vurderinger der det synes hensiktsmessig.

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å foreslå justeringer i sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll og kontroll med eiendommer av strategisk betydning. Utvalget må ta hensyn til utfallet av lovprosessen når det skal vurdere behovet for regelverk eller en ordning for å screene økonomisk aktivitet mot

virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Det legges opp til at lovproposisjonen fremlegges for Stortinget høsten 2022.

Utvalget må innhente innspill fra relevante aktører, herunder norsk næringsliv og eventuelt andre lands myndigheter og fagmiljøer. Trussel- og risikovurderinger fra EOS-tjenestene skal legges til grunn for arbeidet. Det vil etableres en referansegruppe bestående av representanter fra de fem departementene i screeningnettverket som utvalget kan trekke på ved behov.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Nærings- og fiskeridepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

1: Trussel- og risikovurderinger fra EOS-tjenestene har fremhevet at sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk kan ta andre former enn direkte oppkjøp og investeringer. For eksempel kan gjeldsavhengighet, finansiering av FoU-prosjekter og innpass i leverandørkjeder også gi innflytelse over en virksomhet. I flere EU-land omfatter regelverket for investeringsscreening mer enn kun direkteinvesteringer i bedrifter. I danskenes regelverk omfattes for eksempel også økonomiske avtaler som gir investor «tilsvarende kontroll ved andre midler» enn eierandeler. «Investeringsscreening» kan derfor forstås som noe bredere enn kun kontroll med eierandeler i en virksomhet.

2: Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet i tillegg til Justis- og beredskapsdepartementet.

2.1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av ni medlemmer og vært bredt sammensatt av representanter fra ulike deler av academia og næringslivet. Utvalget har vært sammensatt slik:

- Per Sanderud, samfunnsøkonom, Oslo (utvalgsleder)
- Kjell Inge Bjerga, professor, Oslo
- Charlotte Hafstad, stipendiat, Oslo
- Kristin Hansen, direktør NHO, Oslo
- Ann-Tove Kongsnes, investeringsdirektør, Malvik
- Berte-Elen Reinertsen Konow, professor, Bergen
- Ørjan Nilsen, advokat, Tromsø
- Kjetil Staalesen, spesialrådgiver LO, Oslo
- Erik Swendgaard, forskningsleder, Trondheim

Medlemmer i utvalgets sekretariat har vært:

- Celia Helen Thorheim, fagdirektør, Nærings- og fiskeridepartementet (sekretariatsleder)
- Line Haldal, seniorrådgiver, Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Cecilie Bakke Dueled, utredningsleder, Nærings- og fiskeridepartementet
- Per Øystein Eikrem, avdelingsdirektør, Finansdepartementet (fra 2. mars 2023)
- Oda Marie Midbøe, seniorrådgiver, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (fra 26. juni 2023)
- Truls Campe Pettersen, seniorrådgiver, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (til 23. juni 2023)
- Cathrine Westad Salthammer, seniorrådgiver, Finansdepartementet (til 21. mars 2023)

2.2 Utvalgets tolkning av mandatet

Utvalget skal vurdere om norske myndigheter har tilfredsstillende kontroll over potensielt sikkerhetstruende investeringer, og hvordan denne kontrollen eventuelt kan forbedres.

«Virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven»

Ifølge mandatet er hensikten med utvalget å «utrede behovet for regelverk eller en ordning for å screene økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven». Utvalget skal blant annet også vurdere ulike sider ved «dagens opplegg for å håndtere potensielt sikkerhetstruende økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven».

Departementenes prosess med å legge foretak under sikkerhetsloven er dynamisk, slik at det aldri vil finnes en endelig liste over hvilke foretak dette gjelder. Hvilke foretak som er underlagt sikkerhetsloven, er heller ikke offentlig tilgjengelig informasjon. Med endringene i sikkerhetsloven fra juni 2023 er også virkeområdet for sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll utvidet til å gjelde flere foretak. I utgangspunktet kan et hvilket som helst norsk foretak som et departement vurderer at har vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, underlegges sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll. (Se nærmere om sikkerhetsloven i punkt 6.2.)

Utvalget mener at mandatet kan besvares uten å avgrense til foretak som til enhver tid ikke er underlagt sikkerhetsloven. Utvalget har vurdert om det er behov for tiltak for bedre kontroll med potensielt sikkerhetstruende investeringer i norsk

næringsliv ved å se helhetlig på styrker og svakheter ved ulike regelverk som gir myndighetene kontroll med investeringer i dag, samt hvilke verdier i næringslivet det kan være behov for å beskytte av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser.

Problemstillinger relatert til håndteringen av foretak som er underlagt sikkerhetsloven, drøftes der det er behov i utredningens del 3.

2.3 Begreper som er brukt i utredningen

Mandatet inneholder enkelte begreper som det etter utvalgets syn er behov for å drøfte og tilpasse til utredningens formål. Enkelte begreper som er brukt i utredningen, er definert nedenfor.

«Kontroll» istedenfor «screening»

I mandatet er formuleringen «screening» brukt om prosessen med å fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i investeringer og annen økonomisk aktivitet av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Begrepet «screening» er engelsk og kan oversettes til «kontrollerende masseundersøkelse». I engelsktalende land er det vanlig å bruke begrepet «investment screening», eller «FDI¹ screening». Begrepet er relativt nytt i Norge i sikkerhetsfaglig sammenheng. I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonalt kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet*, punkt 4.2.1 og 4.2.2, har Justis- og beredskapsdepartementet brukt «screening» om prosessen for å behandle saker etter sikkerhetsloven kapittel 10 og § 2-5. Begrepet «screening» er også brukt i flere forskningsartikler fra Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og andre.

Flere europeiske land har valgt begreper fra eget språk. I Tyskland brukes begrepet «überprüfung» (overprøving). I Frankrike brukes «filtrage» (filtrering). I Spania og Italia brukes «control/controllo» (kontroll). I Sverige brukes begrepet «granskning». Danmark har imidlertid valgt å bruke «screening» («screening af investeringer»).

Utvalget mener at norske begreper bør brukes om norske forhold, og har vurdert hvilket norsk begrep som kan erstatte «screening». Begrepet «kontroll» er allerede etablert i flere norske regelverk. I sikkerhetsloven brukes begrepet

«eierskapskontroll» om regelverket og prosessen med å motta melding, vurdere, og eventuelt gripe inn i eierskifter. «Fusjonskontroll» brukes om kontroll av fusjoner og oppkjøp av konkurransemessige hensyn, og «eksportkontroll» brukes om prosessen med å motta melding om og forhåndsgodkjenne eksport av lisensbelagte varer.

Etter utvalgets vurdering er begrepet «kontroll» bedre egnet enn begrepet «screening» for å beskrive prosessen med å fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i saker som gjelder investeringer.

«Investeringer» istedenfor «økonomisk aktivitet» og «økonomisk virkemiddelbruk»

I mandatet er utvalget bedt om å utrede behovet for kontroll av sikkerhetstruende «økonomisk aktivitet» og «økonomisk virkemiddelbruk». «Økonomisk aktivitet» kan romme alt fra investeringer til kjøp og salg av varer og tjenester mellom foretak. «Økonomisk virkemiddelbruk» brukes om statlige virkemidler som investeringer og lån, handelspolitikk, valutaintervensjon, sanksjoner, ekspropriering og kontroll over arbeidskraft og kompetanse.

Etter utvalgets syn er formuleringene «økonomisk aktivitet» og «økonomisk virkemiddelbruk» svært vide. Formuleringene er ikke nødvendigvis selvforklarende, og det vil ikke være åpenbart hva som skal kontrolleres. Slik utvalget forstår mandatet skal utvalget vurdere behovet for å kontrollere økonomisk aktivitet som fører til endringer i hvem som har tilgang til og innflytelse over et norsk foretak, i tilfeller hvor dette kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Endring av innflytelse og kontroll i et foretak skjer oftest via en direkteinvestering i foretaket, men også gjennom andre økonomiske avtaler, som for eksempel lån og aksjonæravtaler. Utvalget bruker derfor begrepet «investering» i vid forstand, om investeringer og økonomiske avtaler som det er relevant å kontrollere. Følgelig brukes også begrepet «investeringskontroll» i stedet for «screening av økonomisk aktivitet».

Til sammenligning omfatter andre lands regelverk for investeringskontroll mer enn utenlandske direkteinvesteringer, selv om formuleringene «investment screening» eller «FDI screening» ofte brukes. Ofte inneholder slike regelverk en formulering om at investeringer som gir en viss eierandel i et foretak og andre avtaler som gir tilsvarende grad av innflytelse, er omfattet av reglene.

¹ «FDI» er en forkortelse for «Foreign Direct Investments» – utenlandske direkteinvesteringer.

Det følger av ovennevnte at andre typer økonomiske avtaler som ikke faller innunder begrepet «investeringer» i vid forstand, faller utenfor formålet med utredningen, herunder ordinær handel med varer og tjenester, forskningssamarbeid og offentlige anskaffelser. Dette er nærmere drøftet i punkt 15.7.3.

Investeringskontroll istedenfor eierskapskontroll

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å bruke det samme begrepet som i sikkerhetsloven om prosessen med å motta meldinger om og vurdere investeringer, nemlig «eierskapskontroll». Etter utvalgets vurdering er «eierskapskontroll» egnet til å beskrive kontroll med eierskapet i et fåtall foretak. Når utvalget skal vurdere om det er behov for regelverk eller en ordning for å kontrollere investeringer i større deler av næringslivet, mener utvalget at «investeringskontroll» er et mer egnet begrep.

Flere steder i denne utredningen blir det vist til eierskapskontrollen i sikkerhetsloven. Det er også i den forbindelse en fordel å bruke et annet begrep om en eventuell bredere kontroll av investeringer i næringslivet. Ulike begreper vil gjøre det lettere å skille de to ulike kontrollmekanismer. Begrepet «investeringskontroll» er også mer presist ettersom det er en konkret investering som skal kontrolleres, ikke det til enhver tid gjeldende eierskapet i det enkelte foretaket.

«Nasjonale sikkerhetsinteresser» istedenfor «nasjonal sikkerhet»

Ifølge utvalgets mandat skal utvalget vurdere hvilke verdier, teknologier og kunnskap i næringslivet det kan være behov for å beskytte «av hensyn til nasjonal sikkerhet».

Sikkerhetsloven definerer ikke «nasjonal sikkerhet», men bruker begrepet «nasjonale sikkerhetsinteresser». Disse begrepene er nært knyttet sammen: Man oppnår nasjonal sikkerhet ved å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget har kommet til at «nasjonale sikkerhetsinteresser», slik begrepet er definert i sikkerhetsloven, kan legges til grunn for utvalgets vurderinger istedenfor begrepet «nasjonal sikkerhet».

Utvalget har drøftet om ivaretagelse av «nasjonale sikkerhetsinteresser» også dekker behovet for å beskytte verdier, teknologier og kunnskap i næringslivet som er viktige for samfunnssikkerheten. Fremveksten av nye sikkerhetsutfordringer fører til at skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet blir mer utydelig, og det kan bli

mer utfordrende å se hvilket av de to områdene som blir berørt av en bestemt risiko. Med statssikkerhet menes å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet. Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare. Samfunnssikkerheten er viktig for å ivareta statssikkerheten.

Definisjonen av «nasjonale sikkerhetsinteresser» i sikkerhetsloven dekker både statssikkerheten og de delene av samfunnssikkerheten som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta sine sikkerhetsinteresser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Flere land i EU, inkludert Danmark, viser til nasjonale sikkerhetsinteresser og offentlig orden i sine investeringskontrollregelverk. Offentlig orden handler om landets evne til å opprettholde et selvstendig demokratisk og sikkert samfunn. Det kan dreie seg om kritisk infrastruktur som er vesentlig for å opprettholde samfunnets trygghet og sikkerhet, eksempelvis knyttet til energi og vannforsyning, helsevesenet og fri presse. Utvalget mener at definisjonen av nasjonale sikkerhetsinteresser også vil dekke det som andre land viser til som offentlig orden.

I denne utredningen bruker derfor utvalget begrepet «nasjonale sikkerhetsinteresser» slik det er definert i sikkerhetsloven.

Problemstillinger knyttet til organisert kriminalitet, slik som arbeidsmarkeds kriminalitet, narkotikalovbrudd eller menneskesmugling, er ikke vurdert nærmere i utredningen ettersom dette er aktiviteter som i utgangspunktet ikke er knyttet opp mot nasjonale sikkerhetsinteresser.

Hovedanliggende for utredningen har heller ikke vært å vurdere generelle tiltak mot spionasje, tyveri, dataangrep eller sabotasje utført mot norske foretak. Dette er ulovlige aktiviteter som reguleres gjennom andre regelverk.

Foretak og virksomhet

Utvalget bruker begrepet foretak om juridiske enheter med et økonomisk formål. Eksempler på foretak er aksjeselskaper og ansvarlige selskaper. Ulike typer foretak er regulert av ulike lover, for eksempel aksjeloven og selskapsloven. Når utredningen bruker begrepet foretak, omfatter det dermed ulike typer selskaper og andre sammenslutninger.

Foretak opprettes og registreres for å drive en virksomhet. Et foretak kan også ha én eller flere underenheter som driver ulike former for virk-

somhet. Utvalget bruker begrepet virksomhet der det vises til den aktiviteten foretaket driver. Virksomheter kan for eksempel avgrenses ut fra typen virksomhet som drives, geografisk beliggenhet, eller ved privat avtale og definerte grenser i forbindelse med en virksomhetsoverdragelse. Grensen for hva som utgjør en virksomhet kan variere ut fra sammenhengen.

Begrepet virksomhet brukes på ulike måter i andre sammenhenger. I omtalen av reglene i sikkerhetsloven bruker utvalget begrepet virksomhet om det utvalget ellers omtaler som foretak.

Sektor

Utvalget har vurdert ulike tilnærminger til gruppering av foretak som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser og som bør vurderes i sammenheng med investeringskontroll. I utredningen beskriver utvalget både en gruppering basert på vare- og tjenesteleverende sektorer og en tilnærming basert på en teknologisk avgrensing.

Begrepet «sikkerhetssensitiv sektor» er brukt som en fellesbetegnelse for både leverandørfunksjoner og teknologiområder som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Begrepet «sikkerhetssensitive sektorer» er kun foreslått brukt i sammenheng med en meldeordning for investeringskontroll og ikke som en erstatning for begrepet «kritiske samfunnsfunksjoner» brukt i forbindelse med samfunnsikkerhet og beredskap, eller begrepet «grunnleggende nasjonale funksjoner» brukt i forbindelse med sikkerhetsloven.

«Sektor» brukes også i utredningen om sektormyndighetenes ansvarsområder som følger av ulike sektorregelverk. Sikkerhetssensitive sektorer og sektorinndelingen etter sektormyndighetenes ansvarsområder vil ikke nødvendigvis sammenfalle.

2.4 Utvalgets arbeid

2.4.1 Utvalgsmøter

Utvalget hadde oppstartsmøte 29. november 2022. I løpet av perioden har utvalget hatt åtte utvalgsmøter. Syv møter har vært holdt over én dag, og ett møte over to dager. Ett møte ble holdt i Stockholm, de øvrige møtene ble holdt i Oslo. Utvalgets siste møte var 19. september 2023. Hendelser som har funnet sted etter 31. oktober 2023, er ikke fanget opp i utredningen.

Utvalgets møte i Stockholm ble holdt i kombinasjon med en presentasjon fra det svenske Justitiedepartementet og Inspektionen för strategiska produkter.

Ett av utvalgets møter ble holdt hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet. På møtet fikk utvalget muntlige presentasjoner fra:

- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Etterretningstjenesten
- Politiets sikkerhetstjeneste

Til flere av utvalgets møter har utvalget invitert fagmiljøer som har holdt innlegg om temaer som er omfattet av utvalgets mandat. Utvalget har i møter fått muntlige innlegg og presentasjoner fra:

- Justis- og beredskapsdepartementet, v/Seksjon for forebyggende nasjonal sikkerhet
- Utenriksdepartementet, v/Seksjon for eksportkontroll
- Den norske EU-delegasjonen, v/Spesialutsending for nærings- og fiskeripolitikk
- Erhvervsstyrelsen, Danmark, v/Team utenlandske investeringer og sikkerhet

2.4.2 Andre møter og innspill til utvalget

Utvalget har også møtt ulike fagmiljøer og diskutert temaer som er omfattet av utvalgets mandat. Utvalget har møtt:

- Norsk utenrikspolitisk institutt
- Konkurransetilsynet
- Investinor og Sintef
- Den norske Advokatforening
- Deloitte AS

Utvalgsleder og sekretariatsleder fikk en muntlig presentasjon fra UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy i London. Deler av utvalget og sekretariatet har også hatt to møter med generaldirektoratet for handel i EU-kommisjonen (DG Trade).

Utvalget og sekretariatsleder har hatt et møte med Næringslivets Hovedorganisasjon der Norsk Industri, Rederiforbundet, Byggenæringens landsforbund, Næringslivets sikkerhetsråd og LO var til stede.

Utvalgsleder og sekretariatet har hatt en samtale med Olje- og energidepartementet, og et møte med Utenriksdepartementets handels- og sikkerhetspolitiske avdelinger, hvor også representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet var til stede.

Sekretariatet har også hatt samtaler med:

- Statistisk sentralbyrå

- Kåre Dahl Martinsen, professor, Institutt for forsvarsstudier
- Menon Economics AS
- Sekretariatsleder for Utvalget for utredning av erfaringer med EØS-avtalen

Sekretariatet har hatt kontakt med embetsverket i flere departementer underveis i arbeidet.

2.4.3 Referansegruppe

En referansegruppe bestående av representanter fra de fem departementene i screeningnettverket har vært tilgjengelig for utvalget underveis i arbeidet. Utvalget har ikke hatt møter med referansegruppen, men har ved behov innhentet informasjon fra det enkelte departement.

2.4.4 Utvalgets hjemmeside

Utvalget har hatt en hjemmeside med informasjon om utvalget. Det var ikke kommet innspill til utvalget via hjemmesiden den 1. november 2023.

2.5 Innhentede rapporter

Utvalget har bestilt en rapport fra Menon Economics AS (Menon) med antall eierskifter over ulike terskler. Tallene fra Menon er nærmere omtalt i punkt 18.2.

Del II
Dagens situasjon

Kapittel 3

Geopolitisk bakteppe

3.1 Krig og rivalisering

De siste 10–15 årene har verden i økende grad blitt preget av rivalisering mellom stormakter, særlig mellom USA, Russland og Kina. Russland invaderte Krim i Ukraina i 2014, og i februar 2022 iverksatte Russland en storskala invasjon av Ukraina. Oppblussingen av krigen mellom Israel og ulike palestinske grupperinger høsten 2023 antas å ha et farlig spredningspotensial til større deler av regionen. Det er fare for militær konfrontasjon i Sør-Kina-havet. Spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal terrorisme er også alvorlige trusler mot stater, samfunn og borgere.

Stormaktene er i strategisk konkurranse om tilgang til naturressurser, teknologi, infrastruktur og verdenshavene. Konkurransen kjennetegnes av at landene bruker mange ulike virkemidler for å oppnå sine mål. Virkemidlene kan være bruk av informasjon og desinformasjon, cyber- og romaktiviteter, økonomiske virkemidler, og i ytterste fall bruk av militærmakt. Rivaliseringen fører til uro, usikkerhet og uforutsigbarhet.

Den uforutsigbare sikkerhetspolitiske situasjonen har konsekvenser for Norge. Dette omtales nærmere i trussel- og risikovurderingene utgitt av de norske etterretnings- og sikkerhetstjenestene i 2023. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) peker på at svakere økonomi for både private virksomheter og individer medfører en risiko for at sikkerheten nedprioriteres. Samtidig oppstår det sårbarheter som trusselaktører vet å utnytte. Avhengigheten til leverandører som understøtter viktige samfunnsfunksjoner, må vurderes i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen (NSM, 2023b).

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) fremhever at forholdet mellom Russland og Norge er vesentlig forverret det siste året, og at norske og russiske myndigheter møtes på færre arenaer enn før. Når økonomiske sanksjoner i tillegg har svekket handelsrelasjonene, investeringer og økonomisk samarbeid, må Russland i større grad bruke

sine etterretningstjenester for å dekke landets informasjonsbehov i Norge. Russland utgjør den største etterretningsmessige trusselen mot Norge i 2023 (PST, 2023). Ifølge Etterretningstjenesten (E-tjenesten) er russiske aktører ute etter informasjon om norsk politikkkutforming, særlig innen forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt om energisektoren og nordområdene. Forsvaret, militære beredskapsplaner, militær infrastruktur og alliert aktivitet er også ettertraktede mål. På teknologisiden viser Russland særlig interesse for foretak med unik kompetanse innenfor våpenindustri og maritim sektor (Etterretningstjenesten, 2023).

Også Kina utgjør ifølge PST en betydelig etterretningsmessig trussel mot norske interesser, og vil bruke et bredt spekter av virkemidler for å til egne seg avansert teknologi, kunnskap og sensitiv informasjon fra norske virksomheter og institusjoner. Ifølge E-tjenesten har Kina et mål om en regional og global lederposisjon og et mer Kina-orientert internasjonalt system. Kinas økonomiske styrke er landets viktigste maktmiddel, og selvforsyning og nasjonal teknologiutvikling er prioritert (Etterretningstjenesten, 2023). Myndighetene i Kina koordinerer sin aktivitet med næringslivsaktører som ofte får statlig støtte for å vinne anbuds-konkurranser i Vesten. Utenlandske investeringer forblir et virkemiddel som brukes for å understøtte Beijings strategiske mål. Særlig teknologi med flerbrukspotensial og foretak med spisskompetanse blant annet innen kunstig intelligens, robotikk og bioteknologi tiltrekker seg interesse fra kinesiske investorer.

Kinesisk næringsliv blir i økende grad møtt med regulering og gransking i vestlige land. Dette har, ifølge E-tjenesten, bakgrunn i den tilspissede teknologirivaliseringen mellom USA og Kina. Amerikanerne innfører stadig strengere kontroll på eksport av teknologivarer og kompetanse til Kina. Det samme skjer i europeiske land.

I EU ser man også på den sikkerhetspolitiske utviklingen med bekymring. En global pandemi, Russlands invasjon av Ukraina, fiendtlige økono-

miske handlinger, cyber- og infrastrukturangrep, desinformasjon og økende geopolitiske spenninger, gjør at samfunn, økonomier og foretak står overfor risiko og sårbarheter som ikke eksisterte for få år siden, fastslår EU-kommisjonen. Kommisjonen uttaler at nasjonal sikkerhet mer enn noen gang er nært forbundet med evnen til å øke robustheten og redusere risikoen som følger av økonomiske relasjoner som har blitt ansett som gunstige det siste tiåret (EU-kommisjonen, 2023d).

I NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet* peker kommisjonen på at summen av endringer i globale maktforhold, økt regional ustabilitet, fragmentering av det internasjonale systemet og høyere risikovilje for maktbruk mot andre stater, markerer en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Ifølge Forsvarskommisjonen vil Europa i årene som kommer måtte ta langt større ansvar for egen sikkerhet. Det samme gjelder for Norge (NOU 2023: 14).

3.2 Fra liberalisering til geøkonomisk fragmentering

Tradisjonelt har investeringer fra rike, vestlige land gått til andre rike, vestlige land eller til fremvoksende økonomier. Utvalget bruker begrepet fremvoksende økonomier som betegnelse på økonomier i land som gjennom de siste 10–20 årene har hatt solid økonomisk vekst.

Dette mønsteret har endret seg. De siste tiårene har flere investeringer i vestlige land kommet fra investorer fra fremvoksende økonomier som Kina, Russland og Gulfstatene. Dette henger sammen med nedbyggingen av handelshindringer mellom land og at fremvoksende økonomier har hatt en sterkere økonomisk vekst enn utviklede økonomier i samme periode (Hafstad, 2023).¹ Mens utviklede økonomier stod for i overkant av 60 prosent av verdens BNP i 2000, hadde denne andelen sunket til omtrent 40 prosent i 2023 (IMF, 2023).

Investeringer på tvers av landegrenser bidrar til økonomisk vekst, men skaper også avhengigheter mellom land. Ofte er disse avhengighetene

¹ Artikkelforfatteren er medlem av utvalget.

Boks 3.1 Kinesiske investeringer i Europa

Under og i etterkant av finanskrisen i 2008 ble flere store og viktige selskaper i Europa kjøpt av kinesiske investorer. I 2015 utstedte kommunistpartiet sin «Made in China 2025»-strategi, der blant annet oppkjøp i utenlandske høyteknologiske foretak er en del av strategien for å gjøre Kina til en høyteknologisk nasjon. Året etter så man en økning i slike investeringer i europeisk teknologisektor. I 2016 nådde kinesiske direkteinvesteringer i Europa en topp på 47 milliarder euro i løpet av ett år.

Kinesiske oppkjøp av europeiske selskaper resulterte i 2016 i en politisk debatt i Europa om fremmede staters involvering i europeiske selskaper. Debatten omhandlet risikoen for at EU mister nøkkelteknologi fordi foretak i strategiske sektorer kjøpes opp av fremmede stater. Utover risikoen for at fremmede stater «stjeler» nøkkelteknologier, ble det også diskutert om oppkjøp og finansielle transaksjoner kunne brukes som «splitt og hersk»-tiltak mot Europa. Det ble også hevdet at oppkjøp kunne true medlemslandenes nasjonale sikkerhet ved at fremmede

stater bruker sin kontroll over selskapene til for eksempel å stoppe produksjon, forårsake sabotasje eller utføre spionasje (Hafstad, 2023).¹

Etter 2016 har volumet av kinesiske investeringer til Europa falt. I 2022 var de 83 prosent lavere enn i 2016 (7,9 milliarder euro). Dette henger sammen med at det totale volumet av kinesiske utenlandsinvesteringer har falt siden 2016. Ifølge en analyse fra Mercator Institute for China Studies kan dette skyldes nasjonale begrensninger på utgående kapitalflyt, Kinas omfattende nedstenging under pandemien, samt strengere investeringskontrollregelverk og politisk motstand i vestlige land (Kratz et al., 2023).

Hoveddelen av de kinesiske investeringene i Europa i 2022 ble gjort i Tyskland, Frankrike og Storbritannia. De viktigste sektorene var batterifabriker tilknyttet bilindustrien og foretak som produserer konsumentvarer. I 2022 var omfanget av kinesiske nyetableringer i Europa for første gang høyere enn omfanget av fusjoner og oppkjøp.

gjensidige og konfliktdempende. Investeringer kan også være risikoreduserende fordi det åpnes opp for flere eksisterende og potensielle leverandører av varer og tjenester. Økonomisk avhengighet av aktører eller land med andre sikkerhetspolitiske interesser eller verdigrunnlag, kan imidlertid utgjøre en sårbarhet og sikkerhetsrisiko. Økt handel med fremvoksende økonomier, og særlig Kinas fremvekst, kan ha bidratt til å aktualisere risikoen tilknyttet handel og investeringer i Vesten (Shastry, 2022).

Land som Russland og Kina har de siste årene utviklet seg i en mer autoritær retning, og det er velkjent at disse landene bruker ulike økonomiske virkemidler for å fremme sine strategiske og politiske interesser. Næringslivet i disse landene karakteriseres også av uklare skiller mellom statlige og private aktører. Slike lands investeringer i foretak med avansert teknologi og kunnskap, eller i foretak som leverer varer og tjenester til viktig infrastruktur, har de siste årene ført til økt bekymring for overvåking og uønsket innflytelse i vestlige land (OECD, 2020). Avanserte nye teknologier som kunstig intelligens, halvledere og 5G regnes i mange land som grunnleggende både for nasjonale sikkerhetsinteresser og økonomisk konkurransedyktighet (UNCTAD, 2019).

Det har også blitt pekt på at koronapandemien tydeliggjorde svakheter i vestlige lands forsyningskjeder og potensiell manglende motstands-

kraft mot påvirkning fra andre land (OECD, 2022b). Under koronapandemien advarte EUs kommisær for konkurranse, Margrethe Vestager, om at europeiske teknologiforetak stod i fare for å ende opp på kinesiske hender (Martinsen, 2023). Også amerikanske myndigheter har de siste årene fremhevet at utenlandske investeringer i strategisk viktige sektorer kan være en risiko for landets nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det internasjonale pengefondet (IMF) peker på at økende geopolitisk usikkerhet og økonomisk skjevfordeling har ført til mer skepsis til internasjonal handel. Globaliseringen har gått inn i en tregere fase med økt proteksjonisme og regionalisering, noe som har hatt særlig synlig effekt på volumet og flyten av direkteinvesteringer mellom land. I tillegg til at mengden direkteinvesteringer har gått ned som andel av globalt bruttonasjonalprodukt, ser man nå tegn til at direkteinvesteringer i økende grad vil foregå mellom land i samme geopolitiske blokk. Næringslivet flytter produksjon til land med lignende sikkerhetspolitiske interesser for å gjøre leverandørkjeder mindre utsatte for geopolitisk usikkerhet. IMF omtaler dette som geøkonomisk fragmentering. Ifølge IMF vil fragmenteringen føre til lavere global økonomisk vekst de kommende årene (International Monetary Fund, 2023b og Bacchetta & Smeets, 2023).

Kapittel 4

Utenlandske investeringer er viktig for norsk økonomi

4.1 Innledning

Næringslivet i Norge produserer årlig varer og tjenester for mer enn 5 000 milliarder kroner. I 2022 eksporterte Norge varer og tjenester for over 3 000 milliarder kroner, hvorav om lag 2/3 var olje- og naturgass. Den samlede verdien av importen var om lag 1 500 milliarder kroner (SSB, 2023d).

Utvekslingen av varer og tjenester i næringslivet foregår ofte i lange verdikjeder som involverer foretak i flere land. For en åpen økonomi som den norske er utveksling av varer, tjenester og innsatsfaktorer på tvers av landegrensene en forutsetning for høy verdiskaping. Foretak som driver vare- eller tjenesteutveksling på tvers av landegrensene, kan ha behov for eierskap til andre foretak langs sin egen verdikjede. Eierskapet kan gi tilgang til teknologi, kunnskap, varer eller tjenester eller markedsadgang for produktene. Også skattemessige og regulatoriske forhold kan ha betydning for hvordan foretak etablerer sine eierkjeder.

Tilgang til utenlandsk kapital og adgang til å investere i foretak i andre land er grunnleggende for verdiskapingen i norsk næringsliv.

4.2 Utenlandske investeringer i Norge

Hva viser statistikken?

Norge er et relativt åpent land for utenlandske investeringer. På skala for regulatorisk åpenhet utarbeidet av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), hvor 0 er helt åpent og 1 er helt lukket, ligger Norge på 0,09. Dette er om lag som gjennomsnittet for åpenhet blant OECD-land. Også andre land i Nord-Europa er relativt åpne for utenlandske investeringer. Sverige ligger for eksempel på 0,06, Storbritannia på 0,04 og Danmark på 0,03 (OECD, 2023a).

I offisiell statistikk skilles det mellom ulike typer av utenlandske investeringer. Statistisk sentralbyrå skiller mellom *utenlandske direkteinvesteringer* (foreign direct investments – FDI) og *porteføljeinvesteringer*.

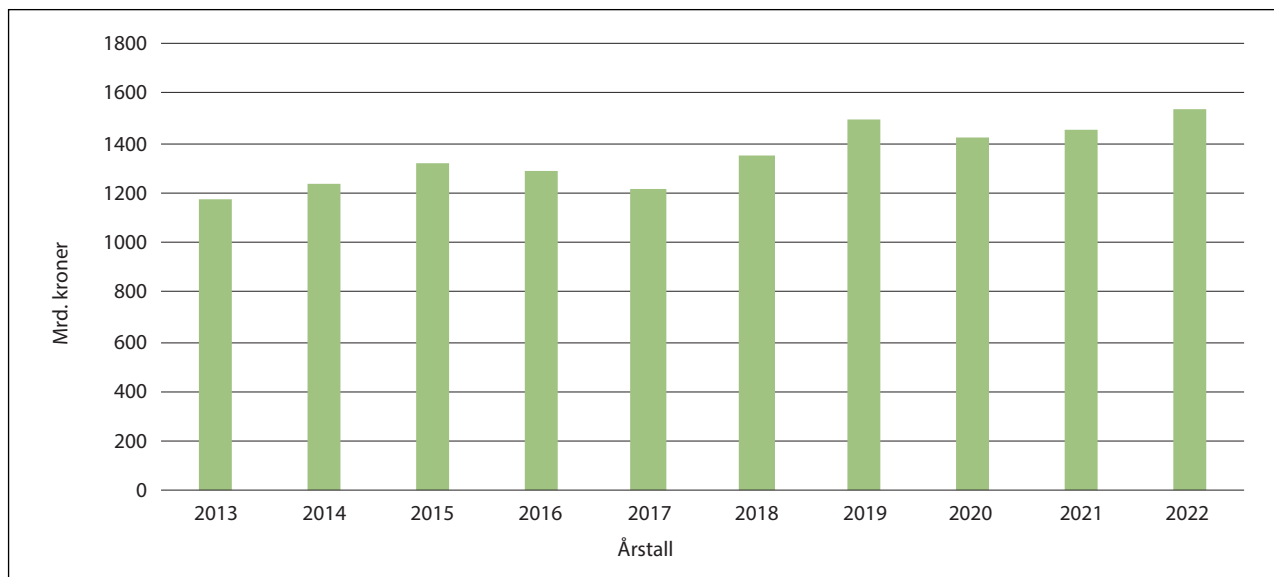
porteføljeinvesteringer. SSB definerer en utenlandsk direkteinvestering som «en investering over landegrensene der investoren har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i et investeringsobjekt» (SSB, 2013). Definisjonen samsvarer med definisjonen i internasjonal statistikk, blant annet i veiledningene fra OECD.

Definisjonen av utenlandske direkteinvesteringer er knyttet til formålet om en varig og effektiv økonomisk innflytelse. Ved utarbeiding av statistikk benyttes operative definisjoner, og særlig viktig er eierandelene i foretaket det investeres i. Hvilke eierandeler som måles som utenlandske direkteinvesteringer varierer i ulike statistikkilder. SSB regner en eierandel på 20 prosent eller mer som en direkteinvestering, mens OECD setter grensen ved 10 prosent. Finansielle investeringer som ikke er direkteinvesteringer, omtales i offisiell statistikk som porteføljeinvesteringer.

Selv om utenlandske direkteinvesteringer kun utgjør en del av utenlandske fordringer i norsk økonomi, vies de særlig oppmerksomhet i denne utredningen. Det skyldes at direkteinvesteringer er egnet til å gi en utenlandsk investor innflytelse eller kontroll over et investeringsobjekt i Norge.

I 2022 utgjorde beholdningen av de utenlandske direkteinvesteringene i Norge noe over 1 500 milliarder kroner, mens beholdningen av utenlandske porteføljeinvesteringer utgjorde om lag 4 500 milliarder kroner ifølge SSBs utenriksregnskap.

Ifølge senest tilgjengelige statistikk fra OECD utgjør utenlandske direkteinvesteringer (beholdning) globalt om lag 44 prosent av landenes bruttonasjonalprodukt (BNP). Bak gjennomsnittstallene ligger det store variasjoner. I ytterkantene finner man land som Japan, hvor utenlandske direkteinvesteringer utgjør 5 prosent av BNP, og Luxembourg hvor de utgjør mer enn 1 400 prosent. Variasjon finnes også mellom de største økonomiene. For eksempel utgjør utenlandske direkteinvesteringer om lag 20 prosent av Kinas BNP og 45 prosent av USAs BNP. I EU-landene utgjør de utenlandske direkteinvesteringene gjennom-



Figur 4.1 Innkomne direkteinvesteringer – beholdning (milliarder kroner)

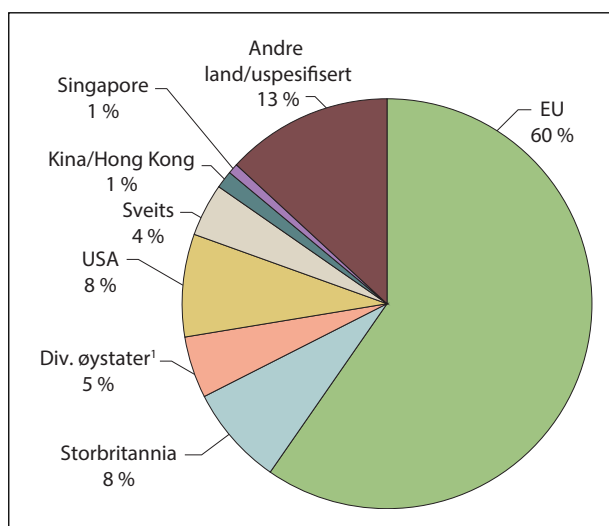
Kilde: SSB, kildetabell 11326 (SSB, 2023e)

snittlig om lag 70 prosent av BNP. Ser man nærmere på Norges geografiske nærområde ligger andelen utenlandske direkteinvesteringer nokså lavt i Finland og Russland (om lag 30 prosent), noe høyere i Danmark og Norge (om lag 35 prosent), mens innslaget er vesentlig høyere i Sverige og Storbritannia (henholdsvis om lag 60 og 90 prosent) (OECD, 2023b).

Land og sektorer

Omtrent 60 prosent av direkteinvesteringene i Norge (beholdning) kommer fra investorer i EU, og blant disse var Sverige desidert størst. Utenfor EU er Storbritannia, USA, Sveits og diverse øystater relativt store investorer i Norge. Direkteinvesteringene fra relativt store globale økonomier som India, Singapore og Kina med Hong Kong utgjør en forholdsvis liten andel. Se figur 4.2.

Statistikken over utenlandske direkteinvesteringer i figur 4.2 viser hvilket land den direkte investoren er registrert i, men ikke nasjonaliteten til den reelle rettighetshaver. En reell rettighetshaver er den som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, enhet eller annen sammenslutning. Se nærmere i punkt 4.6. Når investeringer gjøres via eierkjeder kan det være nødvendig å gå flere ledd tilbake i kjeden for å finne reell rettighetshaver. Investeringer som gjøres gjennom selskaper i andre land, herunder finanssentre, skatteparadis og stater med gunstige etableringsvilkår, utgjør en ikke ubetydelig andel av de utenlandske direkteinvesteringene til Norge.

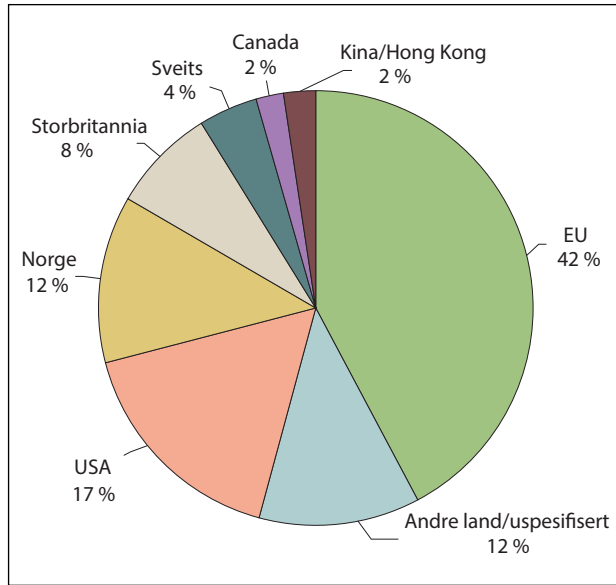


Figur 4.2 Direkteinvesteringer (beholdning) i Norge i 2022, investors direkte landtilhørighet

¹ Kypros, Guernsey, Caymanøyene, Jersey, Bermuda, De britiske jomfruøyene, Marshalløyene

Kilde: SSB, kildetabell 11326 (SSB, 2023e)

SSB fører også statistikk over reelle rettighetshavere for de utenlandske direkteinvesteringene i Norge. Statistikken som viser reelle rettighetshavere, endrer og nyanserer bildet av landtilhørigheten for de utenlandske direkteinvesteringene. Se oversikt i figur 4.3. Blant annet faller andelen som kommer fra diverse øystater til under 1 prosent, og det viser seg at norske investorer er en betydelig kilde til utenlandske direkteinvesteringer. EU-landene er fortsatt den viktigste kilden, men andelen



Figur 4.3 Direkteinvesteringer (beholdning) i Norge i 2022, reelle rettighetshaveres landtilhørighet

Kilde: SSB, kildetabell 12754 (SSB, 2021)

faller til om lag 42 prosent. Andelen fra USA øker betydelig. Kinas og Hong Kongs andel øker også, men andelen er fortsatt lav.

EuroGroups Register er SSBs primære kilde for oversikt over reelle rettighetshavere, men SSB bruker også andre kilder. SSB foretar også manuell sjekk av foretak som inngår i kompliserte eierkjeder, for i størst mulig grad å identifisere reelle rettighetshavere. I mange tilfeller kan SSB likevel ikke identifisere reelle rettighetshavere. Se punkt 4.6.

4.3 Utenlandske eierskifter i norske foretak

Eierskifter bidrar til at utenlandske investorer innflytelse i norske foretak endres over tid. Utvalget har kartlagt antall eierskifter i norsk næringsliv ved hjelp av tall innhentet fra Menons eierskapsdatabase. Tallene dekker eierskifter i alle norske foretak for perioden 2014–2022 basert på nasjonaliteten til reell rettighetshaver eller eier i første ledd utenfor Norge. I denne perioden ble det foretatt om lag 270 000 eierskifter i norske foretak når et eierskifte defineres som ny eier med en eierandel på 10 prosent eller mer. Tallene dekker ikke direkteinvesteringer i nyetablert virksomhet. Tallene gir heller ikke informasjon om hvilke beløp som er involvert, det vil si om eierskiftene trekker i retning av at direkteinvesteringene beløpsmessig er på vei opp eller ned. Tallene fra Menon indikerer at investor er utenlandsk i under 10 prosent av eierskiftene, men andelen er usikker. I en del tilfeller har det ikke vært mulig å fastslå investors nasjonalitet.

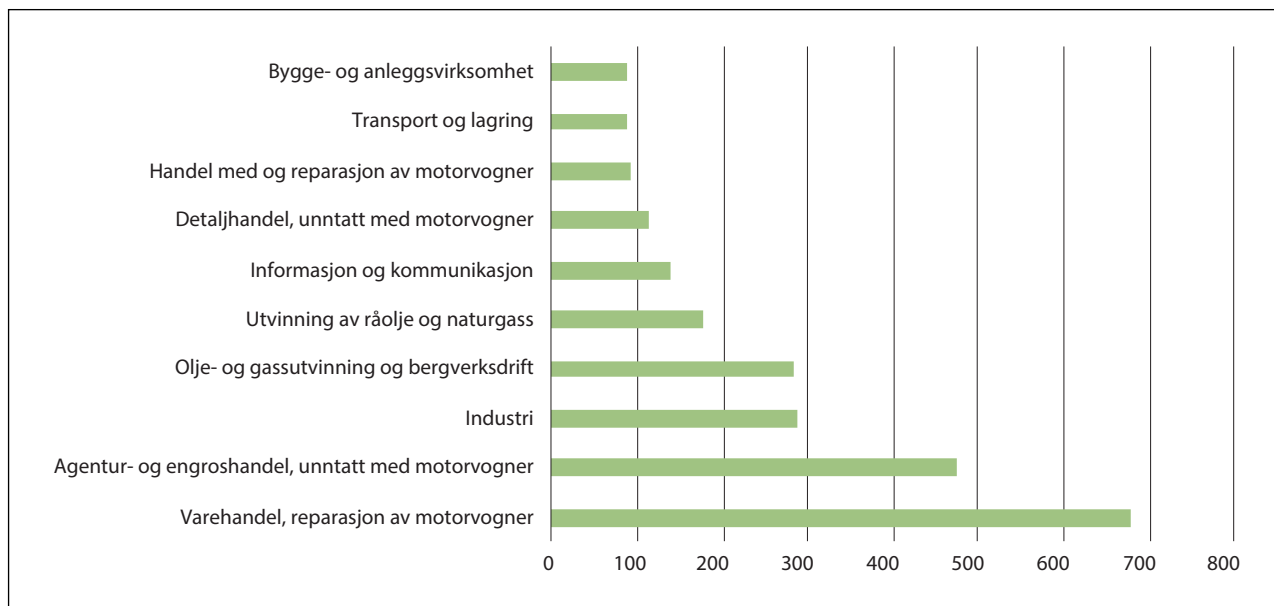
4.4 Utenlandskontrollerte foretak i Norge

I overkant av 8 800 foretak i Norge er utenlandskontrollert. Dette er omtrent 1 prosent av antallet aktive foretak i Norge. Samlet sysselsetter disse foretakene 347 000 personer som tilsvarer omtrent 12 prosent av totalt antall sysselsatte i Norge.

Tabell 4.1 Utenlandskontrollerte foretak etter land til reell rettighetshaver, 2021

	Foretak	Sysselsatte (personer)	Omsetning (mill. kr)
Totalt	8 858	346 687	1 767 142
Sverige	2 615	87 483	320 168
Danmark	1 054	32 911	121 637
USA	829	51 696	319 405
Storbritannia	667	30 610	178 035
Tyskland	488	27 778	126 617
Finland	353	16 430	110 558
Sveits	307	15 855	76 676
Frankrike	306	25 117	101 252
Nederland	256	10 080	103 339

Kilde: SSB, kildetabell 08086 (SSB, 2023c)



Figur 4.4 Utenlandskontrollerte foretak – omsetning etter næring, 2021

Kilde: SSB, kildetabell 08085 (SSB, 2023b)

Normalt regnes et foretak som utenlandskontrollert dersom minst 50 prosent av foretaket er direkte eller indirekte eid av én eller flere aktører med base utenfor Norge. Når eierstrukturen er kompleks og består av mange aktører uten noen klar majoritet, blir stadfestingen av eierland basert på det største eierlandet.

En stor andel av de utenlandskontrollerte foretakene eies fra Sverige og Danmark. Utenlandskontrollerte foretak har størst omsetning innenfor agenturvirksomhet og industri, og stor omsetning innenfor olje- og gassutvinning og bygg- og anleggsvirksomhet. Se figur 4.4.

4.5 Norske investeringer i utlandet

Norske investeringer i utlandet har positive effekter for norsk økonomi. Investeringer i utlandet gjør det enklere å løsrive løpende innenlandsk kapitalanvendelse fra løpende innenlandske inntekter. I tillegg gir investeringer i andre land muligheter til å fordele risiko mellom flere foretak, næringer og geografier.

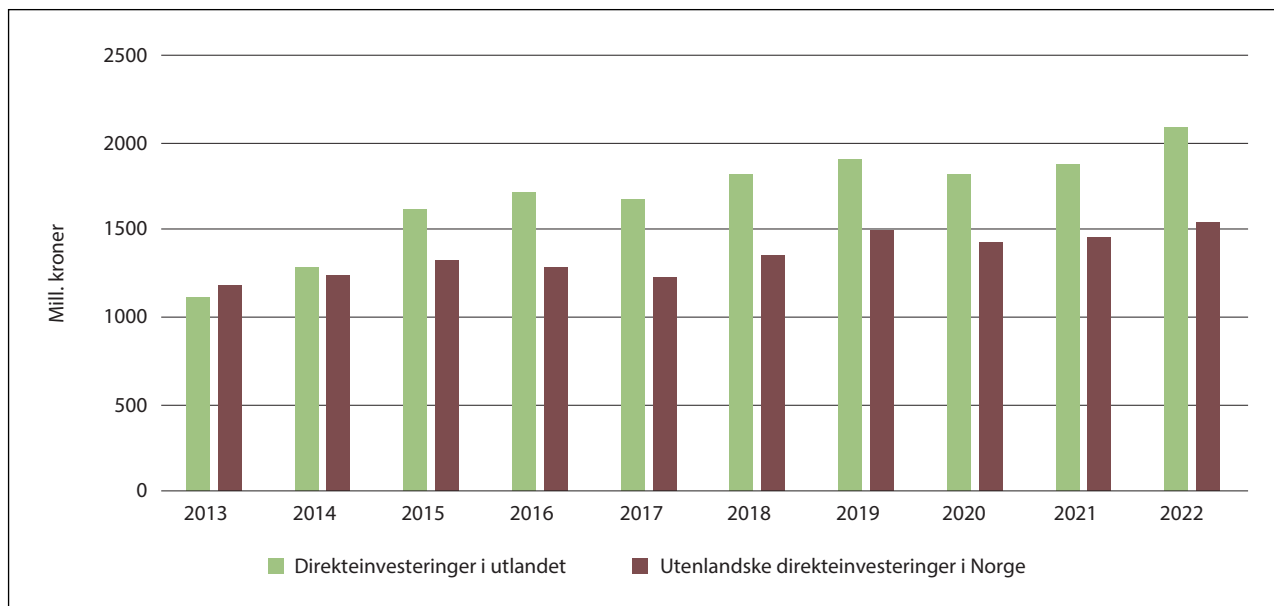
Norske porteføljeinvesteringer i utlandet utgjorde i 2022 om lag 16 000 milliarder kroner. Norge har med dette en høyere andel utenlandske porteføljeinvesteringer enn det som er vanlig i andre land. Den høye andelen skyldes først og fremst at grunnrenten fra olje- og gassutvinningen skal fordeles mellom nåværende og fremtidige generasjoner i tråd med handlingsregelen for offentlige pengebruk. Ses det bort fra offentlige

utenlandske investeringer, utgjør de norske porteføljeinvesteringene i utlandet om lag 3 000 milliarder kroner.

De norske direkteinvesteringene i utlandet utgjør noe over 2 000 milliarder kroner. Norske direkteinvesteringer til utlandet kan gi investorene noen fordeler som porteføljeinvesteringer ikke gir, blant annet bedre tilgang til markeder, ressurser og teknologi, og økt innflytelse over investeringsobjektet.

Boks 4.1 Oljefondet

Norge er en stor utenlandsinvestor via Statens pensjonsfond – utland, «Oljefondet». Fondet eier en andel i mer enn 9 000 foretak fordelt på rundt 70 ulike land. Den største delen av fondet er investert i aksjer i børsnoterte selskaper. En del er investert i rentepapirer som er utlån til stater og selskaper. En mindre del er investert i eiendom og infrastruktur for fornybar energi. De fleste av fondets plasseringer er porteføljeinvesteringer på rundt 1–2 prosent eierandel og inngår derfor ikke i statistikken over norske direkteinvesteringer i utlandet. Fondets investeringer i eiendom inngår i statistikken ettersom disse investeringene normalt utgjør en eierandel på over 50 prosent (Norges Bank Investment Management, 2023).



Figur 4.5 Utgående og innkomne direkteinvesteringer (beholdning) (mill. kroner)

Kilde: SSB, kildetabell 11326 (SSB, 2023e)

Europeiske land er i sum store mottakere av norske direkteinvesteringer. Sverige, USA, Nederland, Danmark og Storbritannia er særlig store mottakerland. Aksjer, andeler og annen egenkapital utgjør i overkant av 70 prosent av investeringene. Store deler av direkteinvesteringene går til foretak innenfor bergverksdrift og utvinning, industri, finansiering, forsikring og kommunikasjon, samt til feriehuse.

I 2013 var beholdningen av direkteinvesteringer i Norge noe større enn beholdningen av norske direkteinvesteringer i utlandet. Fra 2014 har størrelsesforholdet snudd, og beholdningen av norske direkteinvesteringer i utlandet er markant større enn beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer i Norge.

4.6 Hvem står bak investeringen?

Norske selskaper kan ha kompliserte eierstrukturer gjerne med flere ledd bestående av større eller mindre eierposter. Ett eller flere av leddene kan være skallselskaper¹ i land som ikke har plikt til å dele informasjon om kontrollerende eiere med norske myndigheter. Flere små og tilsynelatende

¹ Skallselskap er et selskap som fungerer som et verktøy for økonomiske transaksjoner uten selv å ha nevneverdige eiendeler eller virksomhet. Skallselskap brukes blant annet i skatteparadiser til hemmelighold, legitim skatteplanlegging og til illegitime formål slik som skatteunndragelser.

ubetydelige eierposter kan skjule innflytelse og hvem som er reell rettighetshaver.

Forutsetningen for å få oversikt over hvem som kontrollerer eller har innflytelse over et foretak, er å identifisere de personene som er reelle rettighetshavere. I praksis kan det være komplisert å få oversikt over dette. Som nevnt i punkt 4.2, er en reell rettighetshaver den som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person (foretak/selskap), enhet eller annen sammenslutning. En reell rettighetshaver er ikke nødvendigvis det samme som en direkte eier som er den som i første ledd er eier av et foretak. En direkte eier kan være en fysisk person eller en juridisk person. Reell rettighetshaver er alltid en fysisk person (Tax justice Network – Norge, 2020).

Det kan ligge en økonomisk rasjonell grunn bak valget om å organisere foretak i lange eierkjeder og med kompliserte eierstrukturer. Kompliserte eierstrukturer kan imidlertid også bli brukt bevisst for å skjule hvem som er reell rettighetshaver og dermed hvem som i realiteten har innflytelse i foretaket. I de aller fleste tilfellene av korrupsjon, økonomisk kriminalitet, hvitvasking og skatteunndragelse skjuler aktørene sin identitet bak ett eller flere foretak, ofte i lange eierkjeder (Økokrim, 2022).

De senere årene har det blitt avslørt omfattende brudd på hvitvaskingsregelverket med tilhørende økt risiko for hvitvasking blant annet i nordiske land. I Danske Bank ble det for eksempel overført over 2 000 milliarder kroner i misten-

kelige transaksjoner i perioden 2007–2015, primært gjennom bankens filialer i Estland, der det var «røde flagg» knyttet til kunder som ikke var hjemmehørende i Estland. Opphavet til midlene er til dels koblet til mulig kriminell aktivitet, blant annet i Russland.

Lange eierkjeder kan også være en utfordring i saker hvor eierskap i et foretak kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I Nasjonal sikkerhetsmyndighets rapport *Risiko 2023* står det:

Norske virksomheter som forvalter viktige verdier eller har strategisk plassert eiendom bør være oppmerksomme på fordekte investerin-

ger og oppkjøp fra andre land Norge ikke har et sikkerhetssamarbeid med. Slike økonomiske transaksjoner kan skje gjennom stråselskaper og komplekse selskapsstrukturer og kan dermed være vanskelig å avdekke.

Det har de siste årene blitt mer oppmerksomhet rundt behovet for å kunne identifisere reelle rettighetshavere. Blant annet er Norge pålagt å opprette et register over reelle rettighetshavere via EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv som er tatt inn i EØS-avtalen. Se nærmere om lov om register over reelle rettighetshavere og andre registre og regelverk som gir opplysninger om eiere i kapittel 7.

Kapittel 5

Utenlandske investeringer og nasjonale sikkerhetsinteresser

5.1 Økonomiske virkemidler

Noen stater bruker investeringer som virkemiddel for å få tilgang til og innflytelse over foretak av andre grunner enn rent kommersielle. Lovlige transaksjoner som fører til endringer i hvem som har innflytelse og kontroll over et norsk foretak, kan i noen tilfeller være en del av fremmede staters sammensatte eller økonomiske virkemiddelbruk mot Norge.

Sammensatt virkemiddelbruk er en betegnelse på handlinger utført av stater for å fremme egne interesser på bekostning av et annet lands interesser. Avsenderstatens mål kan være å fremtvinge politisk endring i mottakerstaten, oppnå en strategisk fordel eller forsvare egen handlefrihet (Waage et al., 2023). Bruken av virkemidlene er koordinerte og synkroniserte, og retter seg bevisst mot demokratiske staters og institusjoners sårbarheter.

Økonomiske virkemidler kan inngå som en del av sammensatt virkemiddelbruk. Økonomiske

virkemidler spenner fra investeringer og lån, til handelstiltak, valutaintervensjon, sanksjoner, ekspropriering og kontroll over arbeidskraft og kompetanse. Denne aktiviteten er økonomisk viktig og er i utgangspunktet ikke ulovlig, men kan i visse tilfeller brukes til å nå mange av de samme målene som ved ulovlig etterretningsvirksomhet (PST, 2023). En stat kan benytte ulike aktører i sin økonomiske virkemiddelbruk. Dette kan for eksempel være statseide selskaper, investeringsfond og banker, og private selskaper i eget land, vertslandet eller tredjeland.

5.2 Utenlandske investeringer som del av økonomisk virkemiddelbruk

Investeringer kan gi tilgang til eller betydelig innflytelse over et norsk foretak

En direkte eller indirekte investering kan medføre at en ny eier får tilgang til eller betydelig innflytelse i et norsk foretak eller deler av et foretaks virksomhet. Se nærmere om innflytelse i foretak i kapittel 10. Dersom det aktuelle foretaket har betydning for opprettholdelse av viktige funksjoner i samfunnet, eller råder over strategisk viktig teknologi eller kunnskap, kan en utenlandsk investering medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser:

- dersom det fører til bortfall av varer, tjenester eller kompetanse
- dersom det gir fremmede stater uønsket tilgang til kunnskap, teknologi eller eiendom, eller
- dersom investeringen kan brukes til å påvirke beslutningstakere

Det følger av ovennevnte at investeringer som *ikke* gir en investor tilgang til eller betydelig innflytelse over et norsk foretak, etter all sannsynlighet ikke vil medføre en slik risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Investeringer i foretak som ikke har betydning for viktige funksjoner i samfunnet og ikke råder over strategisk viktig tekno-

Boks 5.1 Sammensatte virkemidler

Ulike virkemidler brukes gjerne samtidig og over lang tid, og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder. Sammensatt virkemiddelbruk omfatter:

- økonomiske virkemidler som oppkjøp, investeringer, lån, sanksjoner og handelstiltak
- politiske virkemidler som forhandlinger og diplomati
- militære virkemidler som krigføring
- bruk av informasjonsdomener som påvirkning via sosiale medier og falske nyheter
- bruk av cyberdomenet som cyberangrep for å innhente informasjon
- en kombinasjon av virkemidler nevnt ovenfor (Waage et al., 2023)

logi eller kunnskap, er heller ikke relevante i denne sammenheng. Se nærmere om næringslivets betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser i kapittel 11.

Bortfall av varer, tjenester eller kompetanse

En aktør kan bruke en investering til å restrukturere eller legge ned et foretak eller en virksomhet, eller på annen måte medvirke til at eksisterende kunder ikke lenger får tilgang til varer og tjenester foretaket produserer. Dette kan også inkludere sabotasje av varen eller tjenesten (Peterson Institute for International Economics, 2013). Der som foretaket spiller en sentral rolle i ivaretagelsen av viktige samfunnsfunksjoner eller strategisk viktig infrastruktur, kan dette medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det kan også tenkes at bortfall av kompetanse kan være en risiko. For eksempel vil norsk avhengighet av utenlandsk kompetanse for å utvikle forsvarsteknologier kunne medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser (Waage & Lindgren, 2022).

Tilgang til kunnskap, teknologi og eiendom

Investeringer kan gi investor tilgang til kunnskap, teknologi og eiendom som det aktuelle foretaket eier eller råder over. Noen slike eiendeler har strategisk verdi for andre stater og kan brukes på en måte som strider mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Dersom andre stater for eksempel lykkes med å utvikle avanserte våpensystemer som en konsekvens av uønsket kunnskapsoverføring fra Norge, vil dette kunne påvirke sikkerheten til både Norge og våre allierte. Stater som Norge ikke har et sikkerhetssamarbeid med, kan forsøke å bruke investeringer som en måte å omgå sanksjonsregimer og eksportkontrollregelverk (PST, 2023).

Det kan også være behov for å beskytte teknologier og kunnskap som brukes i norske foretak, ikke bare den som produseres. Dette kan for eksempel dreie seg om teknologier som et norsk foretak har kjøpt fra allierte samarbeidspartnere som innsatsvare i egen produksjon.

En investering kan også gi en investor innsyn i og kunnskap om viktige leverandørkjeder og nettverk hvor også forskningsinstitusjoner og myndigheter inngår (Flaaten G, 2021). En eier kan også potensielt få tilgang til kunde- og persondata. Kunnskap og kompetanse som ikke er av direkte strategisk betydning for Norge, kan likevel være viktig for andre land og våre allierte.

Boks 5.2 Oppkjøp av eiendom i Finland

Frem til 2018 kjøpte russiske investorer eiendommer i Finland i nærheten av strategisk viktige havner og gjennomfartsårer i Østersjøen. De reelle eiernes identiteter var skjult gjennom foretak som var registrert i skatteparadis. Konsentrasjonen av eiendommene i nærheten av strategisk viktige områder vekket sikkerhets- og etterretningstjenestenes mistanke. Finske myndigheter undersøkte flere eiendommer. Disse hadde omfattende russisk overvåkingsutstyr installert på eiendommene. Finske sikkerhets- og etterretningstjenester peker generelt på at eiendommer i Finland kjøpt av russiske aktører kan brukes til militære formål.

Kilde: Center for Strategic and International Studies, 2020. *Strange Birds in the Archipelago: Finland's Legislation on Foreign Real Estate Investment* (Ellehuus, 2020)

Manglende beskyttelse av slike verdier kan medføre en trussel mot Norges forhold til og sikkerhetspolitiske samarbeid med andre stater (Flaaten G, 2021).

En investering kan også gi en utenlandsk eier tilgang til strategisk plassert eiendom i Norge. Tilgang til eiendom kan i noen tilfeller brukes for å innhente informasjon om omgivelsene rundt. Der som eiendommen ligger nært militære installasjoner eller lignende, kan en slik tilgang til eiendom medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Påvirkning av beslutningstakere

En eier med betydelig innflytelse i et foretak som er en viktig leverandør av varer eller tjenester i samfunnet, kan forsøke å bruke sin posisjon til å påvirke norske politikere eller andre sentrale aktører til å endre beslutninger, eller motivere oppførsel og beslutninger som er fordelaktige for hjemstaten til eier. Slik påvirkning kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser fordi det kan utfordre Norges demokratiske styresett, og tilliten mellom stat og befolkning (Waage et al., 2023). Påvirkning som fører til at Norge endrer politikk, kan også få utenriks- og forsvarspolitiske konsekvenser som igjen kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Boks 5.3 Stans av salget av Bergen Engines AS

Fra Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* boks 2.3 «Bergen Engines-saken»:

Rolls-Royce plc varslet 15. desember 2020 norske myndigheter om at de ville starte en prosess med å selge det norskregistrerte selskapet Bergen Engines AS. Transmashholding Group (TMH Group) var en av de potensielle kjøperne, og kjøpet ble planlagt gjennomført av TMH International AG, et sveitsiskregistrert selskap som er 100 prosent eid av russiskregistrerte TMH Group. Rolls-Royce offentliggjorde 4. februar 2021 signeringen av en avtale med TMH om planlagt salg av Bergen Engines AS.

Bergen Engines AS er produsent og leverandør av blant annet motorer og generatorer til både sivil og militær sektor i Norge og flere allierte land, blant annet USA og Nederland. Et salg av Bergen Engines AS ville innebære overføring av virksomhetens teknologi, kompetanse, materiell, faste eiendommer, kundeportefølje og kontrakter om service- og vedlikeholdsavtaler. På bakgrunn av informasjonen om transaksjonsprosessen startet norske myndigheter et arbeid for å kartlegge alle

forhold i tilknytning til det mulige salget av Bergen Engines AS.

8. mars 2021 ble Rolls-Royce varslet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet om at norske myndigheter hadde til vurdering om transaksjonen skulle stanses i medhold av sikkerhetsloven. Videre at norske myndigheter forutsatte at en eventuell kunnskapsoverføring i tilknytning til selskapsgjennomgang (due diligence) og beslektet aktivitet ble stanset inntil dette var avklart. Rolls-Royce bekreftet 12. mars 2021 at både transaksjonsprosessen og all kunnskapsoverføring til TMH var midlertidig stanset i påvente av en endelig avgjørelse fra norske myndigheter. Også TMH bekreftet det samme 15. mars 2021.

26. mars 2021 fattet norske myndigheter vedtak med hjemmel i sikkerhetslovens § 2-5 første ledd, at Rolls-Royce plc og deres datterselskaper ble pålagt å stanse salget av aksjene i det norske selskapet Bergen Engines AS til selskaper i TMH. Vedtaket stanset enhver overføring av aksjer, eiendeler, eiendom, industriell eller teknologisk informasjon eller andre rettigheter i Bergen Engines AS til TMH. Bergen Engines AS ble senere solgt til britiske Langley Holdings.

5.3 Forventet utvikling i trusselbildet

Ifølge E-tjenesten og PST er Russland og Kina blant de statene som har intensjon og mulighet til å skade Norges nasjonale sikkerhetsinteresser. Kina og Russland bruker stadig oftere skjulte eller fordekte virkemidler, noe som gjør at det er krevende for norske myndigheter å avdekke om en aktivitet blir utført med den hensikt å skade norske interesser. Det er grunn til å anta at slike stater har ressurser til å kartlegge det norske systemet, herunder hvilke lover og regler som finnes, med sikte på å finne og utnytte blindsoner slik at deres aktiviteter ikke blir oppdaget.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen og de omfattende sanksjonene mot Russland øker ifølge NSM risikoen for økonomisk virkemiddelbruk mot Norge. Sikkerhetsmyndigheten vurderer at norske foretak som forvalter viktige verdier eller har strategisk plassert eiendom bør være oppmerksomme på fordekte investeringer og oppkjøp

fra land Norge ikke har et sikkerhetssamarbeid med.

Russlands interesse for Norge må sees i sammenheng med Norges tette samarbeid med USA, NATO-medlemskap og strategiske beliggenhet ved grensen til Russland, samt landets rike naturressurser og konkurransedyktige teknologier. PST forventer derfor at Russland vil gjennomføre skjulte og fordekte anskaffelsesforsøk i og via Norge i 2023 (PST, 2023).

Kinesiske myndigheter har en uttalt strategi om å dra nytte av private aktører og sivil teknologi for å sikre rask militær modernisering (PST, 2023). Ifølge den kinesiske etterretningsloven plikter enhver kinesisk borger, virksomhet og organisasjon å bistå etterretningstjenestene dersom de blir bedt om det. Det betyr at aktører som i utgangspunktet har legitime hensikter, kan beordres til å innhente informasjon på vegne av partistaten. Resultatet er at det er utfordrende å skille

mellom rent kommersielle aktører og aktører som utnyttes til etterretningsformål (PST, 2022).

E-tjenesten vurderte i 2021 at kinesiske selskaper vil trappe opp innsatsen for å skaffe avanserte teknologier som de i dag ikke er i stand til å produsere selv. Dette skjer gjennom blant annet forskningssamarbeid, investeringer og oppkjøp (Etterretningstjenesten, 2021). På grunn av en økende europeisk bevissthet om sikkerhetsrisi-

koen forbundet med kinesiske investeringer, er det tegn til at nye kinesiske investeringer i større grad foregår via fond eller kinesiskeide europeiske selskaper. En del av disse investeringene har som formål å anskaffe teknologi. Særlig oppstartsforetak og høyteknologiforetak som kan understøtte Kinas industripolitiske ambisjoner vil fremover tiltrekke seg kinesiske investeringer (Etterretningstjenesten, 2023).

Kapittel 6

Rettslige rammer for norske myndigheters kontroll med investeringer

6.1 Innledning

Nasjonal kontroll over hvem som har tilgang til eller innflytelse over foretak og verdier, kan blant annet oppnås gjennom reguleringer i lov eller forskrift.

Det finnes flere regelverk som gir eller kan gi myndighetene informasjon og mulighet til å gripe inn i utenlandske investeringer i norske foretak. Sikkerhetsloven har som formål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, og hjemler dagens norske ordning for investeringskontroll. Ordningen er nærmere beskrevet i kapittel 12.

De aller fleste av de øvrige regelverkene som setter krav til investeringer eller eiere, er i utgangspunktet ment å ivareta andre hensyn enn nasjonale sikkerhetsinteresser. Konsesjons- og tillatelsesregelverk skal for eksempel sikre at de som leverer viktige varer og tjenester i samfunnet, som strøm, vann eller finansielle tjenester, gjør dette på en forsvarlig måte i henhold til ulike krav. Slike regelverk gir myndighetene mulighet til å få informasjon om

og kontrollere hvem som får tilgang til virksomhet i ulike sektorer i næringslivet, og er derfor relevante å omtale i denne sammenheng. Konsesjonssystemet er også viktig for de foretakene som utnytter de norske naturressursene.

En oversikt over konsesjonsregelverket kan også bidra til å belyse omfanget av regler og tilsyn som næringslivet forholder seg til i det daglige. Reglene gjelder likt for både norske og utenlandsk-eide foretak, så lenge foretaket er registrert og driver virksomhet i Norge.

Også regelverk som krever opplysninger om eierforhold i norske foretak er relevant å omtale. Slike regelverk stiller krav til næringslivet om å kunne oppgi en viss grad av informasjon om egne eller kunders eierkjeder, og kan bidra til et bedre oversiktsbilde for myndighetene om utenlandsk eierskap i norske foretak. Slike regelverk og registre er nærmere omtalt i kapittel 7.

6.2 Sikkerhetsloven

6.2.1 Om sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven¹ trådte i kraft 1. januar 2019. Loven erstatter den tidligere sikkerhetsloven av 1998. Sikkerhetslovens formål er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser. Loven ble sist endret 1. juli 2023. Stortinget har også vedtatt endringer i sikkerhetsloven som ikke har trådt i kraft per 1. november 2023.

Nasjonale sikkerhetsinteresser er i § 1-5 nr. 1 definert som

- landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til
- de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
 - forsvar, sikkerhet og beredskap

Boks 6.1 Nasjonal kontroll

I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* kapittel 3 står det at staten har flere virkemidler for å ivareta nasjonal kontroll, og at lov- og forskriftsregulering er det primære virkemiddelet. I punkt 3.1.2 vises det til at eksisterende regelverk kan bidra til å ivareta nasjonal kontroll på ulike samfunnsområder. Regjeringen skriver at relevant regelverk, blant annet konsesjonslovgivning, plan- og bygningsloven, vannfallsrettighetsloven, energiloven og havne- og farvannsloven, vil gjennomgå «for å påse at hensynet til nasjonal sikkerhet inngår som et vurderingskriterium der det er aktuelt».

¹ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet

- c. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
- d. økonomisk stabilitet og handlefrihet
- e. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet

Ifølge § 1-2 gjelder loven for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Den gjelder også for leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser etter kapittel 9.

Ifølge § 1-3 skal det enkelte sektordepartement

fatte vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som

- a. behandler sikkerhetsgradert informasjon
- b. råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, eller som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, uten å kunne knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon
- c. driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, eller som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, uten å kunne knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon.

Etter § 1-3 andre ledd kan departementet også fatte vedtak om at lovens kapittel 10 skal gjelde for «virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, eller virksomheter som har vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, uten å kunne knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon».

Bestemmelsen viser til begrepet «grunnleggende nasjonale funksjoner». Ifølge sikkerhetsloven skal «grunnleggende nasjonale funksjoner» som understøtter nasjonale sikkerhetsinteresser, identifiseres og beskyttes etter kravene i loven. Grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) er i § 1-5 nr. 2 definert som «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser». Det er det enkelte departement som identifiserer de grunnleggende nasjonale funksjonene for sin sektor. Prosessen med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner er dynamisk, og derfor stadig pågående.

Virksomhetsbegrepet omfatter alle typer virksomheter (foretak) uavhengig av eierskap og organisasjonsform. Når et departement vurderer om loven skal gjelde for en virksomhet, er det uten betydning om den er et privat selskap, foretak, forvaltningsbedrift, hel- eller deleid statlig selskap, statsforetak, ideell organisasjon, stiftelse, eller annet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Om en virksomhet «råder over» verdier etter bokstav b eller «driver aktivitet» etter bokstav c, vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Per 1. november 2023 er mellom 55 og 65 foretak underlagt sikkerhetsloven ved enkeltvedtak etter § 1-3. Dette er blant annet foretak som driver virksomhet innen energi, transport, e-kom, forsvar, helse, finans og romfart. Hvilke foretak som er underlagt sikkerhetsloven etter § 1-3, offentliggjøres ikke av norske myndigheter.

Departementene skal ifølge § 2-1 første ledd bokstav b også identifisere og holde oversikt over virksomheter som har «vesentlig betydning» for grunnleggende nasjonale funksjoner eller for nasjonale sikkerhetsinteresser. I vesentlig betydning ligger det at virksomheten leverer én eller flere innsatsfaktorer for at én eller flere grunnleggende nasjonale funksjoner opprettholder sin funksjonalitet, uten at virksomheten kan sies å være av avgjørende betydning, jf. § 1-3.

Det at en virksomhet anses å være av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller for nasjonale sikkerhetsinteresser, medfører ikke i seg selv at virksomheten har plikter etter sikkerhetsloven. Hensikten med å identifisere denne type virksomheter er å ha oversikt. Hvilken betydning slike foretak har, kan endre seg over tid, avhengig av trusselbildet, redundans² og den generelle samfunnsutviklingen. Dette kan medføre at en virksomhet som i utgangspunktet ikke har vært av vesentlig betydning, blir det, eller at en virksomhet av vesentlig betydning blir ansett å være av avgjørende betydning.

At en virksomhet ifølge § 1-3 kan underlegges loven «helt eller delvis», innebærer at departementet i det enkelte tilfellet må vurdere om hele eller bare deler av sikkerhetsloven skal gjelde for den aktuelle virksomheten. Det kan også være aktuelt å gjøre loven gjeldende for bare deler av virksomheten.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) kan på eget initiativ fremme forslag overfor et departe-

² Redundans i sikkerhetssammenheng er definert i NSMs rapport «Risiko 2020» på s. 35: «Redundans innebærer at man har flere tilgjengelige systemer som utfører samme type oppgave, slik at funksjonen ivaretas i tilfelle et eller flere av de parallelle systemene skulle falle bort.»

ment om å fatte vedtak om at et foretak skal underlegges loven. Dersom det aktuelle departementet ikke vurderer at det er behov for å legge virksomheten under sikkerhetsloven, kan Nasjonal sikkerhetsmyndighet bringe saken inn for Jus- og beredskapsdepartementet eller Forsvarsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for forebyggende sikkerhetsarbeid i henholdsvis sivil sektor og forsvarssektoren.

6.2.2 Sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll

Gjeldende regler om eierskapskontroll

Sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll står i lovens kapittel 10. Det overordnede målet med eierskapskontrollen er å avdekke og hindre erverv som kan utgjøre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet.

Bestemmelsene omfatter både meldeplikt og hjemmel til inngrep i erverv. Reglene ble innført med gjeldende sikkerhetslov som trådte i kraft i 2019, og er vedtatt endret ved lov 20. juni 2023 nr. 77.

Ifølge gjeldende § 10-1 første ledd gjelder meldeplikten den som vil erverve en «kvalifisert eierandel» i en virksomhet som er underlagt sikkerhetsloven etter § 1-3. Gjeldende eierskapskontrollregler omfatter kun erverv av kvalifisert eierandel i en av de virksomhetene (foretakene) som til enhver tid er underlagt sikkerhetsloven ved enkeltvedtak.

Meldeplikten utløses av erverv av en kvalifisert eierandel. Andre disposisjoner, som for eksempel salg av løsøre, eiendom eller immaterielle rettigheter, faller utenfor sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll. Meldeplikten gjelder den som vil erverve. Selger og foretaket som er gjenstand for salg, er ikke underlagt meldeplikt.

En «kvalifisert eierandel» defineres i § 10-1 andre ledd som

at ervervet direkte eller indirekte samlet vil føre til at erververen oppnår

- a. minst en tredjedel av aksjekapitalen, andelen eller stemmene i virksomheten,
- b. rett til å bli eier av minst en tredjedel av aksjekapitalen eller andelen eller
- c. betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet på annen måte.

Bokstav a viser til aksjelovgivningens bestemmelser om negativ kontroll ved avgjørelser som krever kvalifisert flertall. Bokstav b likestiller erverv

av aksjer og andeler med erverv av rett til å bli eier, når dette må anses som reelt aksjeeie eller andelseie, herunder for eksempel konvertible lån. Ved vurdering av om meldeplikt inntreffer etter bokstav c om betydelig innflytelse, vil både faktiske og juridiske omstendigheter være relevante. For eksempel vil underliggende aksjonæravtaler som sikrer erververen kontroll ved strategisk viktige beslutninger i selskapet, være av betydning.

Meldingen skal sendes til sektordepartementet, eller til sikkerhetsmyndigheten dersom virksomheten ikke omfattes av noe departements ansvarsområde. Virksomhetsikkerhetsforskriften³ § 93 lister opp hva en melding etter § 10-1 skal opplyse om.

Det departementet som mottar melding etter § 10-1, skal ifølge § 10-2 ta stilling til meldingen så raskt som mulig. Departementet «kan be relevante organer uttale seg om ervervets risikopotensial og erververens sikkerhetsmessige pålitelighet». Departementet eller sikkerhetsmyndigheten skal innen 60 arbeidsdager orientere melder om ervervet er godkjent eller om saken skal behandles av Kongen i statsråd. Denne avgjørelsen skal tas på bakgrunn av en helhetsvurdering, som tar utgangspunkt i meldingen fra erverver.

Ifølge § 10-3 kan Kongen i statsråd fatte vedtak om at ervervet ikke kan gjennomføres, eller at det settes vilkår for gjennomføring av ervervet. Et slikt vedtak forutsetter at et erverv etter § 10-1 kan medføre en «ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet». Bruk av vedtakskompetansen forutsetter erverv av eierandel. Det kan ikke gripes inn ved salg av eiendom, eiendeler eller overføring av rettigheter eller annet som er resultat av forvaltningen av virksomheten.

Begrepet «ikke ubetydelig risiko» stiller ikke krav til en bestemt sannsynlighet for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, men det er ikke tilstrekkelig med en helt teoretisk mulighet for skade. Vedtaket som fattes skal være forholdsmessig, og gevinsten ved vedtaket skal veies opp mot de økonomiske kostnadene eller andre typer kostnader det har for de involverte virksomhetene.

Dersom det ikke er gitt melding etter § 10-1, kan vedtak også fattes dersom ervervet allerede er gjennomført. Gjeldende bestemmelser i kapittel 10 inneholder ikke regler om gjennomføringsforbud frem til godkjenning av ervervet.

³ Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet

Vedtatte endringer i sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll

I lov 20. juni 2023 nr. 77 om endringer i sikkerhetsloven er det vedtatt flere endringer i kapittel 10. Endringene har ikke trådt i kraft per 1. november 2023.

Når lovendringene trer i kraft, vil gruppen av meldepliktige oppkjøp utvides, ved at også erverv av en kvalifisert eierandel i virksomheter som har leverandørklarering etter § 9-3 blir meldepliktige etter § 10-1. Videre vil terskelen for når meldeplikt utløses, senkes til når ervervet vil føre til at erververen direkte eller indirekte samlet oppnår minst 10 prosent av aksjekapitalen, andelene eller stemmene i virksomheten. Som i gjeldende § 10-1 inntrer meldeplikten også ved erverv av mindre andel enn laveste terskel, dersom ervervet medfører at erverver på annet vis oppnår betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten. I tillegg vil ny meldeplikt utløses dersom en eierandel økes til minst 20 prosent, en tredjedel, 50 prosent, to tredjedeler eller 90 prosent av aksjekapitalen, andelene eller stemmene i virksomheten.

Endringen betyr at langt flere erverv enn i dag vil bli omfattet av meldeplikten. Endringen vil også bety at det kan bli behov for ny melding ved suksessive erverv, selv om den opprinnelige investeringen ble meldt. Endringen vil også gjøre det tydeligere at erverv av indirekte eierskap omfattes, og at eierskap mellom nærstående selskaper eller personer slås sammen ved vurdering av om terskelen for meldeplikt er oppfylt.

Hvem som har meldeplikt etter kapittel 10, blir endret til at både den som erverver og virksomheten som blir ervervet etter omstendighetene kan ha meldeplikt. Det vil også bli innført et gjennomføringsforbud i § 10-1, som medfører at ingen meldepliktige erverv kan gjennomføres før meldingen er behandlet etter § 10-2. Dette er for å unngå at erverver får innflytelse over virksomheten før ervervet er godkjent.

Endringene innebærer også en ny § 10-4 om at informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, ikke skal deles uten samtykke før ervervet er gjennomført. Spørsmålet om samtykke skal rettes til og avgjøres av departementet som er sektoransvarlig. Det siktes til informasjon som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men ikke til informasjon som er sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven, ettersom denne uansett skal beskyttes etter egne regler. Forbudet gjelder ikke for informasjon som allerede er offentlig.

Det vil også bli innført en hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse av meldeplikten etter § 10-1, og straff for forsettlig eller uaktsom overtredelse av forbud eller påbud fastsatt med hjemmel i § 2-5 eller § 10-3.

6.2.3 Sikkerhetsloven § 2-5

Paragraf 2-5 i sikkerhetsloven gir Kongen i statsråd myndighet til å fatte «nødvendige vedtak for å hindre sikkerhetstruende virksomhet eller annen planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet».

Paragraf 2-5 er en videreføring av tidligere sikkerhetslov § 5a. Da bestemmelsen ble innført i forrige sikkerhetslov, var bakgrunnen at ny teknologi gjorde det mulig for utenlandsk etterretning å utføre spionasje og sabotasje mot norske interesser på nye måter. Særlig norsk rom- og satellittvirksomhet ble trukket frem som attraktive mål, og det ble pekt på at sikkerhetstruende virksomhet ikke nødvendigvis kan kobles direkte opp mot verdier som allerede er identifisert etter sikkerhetsloven.

Bestemmelsen omfatter enhver aktivitet som kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, og er ikke en spesifikk eierskapskontrollbestemmelse. Slik som for § 10-3 stilles det heller ikke for § 2-5 krav til en bestemt sannsynlighet for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, men det er ikke tilstrekkelig med en helt teoretisk mulighet for skade.

I Prop. 97 L (2015–2016) *Endringer i sikkerhetsloven* påpekes det i punkt 4.2.2 at det «vil være tale om et lite antall saker, og at disse sakene etter sin art vil være alvorlige og spesielle». Paragraf 2-5 er ment som en snever sikkerhetsventil, og vil typisk kunne brukes der det ikke finnes hjemmel i andre regelverk for å stanse eller gripe inn i aktivitet som kan medføre et skadepotensiale for nasjonale sikkerhetsinteresser. Hva slags inngrep i aktiviteten vedtaket medfører, skal tilpasses og være gjenstand for en nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering. Dersom det besluttet at det skal fattes vedtak etter § 2-5, skal det vurderes konkret om vedtaket er i overensstemmelse med Grunnloven, menneskerettsloven og Norges internasjonale forpliktelser. At kompetansen legges til Kongen i statsråd skal sikre at eventuelle tiltak som iverksettes er et resultat av en grundig vurdering, og at tiltakene står i et rimelig forhold til risikoen. Paragrafen inneholder ingen regler for prosess og er ikke ment som hjemmel for ordinær saksbehandling.

Vedtakskompetansen etter § 2-5 har blitt brukt kun få ganger. I 2017 (under tidligere sikkerhetslov) ble det fattet vedtak om forbud mot å bygge en planlagt gangbro i Nydalen i Oslo, fordi gangbroen på grunn av sin beliggenhet ville kunne brukes som plattform for spionasje, sabotasje og terror rettet mot Politiets sikkerhetstjeneste. I 2021 ble § 2-5 brukt for å stanse salget av Bergen Engines AS til TMH Group. Se boks 5.3. I vedtaket som gjaldt GlobalConnect i mars 2023 (boks 12.1), ble § 2-5 benyttet selv om det norske foretaket var underlagt sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll.

6.2.4 Andre regler om varsling og eierskap i sikkerhetsloven

Generell varslingsplikt

Sikkerhetsloven stiller i § 4-5 også en generell plikt for virksomheter som loven gjelder for, til å varsle dersom virksomheten har blitt rammet av sikkerhetstruende virksomhet, eller det er begrunnet mistanke om at sikkerhetstruende virksomhet har rammet eller vil kunne ramme virksomheten eller andre virksomheter. Erverv i virksomheten, eller andre virksomheter underlagt loven, kan etter omstendighetene være slik sikkerhetstruende virksomhet. Varselet skal straks sendes sikkerhetsmyndigheten og eventuelt andre tilsynsmyndigheter.

Bestemmelsens andre ledd sier at virksomheten, uten hinder av taushetsplikt, skal varsle tilsynsmyndigheten dersom «den får kunnskap om en planlagt eller pågående aktivitet som kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet.» Tilsynsmyndigheten skal uten ugrunnet opphold varsle sikkerhetsmyndigheten og sende varselet til ansvarlig departement for vurdering av vedtak etter § 2-5.

Sikkerhetsgraderte anskaffelser

Sikkerhetsgraderte anskaffelser er regulert i sikkerhetsloven kapittel 9. Sikkerhetsloven § 9-1 sier at en sikkerhetsgradert anskaffelse er «en anskaffelse som innebærer at leverandøren av varen eller tjenesten kan få tilgang til eller tilvirker sikkerhetsgradert informasjon» eller får «tilgang til et skjermingsverdig objekt eller infrastruktur ...». For anskaffelser som vil medføre at en leverandør kan få tilgang til informasjon gradert KONFIDENSIELT eller høyere, skal leverandøren ha gyldig klarering for angitt sikkerhetsgrad (leverandørklarering).

En leverandørklarering gis av NSM etter en vurdering av om leverandøren er sikkerhetsmessig skikket.⁴ En personkontroll av leverandørens styre og ledelse skal være en del av vurderingsgrunnlaget. Klareringsforskriften fastsetter at NSM blant annet skal legge vekt på økonomiske forhold, risikoen for insolvens, organisasjonsform og eierstruktur (§ 33). Vurderingen gjøres på bakgrunn av informasjon gitt av virksomheten selv, og informasjon innhentet fra andre kilder. For utenlandske leverandører forutsetter en slik gjennomgang at Norge har en bilateral eller multilateral sikkerhetsavtale med det aktuelle landet, slik at en eventuell utenlandsk leverandørklarering kan legges til grunn for anskaffelsen.

Leverandøren skal ifølge sikkerhetsloven § 9-3 «så snart som mulig orientere klareringsmyndigheten om endringer i styret eller ledelsen, endringer i eierstrukturen, flytting av lokaliteter og utstyr, åpning av gjeldsforhandling, begjæring om konkurs og annet som kan påvirke vurderingen av om leverandøren er sikkerhetsmessig skikket». Dersom det som følge av den varslede endringen oppstår en risiko som ikke kan håndteres ved forebyggende sikkerhetstiltak, kan klarende myndigheten inndra leverandørklareringen.

Myndighetene har også mulighet til å gripe inn i en konkret anskaffelsesprosess. Det stilles krav om at den virksomheten som skal anskaffe skjermingsverdig informasjonssystem, objekt eller infrastruktur, selv vurderer risikoen knyttet til anskaffelsen, og varsler departementet dersom anskaffelsen kan medføre en «ikke ubetydelig risiko for at informasjonssystemet, objektet eller infrastrukturen kan bli rammet av eller brukt til sikkerhetstruende virksomhet» (§ 9-4). Dersom anskaffelsen kan medføre en slik risiko, kan Kongen i statsråd fatte vedtak om at anskaffelsen ikke skal gjennomføres, eller at det skal settes vilkår for den. Slikt vedtak kan fattes selv om det allerede er inngått avtale om anskaffelsen.

6.3 Konesjoner og tillatelser

6.3.1 Om konesjonsregler

En rekke norske lover har regler som kontrollerer rett til eierskap eller drift på land eller hav, av naturressurser, infrastruktur eller andre sektorer i økonomien. Selv om reglene primært er ment å

⁴ Forskrift 20. desember 2018 nr. 2054 om sikkerhetsklarering og annen klarering (klareringsforskriften) § 32 fastsetter at NSM klarerer norske leverandører i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Boks 6.2 Konesesjon

En konsesjon er en godkjenning eller tillatelse fra offentlige myndigheter til å drive økonomisk virksomhet eller eie eiendom. Konsesjonen kan gis med eller uten vilkår. Formålet med krav om konsesjon kan være å sikre at aktivitet skjer på en måte som er i tråd med interesser som å beskytte miljøet, sikre bærekraftig bruk av naturressurser, eller å sikre at aktivitetene ikke skader lokalsamfunn eller andre berørte. Hensynene kan også være å forhindre monopol eller uønsket konsentrasjon av makt, og dermed sikre effektivitet.

Konsesjonslovgivningen har en lang historie i Norge. Da vannkraften ble bygd ut tidlig på 1900-tallet, ble en stor del av vannfallene kjøpt av utlendinger. I perioden 1906–1917 ble det vedtatt flere lover som innførte konsesjonsplikt for å kunne eie og utnytte vannfallressursene. Disse lovene etablerte et system med kontroll av hvert

enkelt oppkjøp, der både utenlandske oppkjøpere og aksjeselskaper måtte ha tillatelse fra staten for å kunne kjøpe rettigheter til å bygge ut vannfallene. Det offentlige fikk samtidig forkjøpsrett på alle norske vassdrag. Staten, kommunen og private norske borgere var unntatt fra konsesjonsplikt. Den såkalte «hjemfallsretten» sikret at staten overtok rettighetene til vannfallene etter 60–80 år uten at eier ble kompensert. Konsesjonslovene om retten til vannfall ble etter hvert utvidet til å omfatte andre naturressurser som mineraler og skogdrift.

Konsesjonslovene ble senere en inspirasjonskilde til forvaltningen av norsk sokkel. Prinsippet om at disse naturressursene først og fremst skulle eies av det offentlige eller på annen måte være underlagt demokratisk kontroll, er beholdt frem til i dag.

ivareta andre hensyn enn nasjonale sikkerhetsinteresser, gir de ulike konsesjons- og tillatelsesregelverkene myndighetene mulighet til å få en viss oversikt og kontroll over eierskapet i ulike sektorer.

Flere av lovene har bestemmelser som gir myndighetene rett til å trekke tilbake tillatelser, stanse investeringer eller stille vilkår ved tillatelser eller andre rettigheter, men kun noen få har nasjonale sikkerhetsinteresser som eksplisitt vurderingskriterium. Noen av lovene gir også hjemmel til å føre register over eierskap, og kan derfor være en kilde til informasjon om eierskap. Dette innebærer imidlertid ikke at informasjonen kan brukes systematisk til å vurdere eventuelle konsekvenser av eierskapet i en sektor opp mot hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser.

I det videre gir en oversikt over relevante norske konsesjonslover, inndelt etter de som henviser til nasjonale sikkerhetsinteresser og de som ikke gjør det.

6.3.2 Konsesjonsregler som viser til nasjonale sikkerhetsinteresser

Oversikt over enkelte relevante regelverk

Utvalget har identifisert enkelte konsesjonsregelverk som direkte eller indirekte skal ivareta hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser. Se over-

sikt i tabell 6.1 og nærmere beskrivelse av de ulike regelverkene under.

Eksportkontrollloven

Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (lov 18. desember 1987 nr. 93) og eksportkontrollforskriften (19. juni 2013 nr. 718) kontrollerer eksport av strategiske varer. Strategiske varer er en fellesbetegnelse for forsvarsrelaterte varer og flerbruksvarer. Flerbruksvarer er i utgangspunktet sivile varer som også kan ha viktige militære anvendelser. Eksportkontrollen omfatter i tillegg til varer også teknologi, herunder immaterielle ytelser, samt visse tjenester. Formålet er å sikre at eksport av forsvarsmateriell skjer i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at eksport av flerbruksvarer ikke bidrar til spredning av masseødeliggelsesvåpen og leveringsmidler for slike våpen, eller til andre uønskede militære formål.

Forskriftens kapittel 6 gir nærmere regler om selve lisensieringen, blant annet adgangen til å sette vilkår for en lisens, og til å trekke tilbake, suspendere eller endre en tidligere innvilget lisens, samt om unntak fra lisensplikten. Utenriksdepartementet (UD) kan kreve at eksportøren skal legge frem dokumentasjon om sluttbruk og sluttbrukererklæring. Forskriften gir også adgang til å utløse lisensplikt ved eksport av andre varer,

Tabell 6.1 Oversikt over enkelte relevante regelverk

Regelverk	Lovens formål	Henvisning til nasjonale sikkerhetsinteresser	Mulighet til å kontrollere investeringer?
<i>Eksportkontrollloven</i>	Sikre at eksport av forsvarsmateriell skjer i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at eksport av flerbruksvarer ikke bidrar til spredning av masseødeleggelsesvåpen og leveringsmidler for slike våpen, eller til andre uønskede militære formål.	Retningslinjene for behandling av søknader fastsetter at det blant annet skal tas særlig hensyn til den nasjonale sikkerheten i Norge, og i allierte- og vennligsinde land.	Departementet må godkjenne søknad om eksport. Eierskap inngår ikke som del av vurderingen.
<i>Petroleumsloven</i>	Fastslår at staten har eieendomsretten til de undersjøiske petroleumsforekomstene på kontinentalsokkelen, og eksklusiv rett til ressursforvaltning.	Hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser skal vektlegges i vurderingen av tildeling og overdragelse av tillatelser mv.	Overdragelse av en tillatelse eller andel i tillatelse til petroleumsvirksomhet, kan ikke skje uten samtykke av departementet. Det samme gjelder annen direkte eller indirekte interesseoverføring eller deltakelse i tillatelsen, herunder bl.a. overdragelse av aksjeposter og andre eierandeler som kan gi bestemmende innflytelse over en rettighetshaver som innehar andel i en tillatelse.
<i>Lov om informasjon om bestemte angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold</i>	Motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, ved å beskytte og utøve kontroll over en viss type informasjon.	Ja, i lovens formål.	Nei.
<i>Lov om forsvarsviktige oppfinnelser</i>	Skjerming av opplysninger om oppfinnelser som gjelder krigsmateriell eller som har direkte betydning for rikets forsvar.	Ikke eksplisitt, men ivaretagelse av forsvarets operative evne inngår som en del av nasjonale sikkerhetsinteresser.	Departementet må godkjenne deling av opplysninger. Eierskap i foretak inngår som del av vurderingen.
<i>Havne- og farvannsloven</i>	Fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal også ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.	Ikke eksplisitt, men nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser inngår som en del av nasjonale sikkerhetsinteresser.	Kommunen må godkjenne etablering av næringsvirksomhet.

teknologi og tjenester enn de som er listeført («fang-alt bestemmelsen»).

Verken loven eller forskriften har konkrete henvisninger til nasjonale sikkerhetsinteresser, men retningslinjene for Utenriksdepartementets behandling av lisenssøknader inneholder flere slike henvisninger (Utenriksdepartementet, 1992). I retningslinjenes punkt 2.4 står det for eksempel at det ved vurdering av søknader særlig skal tas hensyn til den nasjonale sikkerheten i Norge og i allierte- og vennligsinnede land. Under vedlegg A står det at følgende skal inngå i kriterium 5 for vurdering av søknader:

hvilken virkning den militære teknologien eller det militære utstyret som skal eksporteres, kan ha på deres egne, på andre medlemsstats og på vennligsinnede og allierte lands forsvars- og sikkerhetsinteresser [...]

Utenriksdepartementet sendte et forslag til endringer i eksportkontrollforskriften på høring i 2022. De foreslåtte endringene innebærer krav om lisens for overføring av kunnskap om varer og teknologi som er beskrevet i vedlegg I og II til eksportkontrollforskriften, samt overføring av annen kunnskap som kan brukes til å utvikle et lands militære evne. I lys av høringssvarene vurderer departementet hvordan forskriftsendringen kan gjennomføres. Dette arbeidet pågår fremdeles per 1. november 2023.

Petroleumsloven med tilhørende forskrift

Lov om petroleumsvirksomhet (lov 29. november 1996 nr. 72) fastslår at staten har eiendomsretten til de undersjøiske petroleumforekomstene på kontinentalsokkelen, og eksklusiv rett til ressursforvaltning. Loven bestemmer at petroleumssressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv, og på en slik måte at de kommer hele det norske samfunnet til gode. Forvaltningen av petroleumssressursene skal gi inntekter og bidra til velferd, i tillegg til at det skal tas hensyn til næringsliv, industriell utvikling, distriktspolitiske interesser og annen virksomhet.

Som virkemidler for å oppnå lovens formål, stilles det i alle faser av petroleumsvirksomheten krav om ulike tillatelser, godkjenninger og samtykker fra myndighetene. Eksempler på slike tillatelser, godkjenninger og samtykker er undersøkelsestillatelse, utvinningstillatelse, godkjenning av plan for utbygging og drift, produksjonstillatelse, godkjenning av avtaler om samordnet petro-

leumsvirksomhet, og godkjenning av plan for avslutning av virksomhet.

For tilgang til oppstrøms olje- og gassvirksomhet kreves det samtykke fra Olje- og energidepartementet (OED).

Det er kun olje- og gasselskaper som departementet vurderer som kvalifiserte og kompetente, som kan få tilbud om andel i utvinningstillatelser og bli rettighetshaver på norsk kontinentalsokkel. Det følger av petroleumsloven § 10-12 at enhver overdragelse av andeler i utvinningstillatelser krever samtykke fra OED. Det samme gjelder overdragelser av aksjer eller andre eierandeler, når slik overdragelse kan gi kjøper bestemmende innflytelse over rettighetshaverselskapet. Dette siste alternativet – såkalt indirekte overdragelse – vil eksempelvis gjelde når rettighetshaverselskapets morselskap blir solgt helt eller delvis.

OED kan beslutte at en tildeling eller et eierskifte ikke er akseptabelt av ulike hensyn, også av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. forskrift til lov om petroleumsvirksomhet § 10. Departementet kan i henhold til denne bestemmelsen nekte adgang til eller utøvelse av petroleumsvirksomhet av hensyn til nasjonal sikkerhet, hvis søkeren eller rettighetshaveren kontrolleres av en stat utenfor EØS eller av statsborgere fra slik stat.

Det er etablert en egen prekvalifiseringsordning hvor Petroleumstilsynet, det statlige tilsyns- og forvaltningsorganet for sikkerhet, arbeidsmiljø, beredskap og sikring i petroleumsvirksomheten, har en avgjørende rolle. Petroleumstilsynet er også utpekt til sektortilsyn under sikkerhetsloven.

Lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold

Lov om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold (lov 21. juni 2017 nr. 88) forbyr opptak av eller på annen måte bruk av informasjon om bestemt angitte bunnforhold innenfor territorialfarvannet, dersom det i noen grad kan ha skadefølger for rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, om informasjonen blir kjent for uvedkommende.

Loven fastslår også et tilsvarende forbud mot å gjøre opptak av og bruke informasjon som gjelder bestemt angitte områder og skjermingsverdige objekter. Forbudet må ses i sammenheng med reglene om beskyttelse av sikkerhetsgradert informasjon i sikkerhetsloven, og informasjon som omfattes av forbudet, må håndteres i henhold

til sikkerhetsloven. Loven gir også regler om unntak fra forbudene, i form av tillatelser gitt av departement eller objekteier.

Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer⁵ er gitt i medhold av sikkerhetsloven og informasjonskontrollloven, og ilegger forbud mot opptak og annen bruk av informasjon om bestemt angitte områder og skjermingsverdige objekter, innhentet med luftbårne sensorsystemer. Tillatelse til bruk av luftbårne sensorer over forbudsområder kan gis av NSM, på nærmere bestemte vilkår.

Informasjonskontrollloven regulerer ikke investeringer eller eierskap i foretak, men loven bidrar til myndighetenes kontroll med skjermingsverdige informasjon og objekter.

Lov om forsvarsviktige oppfinnelser

Lov om oppfinnelser av betydning for rikets forsvaret (lov 26. juni 1953 nr. 8) har regler om hemmelighold av opplysninger om oppfinnelser som gjelder krigsmateriell eller som har direkte betydning for rikets forsvar. Hvilke typer krigsmateriell og oppfinnelser dette gjelder er nærmere definert i forskrift om behandling av saker etter lov om oppfinnelser av betydning for rikets forsvar. Forskriften lister blant annet opp våpen, biologiske eller kjemiske stridsmidler og navigasjonsutstyr som relevante oppfinnelser.

Den som vil utnytte en slik oppfinnelse, må søke til Forsvarsdepartementet. Myndighetene kan pålegge oppfinner eller rettighetshaver å verne informasjon om oppfinnelsen i samsvar med informasjonens gradering. Loven inneholder også regler om ekspropriasjon og adgang til å pålegge rettighetshaver nærmere bestemte plikter i forbindelse med bruk av den forsvarsviktige oppfinnelsen.

Forsvarsdepartementet (FD) sendte forslag til en ny lov om beskyttelse av norsk forsvarsteknologi og sikkerhetsgraderte patenter på høring i januar 2023. Denne er ment å erstatte ovennevnte lov om forsvarsviktige oppfinnelser. Formålet med forslaget til ny lov er å sikre at Forsvaret har tilstrekkelig tilgang til og kontroll med forsvarsteknologi som har vesentlig betydning for operativ evne, og bidra til at uvedkommende ikke får tilgang til slik teknologi.

Forslaget legger opp til at det må fattes vedtak om at en vare, tjeneste eller teknologi har vesentlig betydning for operativ evne, og derfor er beskyttelsesverdige, før den omfattes av begrensningene i lovforslaget. Det foreslås blant annet at enhver form for deling av beskyttelsesverdige forsvarsteknologi krever tillatelse fra FD, og at departementet vil kunne pålegge eller forby bruk, utvikling eller produksjon av teknologien. Forslaget legger også opp til at det gjøres en kontroll av eierskapet i foretak som disponerer teknologien som omfattes av lovforslaget, og av eierskapet til mottaker av teknologien dersom denne deles, for å vurdere risikoen for at uvedkommende får tilgang til teknologien. Kongen vil også kunne ekspropriere eller sikre rett til utnyttelse av en beskyttelsesverdige forsvarsteknologi, dersom krav om tillatelse, pålegg eller forbud ikke gir tilstrekkelig kontroll med eller tilgang til teknologien.

Normalt vil informasjonen om teknologien være sikkerhetsgradert, men det er ingen forutsetning for å omfattes av loven. Dersom informasjonen er sikkerhetsgradert må FD, samtidig som det fattes vedtak om at hele eller deler av en teknologi er beskyttelsesverdige, fatte vedtak om at foretaket skal underlegges sikkerhetsloven, siden foretaket da har tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Foretaket vil da også bli underlagt sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll.

En eventuell ny lov vil gjelde parallelt med eksportkontrollregelverket. I konkrete saker vil eventuelle negative vedtak fra FD om deling av teknologi inngå i UD's helhetlige vurdering av om det kan gis eksportlisens etter eksportkontrollregelverket.

Havne- og farvannsloven

Lov om havner og farvann (lov 21. juni 2019 nr. 70) skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal også ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser. I forarbeidene er dette begrunnet med at

havner og farleder er viktig infrastruktur for å få frem allierte forsterkninger ved beredskap eller i krig. Videre er maritim infrastruktur og sjøsikkerhetstjenester viktig for håndhevelse av suvereniteten. Med formuleringen «ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser»

⁵ «Luftbårne sensorsystemer» er et samlebegrep for utstyr som kan innhente informasjon om bakken fra luften. Det mest åpenbare er droner, fly og helikopter med foto- eller filmkamera, men omfatter også annet avansert utstyr, slik som IR-sensor, laserskanner eller radar.

menes at loven skal «bidra til forsvaret av Norge i vid forstand, inkludert bistand til allierte (Samferdselsdepartementet, 2019).

Det kreves tillatelse fra kommunen til tiltak som kan påvirke sikkerheten, ferdsele eller forsvars- og beredskapsinteresser i farvannet. Dette betyr at etablering av næringsvirksomhet eller annen aktivitet som kan få slik virkning i farvannet, er søknadspliktig. Omorganisering eller overdragelse av kommunalt eid havn, slik at den ikke lenger er å anse som kommunalt eid, skal meldes til departementet.

6.3.3 Andre regelverk som gir konsesjoner og tillatelser

Vannfallsrettighetsloven⁶, atomenergiloven⁷, energiloven⁸, deltakerloven⁹, ekomloven¹⁰, konsesjonsloven¹¹, konkurranse-loven¹², plan- og bygning-loven¹³, mineralloven¹⁴, havenergiloven¹⁵

⁶ Lov 14. desember 1917 nr. 16 om konsesjon for rettigheter til vannfall mv.

⁷ Lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet

⁸ Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

⁹ Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst

¹⁰ Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon

¹¹ Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv.

¹² Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger

¹³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

¹⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser

og finansforetaksloven¹⁶ stiller krav om konsesjon eller tillatelse som virkemiddel for å ivareta de hensyn som loven er ment å ivareta. Disse regelverkene inneholder krav til hva slags informasjon som skal gis i en søknad om konsesjon, herunder informasjon om den eller de som søker om å få eie eller drive. Lovene gir også rette myndighet hjemmel til å trekke tilbake konsesjoner, og til å stille vilkår ved konsesjon dersom dette anses nødvendig, sett hen til de hensyn loven er ment å skulle ivareta.

Disse lovene gir informasjon knyttet til rettighetshavere innenfor flere sektorer, og en viss grad av mulighet til å gripe inn i og trekke tilbake disse rettighetene. Konsesjon eller tillatelse i disse lovene er imidlertid ikke eksplisitt begrunnet i hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser. De skal ivareta ulike hensyn, og det er ulike vurderinger, terskler og krav i disse lovene.

Det er flere likhetstrekk mellom Konkurransetilsynets vurdering av foretakssammenslutninger og myndighetenes vurdering av eierskifter etter sikkerhetsloven kapittel 10, selv om kontrollen utføres av ulike hensyn. Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurranselovens regler for å motta og behandle meldinger beskrives nærmere i kapittel 16 i boks 16.1.

Dette er ikke en fullstendig oversikt over denne typen regelverk. Det kan også finnes andre lover som utvalget ikke har fanget opp.

¹⁵ Lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs

¹⁶ Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern

Kapittel 7

Kilder til informasjon om eierskap

7.1 Registre som har informasjon om eiere

Kilder til informasjon

Å vite hvem som er eier av foretak, er viktig både for skattemyndigheter og andre offentlige myndigheter og for å kunne bekjempe kriminalitet. Det kan også ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Oversikt over hvem som eier foretak i Norge er spredt på ulike registre. Disse er opprettet for ulike formål, og ulike etater har ansvaret for dem.

Hovedkilder til informasjon om eiere i Norge er listet under. I tillegg er Eurostat en viktig europeisk kilde. Det finnes samtidig mange kommersielle aktører både i Norge og internasjonalt som tilbyr datasett og informasjon om investeringer og eierskapskjeder til myndigheter og næringslivet. EU-kommisjonen har de siste årene utviklet et datasett over utenlandske eiere i EU kalt «foreign ownership dataset» (FOWN). Datasettet er i stor grad basert på opplysninger fra kommersielle databaser.

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) publiserte i 2021 en rapport om ulike kilder til informasjon om utenlandsk eierskap i Norge. I rapporten anses den generelle informasjonen om utenlandsk eierskap i Norge som god, men samtidig etterlyses mer presis og detaljert informasjon om noen forhold. Blant annet slås det fast at bedre oversikter over utenlandsk eierskap vil kunne styrke opplevelsen av sikkerhet knyttet til utenlandsk eierskap i alle deler av samfunnet. Det kan også tjene interessene til og øke forståelsen for utenlandske foretak og personer som ønsker å investere i Norge (Gåsemyr & Medin, 2021).

Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrene har fått i oppdrag av regjeringen å kartlegge ulike offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierforhold til aksjer og fast eiendom. Rapporten skal leveres innen 31. desember 2023. Etatene skal redegjøre for hvilke opplysninger det er hensikts-

messig å benytte, i hvilken sammenheng de skal benyttes og hvilke formål som begrunner myndighetenes bruk av opplysningene. Kartleggingen skal også omfatte en oversikt over hvilke eierskapsopplysninger myndighetene har tilgang til i dag, hvordan de får tilgang til opplysningene (kilder) og hvordan disse deles mellom myndighetene.

Skatteetatens oversikt over aksjeeiere

Det såkalte aksjonærregisteret i Skatteetaten er utviklet for skatteformål og inneholder opplysninger om aksjeeiere i alle norske aksjeselskaper og utenlandske aksjeselskaper registrert på Oslo Børs.

Alle aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper er forpliktet til å sende inn aksjonærregisteroppgave med informasjon om alle aksjeeiere per 31. desember, senest 31. januar påfølgende år. Registeret oppdateres ikke løpende gjennom året. Registeret skal gi oversikt over innskudd, gevinster, overdragelser osv. Registeret gjelder formelle aksjeeiere (fysisk eller juridisk person som direkte eier). Aksjonærregisteret gir dermed ikke nødvendigvis informasjon om hvem som er reell rettighetshaver.

Aksjeeierregisteret (VPS)

Alle allmennaksjeselskaper skal registreres i en verdipapirsentral. I Norge er det kun Verdipapirsentralen ASA (Euronext VPS). Aksjeselskaper med mange eiere kan også velge å registrere aksjene i Euronext VPS.

Registrering i VPS skal dokumentere eierskap, og gir selskapet oversikt over aksjeeiernes kontaktinformasjon. Hvis selskapet er registrert i norsk verdipapirsentral, skal registrering også gi rettsvern (sikre rettigheten mot tredjeparter). VPS gjelder formelle aksjeeiere (fysisk eller juridisk person som direkte eier).

Utenlandske aksjeeiere kan velge å registrere eierskapet gjennom en forvalter. Det vil da være

forvalterens navn som står oppført som eier av verdipapiret. Forvalter kan motta meldinger, bistå med kommunikasjon og bistå med informasjon om rapporteringsforpliktelser e.l. Forvalter er ofte en bank eller en annen finansinstitusjon som er godkjent av Finanstilsynet. Forvalter har ikke eierskap til aksjen. Forvalter er forpliktet til å oppgi informasjon om reell eier på forespørsel, og om nødvendig innhente opplysninger fra andre forvaltere i kjeden.

Aksjeeierbok

Ifølge aksjeloven er alle norske aksjeselskaper forpliktet til å holde en til enhver tid oppdatert aksjeeierbok, hvis de ikke vedtektsfester å ha aksjeeierregister. Denne oppbevares hos selskapet selv, regnskapsfører eller annen leverandør. Aksjeeierboken dokumenterer aksjeeiere (fysisk eller juridisk person som direkte eier). Registrering i aksjeeierboken gir rettigheter «som tilkommer en aksjeeier», men gir ikke rettsvern. Disse kan også oppnås ved at eierskapet er meldt og godtgjort, ikke avhengig av innføring i aksjeeierboken.

Foretaksregisteret

Brønnøysundregistrene utvikler og driver flere registre, herunder Foretaksregisteret. Foretak som driver næringsvirksomhet i Norge, plikter å oppdatere informasjonen i Foretaksregisteret ved endringer. Registeret skal gi oversikt over hendelser i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper m.fl., som kapitalendringer, vedtekter, styreendringer og lignende.

Foretaksregisteret inneholder informasjon om hvem som stiftet aksjeselskapet, dvs. aksjeeiere på opprettelsestidspunktet, foretaksregisterloven § 4-4 jf. aksjeloven § 2-3. Foretaksregisteret inneholder også informasjon om deltakerne i ansvarlige selskaper. Foretaksregisteret inneholder ikke opplysninger om eiere utover dette.

Foretaksregisteret inneholder blant annet følgende informasjon: Selskapets vedtekter, styremedlemmer og eventuelt varamedlemmer, og hvem som er styrets leder, daglig leder, hvem som representerer selskapet utad og tegner dets firma. Foretaksregisteret viser om selskapet er unntatt fra revisjonsplikt.

Grunnboken (Statens kartverk)

Grunnboken er et offentlig register som viser tinglyste rettigheter og forpliktelser i eiendom. Grunnboken viser hvem som er tinglyst eier av

eiendommen. Den viser også eventuelle pengeheftelser, erklæringer og avtaler, eller om andre eiendommer eller personer har tinglyste rettigheter på eiendommen.

Statens kartverk fører også det offisielle eiendomsregisteret (matrikkelen). Matrikkelen omfatter ca. 3,3 millioner eiendommer, 4,3 millioner bygninger, 2,6 millioner boliger og 2,5 millioner veiadresser. Matrikkelen inneholder registrert eiers eller festers navn eller organisasjonsnummer. Matrikkelen inneholder også opplysninger om eiendomsgrenser, adresser, bygninger, boliger og gårds- og bruksnummer. Informasjonen omfatter også historiske opplysninger fra grunnboken.

Petroleumsregisteret

I Petroleumsregisteret registreres blant annet dokumenter som stifter, forandrer, overdrar, behefter, anerkjenner eller opphever en rettighet til en utvinningstillatelse eller en andel i en slik tillatelse. Petroleumsregisteret gir dermed en offentlig tilgjengelig oversikt over alle utvinnings-tillatelser og særskilte tillatelser til anlegg og drift av innretninger for transport eller utnyttelse av petroleum, samt historiske overdragelser av andeler i disse tillatelsene (Oljedirektoratet, 2023). Oljedirektoratet¹ fører Petroleumsregisteret.

7.2 Reelle rettighetshavere

7.2.1 Lov om register over reelle rettighetshavere

EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv som er tatt inn i EØS-avtalen, stiller krav om opprettelse av et register over reelle rettighetshavere.

Lov om register over reelle rettighetshavere (lov 1. mars 2019 nr. 2) legger til rette for å opprette et register over reelle rettighetshavere. Formålet med loven er å legge til rette for rapporteringspliktiges, myndighetenes og andres tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere. Registeret vil dermed bidra til økt åpenhet om norske foretaks eierstrukturer, herunder utenlandsk eide norske selskaper. Åpenhet om eierskap vil gjøre det vanskeligere å skjule hvem som i realiteten har kontroll over foretak, og dermed bidra til å motvirke misbruk av de aktuelle foretakene til hvitvasking, terrorfinansiering og annen økonomisk kriminalitet.

¹ Oljedirektoratet skifter navn til Sökkeldirektoratet fra 1. januar 2024.

Boks 7.1 EU-domstolen: C-37/20 og C-601/20 Luxembourg Business Registers

EU-domstolen avsa 22. november 2022 en dom hvor den konkluderte med at en bestemmelse i femte hvitvaskingsdirektiv, som stiller krav om at opplysninger om reelle rettighetshavere skal gjøres tilgjengelig for allmennheten uten nærmere vilkår, er ugyldig. EU-domstolen konkluderte med at en slik bestemmelse er i strid med grunnleggende rettigheter i EU-pakten: respekt for privatlivet og beskyttelse av personopplysninger (EU-domstolen, 2022).

Etter at dommen ble avsagt, stengte flere land ned sine registre for innsyn for allmennheten. Finansdepartementet opplyste i desember 2022 om at etablering av det norske registeret er utsatt fordi EU-dommen gjør det nødvendig med en nærmere utredning av dommens betydning for det norske regelverket. Finansdepartementet tar sikte på å få på plass de nødvendige avklaringer slik at registeret kan åpnes så snart som mulig (Finansdepartementet, 2022).

I lov om register over reelle rettighetshavere er reell rettighetshaver definert som «den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, arrangement, enhet eller annen sammenslutning». Definisjonen er likelydende med definisjonen i hvitvaskingsloven, men tilpasset denne loven. Definisjonen omfatter både direkte og indirekte eierskap, og andre rettigheter til å kontrollere gjennom for eksempel en aksjonæravtale.

Reglene om registreringspliktiges plikt til å identifisere og innhente opplysninger om reelle rettighetshavere trådte i kraft i 2021. Reglene om selve registreringen av disse opplysningene i et register, er ikke trådt i kraft ennå.

Når registeret etableres, vil det omfatte reelle rettighetshavere uansett hvor de er bosatt eller om de har «kontroll» gjennom utenlandske foretak. Det skal også registreres dersom det er indirekte kontroll. Ved indirekte kontroll skal også mellomliggende enheter og selskaper rapporteres.

For de som skal registrere i registeret, vil «kontroll» være den eller de fysiske personer som direkte eller indirekte eier eller kan stemme for («kontrollerer») mer enn 25 prosent av eierandelen i foretaket, eller kan utpeke eller avsette mer enn halvparten av styret eller på annen måte (for eksempel gjennom aksjonæravtale) har faktisk kontroll. Også ved bruk av stråmenn vil det være krav om å rapportere den som reelt innehar kontroll. Identifiseringen skal skje etter lignende kriterier som i hvitvaskingsloven, men det er gitt egne regler i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere om hvem det skal registreres opplysninger om. Opplysningene i registeret er uansett antatt å være til hjelp for rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.

7.2.2 Hva skal registreres i register over reelle rettighetshavere?

Registeret skal inneholde navn og personnummer til den reelle rettighetshaver samt hvilken måte de kontrollerer den registreringspliktige på, herunder gjennom eierskap, stemmerett eller annen måte. Det skal også fremkomme om det er direkte eller indirekte eierskap, og med navn og organisasjonsnummer på mellomliggende selskaper/foretak (selskapsstruktur).

Registreringspliktige må også kunne dokumentere kartleggingen av eierforholdene slik at man kan forstå hvorfor en fysisk person er identifisert som reell rettighetshaver. Dette kan være dokumentasjon som stiftelsesdokumenter, vedtekter, aksjeeierbok eller tilsvarende.

Loven stiller krav om å registrere opplysninger om eksistensen av aksjonæravtaler, dersom aksjonæravtaler har betydning for kontrollen av selskapet og identifisering av reell rettighetshaver.

Dersom det ikke er identifisert reelle rettighetshavere, skal det i stedet registreres opplysninger om foretakets daglige leder og styremedlemmer. Opplysningene om at det ikke er identifisert reelle rettighetshavere skal registreres, og vurderingen skal begrunnes og dokumenteres. Det stilles krav om at registreringspliktige har gjort tilstrekkelige undersøkelser før de kan registrere at det ikke finnes reelle rettighetshavere.

Registreringspliktige skal holde informasjonen i registeret oppdatert, slik at de er pliktige til å oppdatere informasjonen i registeret når de får vite om endringer i eierstrukturen som medfører nye reelle rettighetshavere.

7.3 Eksempler på regelverk som krever opplysninger om eiere

7.3.1 Hvitvaskingsloven

Formålet med hvitvaskingsloven (lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering) er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Tiltakene i loven skal beskytte det finansielle og økonomiske systemet, og samfunnet som helhet.

Loven legger opp til at de som er pålagt å følge den (rapporteringspliktige), blant annet banker og verdipapirforetak, skal gjennomføre risikovurderinger og utarbeide rutiner for egen virksomhet tilpasset den identifiserte risikoen. Det skal gjennomføres risikobaserte kundetiltak overfor foretakenes kunder, som går ut på å forstå kundeforholdets formål og tilsiktede art, i tillegg til å innhente og bekrefte informasjon om kunden. I dette inngår blant annet en vurdering av hvor midlene som skal inngå i kundeforholdet stammer fra, og hva de skal gå til. Når kunden ikke er en fysisk person, skal rapporteringspliktige forstå eierskaps- og kontrollstrukturen i kunden, i tillegg til å identifisere eventuelle reelle rettighetshavere. Disse reglene kalles gjerne kjenn din kunde-prinsippet, også kjent som know your customer (KYC).

Hvitvaskingsloven gir videre regler om undersøkelsesplikt når det avdekkes forhold som kan indikere at midler har tilknytning til hvitvasking eller terrorfinansiering, i tillegg til visse uttrykkelige omstendigheter som skal utløse undersøkelsesplikt. Dersom det etter nærmere undersøkelser er forhold som gir grunnlag for mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, skal rapporteringspliktige oversende opplysninger til Enheten for finansiell etterretning (EFE), plassert i Øko-

krim, om forholdene. I 2022 ble det sendt nesten 20 000 rapporter om mistenkelige transaksjoner, såkalte MT-rapporter, til EFE.

Rapporteringspliktige skal gi Økokrim (EFE) nødvendige opplysninger på forespørsel, også uten at den rapporteringspliktige selv har rapportert. Finanstilsynet har skrevet en veileder til hvitvaskingsloven (Finanstilsynet, 2022).

7.3.2 Lov om åpenhet om eierskap i medier

Lov om åpenhet om eierskap i medier (lov 17. juni 2016 nr. 64) har som formål å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier. Loven gjelder dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler har innflytelse over slike foretak. Medietilsynet fører tilsyn med foretakene, og foretakene har plikt til å gi Medietilsynet de opplysninger tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Opplysningsplikten omfatter både opplysninger om eierskap i norske medier og opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart innflytelse som tilsvarer eierskap, over det redaksjonelle produktet.

Hensynet bak reglene er at kunnskap om eierskap, oppkjøp og maktforhold i mediene er viktig for at mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som står bak, og for å kunne vurdere budskapenes relevans og verdi som grunnlag for egen meningsdannelse. En informert offentlig debatt om medieeierskap motvirker at skjulte eierinteresser kan utøve innflytelse på samfunnsdebatten. Det kan også virke forebyggende mot utilbørlig påvirkning av medienes innhold og bidra til å ivareta medienes redaksjonelle frihet.

Kapittel 8

Regelverksutviklingen internasjonalt

8.1 Innledning

Det er økende bevissthet rundt sårbarheter som følger av handel og investeringer med land man ikke har felles sikkerhetsinteresser med. Flere vestlige land har de siste årene innført eller forsterket tiltak som griper inn i handels- og investeringssamarbeid, med mål om å redusere avhengigheter og forhindre uønsket teknologi- og kunnskapsoverføring. Flere tiltak er begrunnet i nasjonale sikkerhetsinteresser. Andre tiltak er ment å styrke eller beskytte nasjonale verdikjeder og produksjon.

8.2 Investeringskontroll har blitt mer utbredt

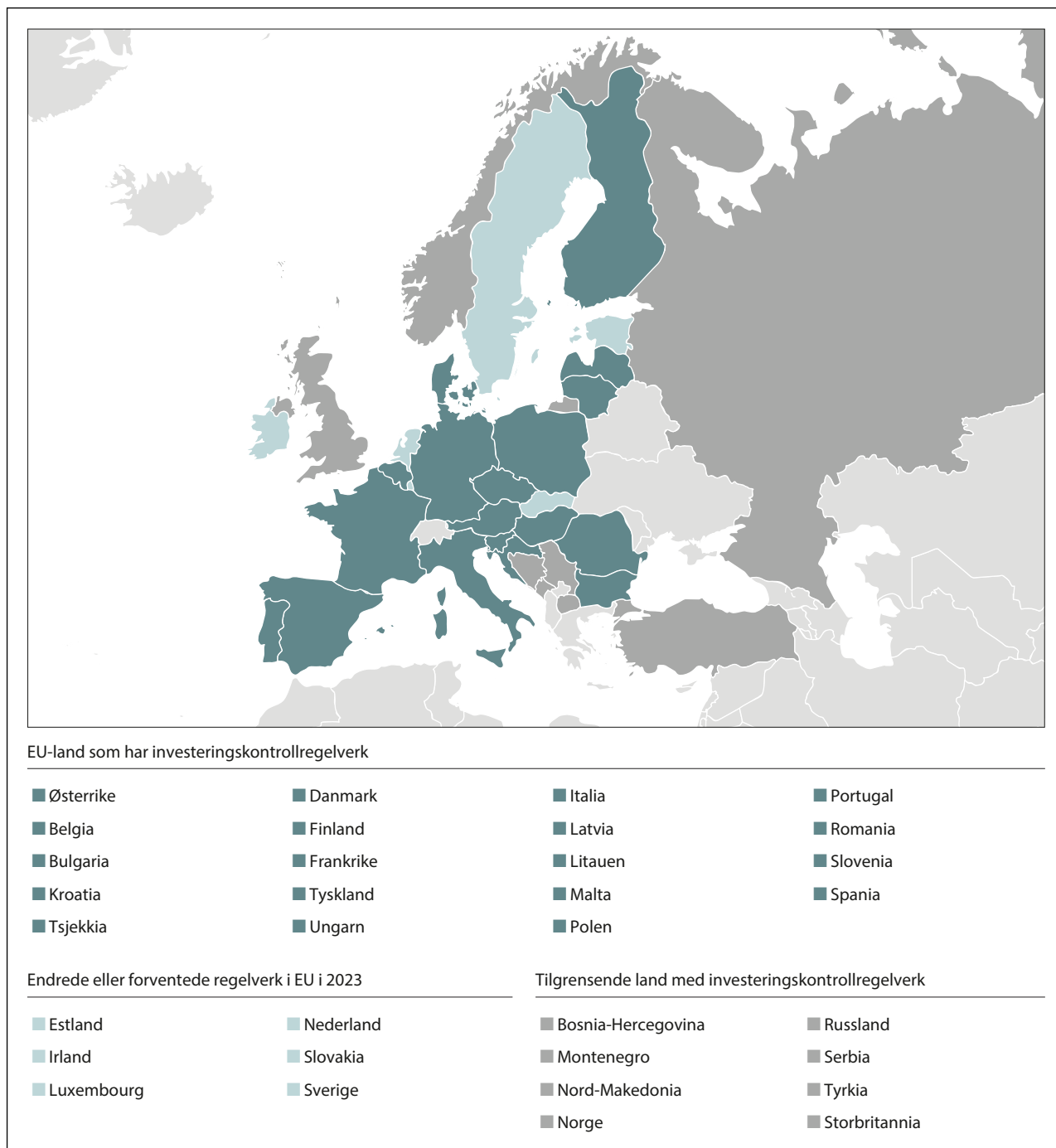
De siste 15 årene har mange vestlige land etablert eller videreutviklet regelverk for å redusere sårbarheter knyttet til utenlandske investeringer som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser (OECD, 2020). Fellesbetegnelsen som benyttes på regelverkene som utvikles er ofte filtrering eller gransking av utenlandske direkteinvesteringer, eller «foreign direct investment screening (FDI screening)». I denne utredningen brukes begrepet «investeringskontroll» om denne typen regelverk. Disse regelverkene etablerer ordninger som gjør at myndighetene kan fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i investeringer i foretak som kan ha konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser.

I USA har investeringskontroll lenge vært brukt som virkemiddel for å hindre oppkjøp og investeringer som kan medføre konsekvenser for nasjonal sikkerhet. *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) som er en tverrdepartemental komité som vurderer sikkerhetsimplikasjonene av konkrete investeringer, ble etablert i 1975. Australia innførte investeringskontroll i 1975. Kina introduserte et slikt regelverk i 1995, og hadde i 2020 tre ulike regelverk for dette formålet. Russland etablerte sitt regelverk i 2008.

Frem til nå har fremvoksende økonomier i Asia og Sør-Amerika vært mer tilbakeholdne med å innføre eller utvide investeringskontrollregelverk (OECD, 2020). Investeringskontroll har heller ikke vært utbredt i Europa. Tyskland vedtok investeringskontrollregelverk i 2004 (utvidet i 2009) og Finland i 2012. Danmark vedtok investeringsscreeningsloven i 2021 og Storbritannia erstattet Enterprise Act fra 2002 med National Security and Investment Act i 2022. Sverige har vedtatt en lov om gransking av utenlandske investeringer som er forventet å tre i kraft fra 1. desember 2023. En mer detaljert beskrivelse av enkelte lands regelverk finnes i vedlegg til NOU-en.

EU-kommisjonen fastslo i 2017 at man trenger felleseuropeiske regler på området. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/452 «om et regelsæt for screening af udenlandske direkte investeringer i Unionen» krever ikke at medlemslandene etablerer nasjonale regelverk for investeringskontroll, men EU-kommisjonen har tydelig oppfordret medlemslandene i den retningen. Dette har ført til at flere EU-land nå er i ferd med å vedta eller revidere nasjonale regelverk. For en mer detaljert beskrivelse av EU-forordningen se punkt 8.4. En oversikt over land i Europa med investeringskontrollregelverk som enten er etablert eller under utvikling finnes i figur 8.1.

OECD skiller mellom første- og andregenerasjonsregelverk (OECD, 2020). Førstegenerasjonsregelverk inneholder typisk en tillatelsesordning for investeringer i utpekte foretak eller i en avgrenset sektor. Andregenerasjonsregelverk er mer omfattende og legger opp til løpende behandling av et større antall meldinger i henhold til faste kriterier og utført av en dedikert offentlig myndighet. Etter 2010 har det blitt mer vanlig at land innfører andregenerasjonsregelverk. I 2023 hadde omtrent halvparten av de 61 landene som deltar i OECDs arbeidsgruppe for investeringer, innført lignende typer regelverk. Omfanget av regelverkene og hensynene som de er ment å ivareta, er utvidet betydelig de siste årene (OECD, 2022b). Ifølge OECD vil utbredelsen av investeringskon-



Figur 8.1 Oversikt over land i Europa med investeringskontrollregelverk per mars 2023

Kilde: White & Case LLP. (Dr. Heinrich T. Dr. Kuhn T. Berg O. Wienke T-M, 2023)

trollregelverk fortsette å øke i tiden fremover (OECD, 2023c).

8.3 OECDs retningslinjer for investeringskontroll

Den internasjonale regelverksutviklingen innen investeringskontroll, inkludert hos våre nærmeste naboland, går i retning av mer omfattende

og detaljerte regelverk med vekt på forutsigbarhet for næringslivet, samt forsøk på harmonisering i regi av OECD og EU. G7-landene har i tillegg en egen *Investment Screening Expert Group* som diskuterer retningslinjer og utveksler erfaringer om beste praksis. Også NATO utarbeider i 2023 ikke-bindende retningslinjer for medlemslandene om risikoreduserende tiltak mot utenlandske investeringer.

OECD publiserte i 2009 retningslinjer for hvordan land kan utforme regelverk for investeringskontroll som er transparente og effektive. Formålet er at landene skal kunne ivareta sine sikkerhetsinteresser uten å lage unødvendige hindringer for investeringssamarbeid. OECD fremhever følgende prinsipper:

- *Ikke-diskriminering*: Ulike investorer bør i størst mulig grad likebehandles. Eventuelle tiltak gjort med hensyn til en konkret investering, må være basert på spesifikke omstendigheter ved den aktuelle investeringen.
- *Transparens/forutsigbarhet*: Regelverk og praksis bør være så åpent tilgjengelig som mulig, uten at det går på bekostning av behovet for beskyttelse av konfidensiell eller sensitiv informasjon. Myndigheter bør informere om planlagte endringer i regelverket. Regelverk bør legge opp til klare og strenge tidsrammer for behandling av saker, og vedtak bør gjøres offentlig tilgjengelige.
- *Forholdsmessighet*: Begrensninger på en investering bør ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn. Tiltak bør baseres på kunnskap både om sikkerhetshensyn og hensynet til et åpent investeringsklima. OECD anerkjenner at det er opptil hvert enkelt land å definere hva som er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Sammenhengen mellom tiltaket og risikoen må samtidig være tydelig.
- *Ansvarlighet*: Myndigheter bør legge opp til ulike former for tilsyn og etterprøvbarehet av regelverket, og jevnlig analyser av regelverkets konsekvenser. Beslutning om å gripe inn i investeringer bør tas på et høyt myndighetsnivå for å sikre ansvarlighet. OECD viser til at investorer bør ha mulighet til å klage på myndighetenes vedtak gjennom fastsatte administrative prosedyrer eller i domstolssystemet, men uten at dette går på bekostning av myndighetenes behov for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser (OECD, 2009).

8.4 Forordning (EU) 2019/452 om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer

Bakgrunn og formål

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/452 om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer i unionen trådte i kraft i oktober 2020. Forordningen er hjemlet i EU-traktaten avdeling II om felles handelspolitikk. Dette er ikke en del av

EØS-avtalen. Forordningen gjelder for alle EUs medlemsland, uavhengig av om de har en investeringskontrollordning eller ikke.

Formålet med forordningen er å etablere en felles tilnærming til kontrollen av investeringer fra land utenfor EU (tredjeland), som kan utgjøre en risiko for sikkerhet eller offentlig orden. Tolkningen av begrepene sikkerhet eller offentlig orden gjøres av den enkelte medlemsland, men må være i samsvar med EUs internasjonale forpliktelser og bestemmelsene i EU-traktaten om kapitalbevegelser fra tredjeland.

Forordningen legger til rette for informasjonsutveksling og koordinering mellom medlemslandene i EU, og mellom medlemslandene og EU-kommisjonen. Forordningen åpner for og understreker viktigheten av internasjonalt samarbeid om investeringskontroll med tredjeland. I forordningen fastsettes det at Europa er og skal fortsette å være åpent for utenlandske direkteinvesteringer (EU, 2019/452).

Minstekrav til utformingen av nasjonale regelverk

EU-forordningen etablerer ikke en felles investeringskontroll for medlemslandene og den pålegger heller ikke medlemsland å opprette egne nasjonale kontrollordninger. Medlemslandene bestemmer selv hvordan deres nasjonale regelverk skal utformes. Beslutningen om hvilke investeringer som skal kontrolleres og eventuelt gripes inn i skal tas av medlemslandet der investeringen finner sted.

Forordningen stiller likevel enkelte minstekrav til utformingen av nasjonale regelverk. Ifølge forordningens artikkel 3 skal ordningene være transparente og ikke-diskriminerende, og ha fastsatte frister for behandling av saker. Videre skal sensitiv informasjon behandles konfidensielt, det skal være klagemuligheter for investorer, og det skal finnes tiltak for å identifisere og avverge omgåelse av reglene. I artikkel 3 legges det vekt på at medlemslandenes regler skal være åpne og tilgjengelige og at reglene skal angi omstendighetene som utløser kontroll, begrunnelsen for kontroll, samt tilhørende detaljerte prosedyrer knyttet til prosessen (EU-kommisjonen, 2023b).

Samarbeidet mellom Kommisjonen og medlemsland

Forordningen pålegger EU-landene en plikt til å samarbeide innbyrdes og med EU-kommisjonen. Samarbeidet varierer avhengig av om de utenlandske investeringene blir kontrollert på nasjonalt plan eller ikke.

Dersom en investering kontrolleres på nasjonalt plan, skal medlemslandet orientere EU-kommisjonen og de andre medlemslandene om dette ved å dele opplysninger om investeringen. Hvis et annet medlemsland anser at investeringen sannsynligvis vil påvirke dets sikkerhet eller offentlige orden, kan dette landet utstede en kommentar. Dersom EU-kommisjonen anser at en investering sannsynligvis vil påvirke sikkerheten eller den offentlige orden i mer enn ett medlemsland, kan Kommisjonen avgi en uttalelse. Kommentarer fra medlemslandene og Kommisjonens uttalelse rettes til medlemslandet der investeringen finner sted.

Medlemslandene og Kommisjonen kan også uttale seg om investeringer som ikke er underlagt investeringskontroll. Dette kan være tilfellet dersom medlemslandet hvor investeringen finner sted ikke har en kontrollordning, eller investeringer ikke omfattes av medlemslandets nasjonale ordning. Hvis et medlemsland eller EU-kommisjonen anser en ikke-kontrollert investering i et annet medlemsland for å være en risiko for flere medlemsland eller for hele unionen, kan man etterspørre informasjon fra vertslandet for investeringen. Vertslandet er da forpliktet til å bidra med et minimum av informasjon så raskt som mulig.

All utveksling av informasjon gjennom EUs samarbeidsordning er underlagt strenge regler om konfidensialitet. Kommentarer og uttalelser deles ikke med de andre medlemslandene, unntatt når uttalelsen gjelder en investering som kan påvirke fellesprosjekter eller programmer på EU-nivå. EU-kommisjonen er forpliktet til å skaffe til veie et sikret og kryptert kommunikasjonssystem mellom medlemsland og Kommisjonen for dette formålet.

Generaldirektoratet for handel i EU-kommisjonen har laget et skjema for å forbedre informasjonsutvekslingen under EU-mekanismen (EU, 2022). Informasjon som deles i EUs samarbeidsordning inkluderer:

- informasjon om hvem som er investoren og målforetaket
- hvilke sektorer disse opererer i og hvor
- informasjon om hva som er verdien av investeringen
- hvor finansieringen kommer fra
- informasjon om når transaksjonen skal finne sted

Effektiv informasjonsdeling skal bidra til at medlemslandet som melder om en investering, kan gjøre sine vurderinger uten forsinkelse. Medlems-

landet hvor investeringen finner sted, oppfordres til å innhente nødvendige opplysninger fra investoren eller det berørte foretaket.

Veiledning til vurdering av saker

Forordningen gir en veiledende liste over kriterier som skal hjelpe medlemslandene og Kommisjonen med å vurdere om en utenlandsk direkteinvestering vil kunne påvirke sikkerhet eller offentlig orden. Ifølge listen bør landene og Kommisjonen vurdere virkningene av den utenlandske investeringen på:

- kritisk infrastruktur (fysisk eller virtuell, innen energi, transport, vann, helse, kommunikasjon, media, databehandling og -lagring, luft og romfart, forsvar, valgrelatert eller finansiell infrastruktur, samt investeringer i land og eiendom som er avgjørende for bruk av slike infrastrukturer)
- kritisk teknologi og elementer med flerbrukspotensiale (kunstig intelligens, robotikk, halvledere, cybersikkerhet, kvanteteknologi, romfart, forsvar, energilagring, kjernefysisk teknologi, nano- og bioteknologi)
- tilgang til kritiske leveranser (energi, råvarer og matsikkerhet)
- tilgang til eller muligheten til å kontrollere sensitiv informasjon (personopplysninger)
- mediefrihet og pluralisme

Forordningen viser til at forhold knyttet til investor også er relevante for vurderingen:

- om investoren er kontrollert eller påvirket av tredjeland, enten gjennom eierstrukturer eller gjennom betydelig finansiering
- om investor tidligere har vært involvert i aktivitet som påvirket sikkerhet eller samfunnsorden
- om investor har vært involvert i internasjonal kriminalitet

Ikke-diskriminering av investorer fra tredjeland (utenfor EU) er et sentralt prinsipp i forordningen. Risiko tilknyttet et utenlandsk oppkjøp skal vurderes i hver enkelt sak, uavhengig av den utenlandske kjøpers hjemland (EU-kommisjonen, 2022). EU-forordningen tillater ikke kontroll av utenlandske direkteinvesteringer basert på andre hensyn enn sikkerhet eller offentlig orden.

Forordningen lister for øvrig opp flere EU-finansierte prosjekter og programmer som kan være relevante for sikkerhet eller offentlig orden, og hvor EU-kommisjonen særlig vil vurdere risikoen ved utenlandske investeringer. Denne listen

inkluderer blant annet «Galileo», «Horizon 2020», «Trans-European Networks» og «European Defence Industrial Development Programme». Listen ble oppdatert i 2020 og ytterligere oppdateringer vil følge etter behov.

Ekspertgruppen for kontroll av utenlandske direkteinvesteringer i EU

Som ledd i arbeidet med å gjøre EU-forordningen operasjonell, er det opprettet en ekspertgruppe som skal gi råd til EU-kommisjonen. Alle medlemslandenes myndigheter deltar i gruppen, også de som i dag ikke har en nasjonal kontrollordning. Gruppen ledes av Kommisjonen. Gruppens mandat er å drøfte spørsmål av felles interesse knyttet til utenlandske direkteinvesteringer, samt beste praksis og erfaringer fra investeringskontroll på nasjonalt nivå. Ekspertgruppen har også myndighet til å gi Kommisjonen råd om spørsmål knyttet til gjennomføringen av selve forordningen. Ekspertgruppen omtaler ikke individuelle investeringer.

Årsrapporter og evalueringer

EU-kommisjonen har hittil publisert tre årsrapporter basert på aggregerte data fra medlemslandene om saker som har gjennomgått investeringskontroll i henhold til respektive regelverk og ordninger. Rapportenes formål er å bidra til åpenhet rundt praktiseringen av investeringskontroll i EU, og om utviklingen av nasjonale kontrollordninger.

Ifølge den tredje årsrapporten behandlet EUs medlemsland 1 444 søknader om investeringstillatelse og såkalte «ex officio-saker»¹ i løpet av 2022. Medlemslandene vurderte at det var behov for nærmere vurdering («formal screening») i 55 prosent av alle mottatte saker. De øvrige sakene var enten ikke relevante eller kunne avklares uten nærmere vurdering. Dette er en signifikant økning i andel saker som undergikk formell kontroll sammenlignet med 2020 og 2021, da tallene var på hhv. 20 og 29 prosent (EU-kommisjonen, 2023e). EU-kommisjonen gir ingen nærmere opplysninger om hva økningen skyldes, herunder om det er de utenlandske investeringene som har endret karakter, eller om det er endringer i EU-landenes regelverk og praksis. Av de sakene som undergikk formell kontroll i 2022, ble 86 prosent godkjent, ni prosent godkjent med vilkår, og én

¹ «Ex officio-saker» innebærer at en myndighet kan utføre noe på eget initiativ, dvs. uten at noen utenforstående krever det.

prosent blokkert. Fire prosent av sakene ble trukket av partene.

I 2022 meldte medlemslandene inn 423 saker til EU-kommisjonen, i tråd med Artikkel 6 i EU-forordningen. Over 90 prosent av sakene ble meldt inn fra Østerrike, Danmark, Frankrike, Tyskland, Italia og Spania. EU-kommisjonen kom med uttalelser i tre prosent av sakene. Uttalelsene er konfidensielle.

OECD publiserte i 2022 en evaluering av forordningens samarbeidsmekanisme på oppdrag fra EU-kommisjonen. Evalueringen skulle særlig se på ordningens formålseffektivitet (effectiveness) og kostnadseffektivitet (efficiency). Hovedfunnene var at både medlemsland og næringslivet i stor grad er fornøyde med samarbeidsmekanismen, men at både formålseffektiviteten og kostnadseffektiviteten kan forbedres på flere områder (OECD, 2022a).

EU-kommisjonen skal evaluere forordningens virkemåte og effektivitet og legge frem en rapport for Europaparlamentet og Rådet innen utgangen av 2023, og deretter hvert femte år. Denne evalueringsrapporten vil bli offentliggjort. Parallelt med evalueringen vil EU-kommisjonen fremlegge forslag til revisjoner i forordningen. Evalueringen og forslag til revidert forordning var ikke tilgjengelige per 1. november 2023.

8.5 Hovedtrekk i andre lands investeringskontrollregelverk

8.5.1 Fellestrekk

Ulike lands regelverk om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer varierer i omfang og oppbygging. De siste årene har man sett økt harmonisering av regelverkene, og at plikter og prosesser i regelverk er mer tydelig beskrevet (OECD, 2022a). Samtidig påpeker EU-kommisjonen at det fortsatt finnes betydelige variasjoner også mellom EU-landenes nasjonale regelverk, særlig med hensyn til hva som utgjør en formell vurderingsprosess, tidslinjer, hvilke sektorer som omfattes og hvilke krav som stilles til melding (EU-kommisjonen, 2023e).

Utvalget vil nedenfor redegjøre kort for hovedtrekkene i regelverk i andre vestlige land. Informasjonen er i hovedsak basert på ulike rapporter fra OECD og FN om investeringskontrollregelverk og opplysninger innhentet om regelverkene i EU, Danmark, Sverige, Storbritannia, USA, Finland og Tyskland.

8.5.2 Regelverkens formål

Et fellestrekk ved regelverkene er at de er ment å ivareta landenes sikkerhet. De lovfestede formålene er formulert noe ulikt. Regelverkene som utvalget har sett på, bruker hovedsakelig «nasjonal sikkerhet», i noen tilfeller i kombinasjon med «offentlig orden». Finland bruker begrepet «ytterst viktig nasjonalt interesse», men kobler dette til ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser og offentlig orden. Begrepsbruken viser at formålene i sin kjerne er nokså likeartede mellom land, men også at formålene kan være noe ulikt avgrenset. EU bruker begrepene «sikkerhet» og «offentlig orden» uten at disse er nærmere definert i forordningen. Forordningen angir imidlertid kriteriene som skal vurderes ved beslutning om at en utenlandsk direkteinvestering sannsynligvis vil påvirke sikkerhet eller offentlig orden.

8.5.3 Hvilke investeringer kontrolleres?

Det har blitt mer vanlig at regelverkene inneholder konkrete bestemmelser om hvilke investeringer som skal kontrolleres. Dette forutsetter at myndighetene på forhånd gjør en vurdering av hvilke investeringer som kan tenkes å utgjøre en sikkerhetsrisiko og hvor det kan være behov for å kunne gjøre en nærmere vurdering i det enkelte tilfellet. Kriterier for hvilke investeringer som omfattes handler ofte om forhold ved målforetaket, forhold ved investor og forhold ved selve investeringen.

Foretak som er gjenstand for investering: Enkelte land fører kontroll med investeringer i forhåndsutpekte foretak, for eksempel foretak som har et naturlig monopol eller på annen måte har en sentral stilling i samfunnet. Norge har et slikt system, jf. eierskapskontrollen etter sikkerhetsloven kapittel 10. Forhåndsutpeking av enkeltforetak er likevel en lite utbredt modell for å identifisere hvilke foretak som skal underlegges kontroll. Det vanlige er at regelverket beskriver sektorer eller typer virksomhet. Spørsmålet om en investering i et konkret foretak er underlagt investeringskontroll, vil da følge av foretakets sektortilknytning eller hvilken virksomhet foretaket driver. En oversikt utarbeidet av FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD), viser at om lag 40 land har definert foretakene som underlegges kontroll enten gjennom sektortilknytning eller virksomhet, mens fire land fører kontroll med investeringer i forhåndsutpekte foretak (UNCTAD, 2023).

Ifølge OECD definerer stater i økende grad flere sektorer og typer virksomhet som sensitive enn tidligere (OECD, 2022a). Ofte gis det kun en overordnet indikasjon i lov om hvilke sektorer og typer virksomhet som er omfattet, mens mer detaljerte avgrensinger gis i forskrift og veiledning. Ordlyden som brukes om sektorer og virksomhetstyper varierer og avgrenses på til dels ulike måter. Se tabell 8.1 for en forenklet oversikt over sektorer og typer virksomhet i andre lands regelverk.

I hovedsak kan andre lands meldeordninger deles inn i to hovedkategorier: Investeringer i foretak som er leverandører til kritiske samfunnssektorer (forsvar, transport, energi, e-kom, helse mv.) og investeringer i foretak som produserer eller råder over kritisk teknologi (forsvarsmateriell, flerbruksteknologi og fremvoksende teknologier). Noen land, herunder Finland og USA, har meldeordninger som omfatter kjøp av fast eiendom. Sverige og USA har inkludert investeringer i foretak som råder over store mengder personopplysninger. Sverige, USA og Tyskland har også med investeringer i foretak som produserer kritiske råvarer.

Investor: De fleste lands regelverk omfatter kun investeringer hvor investor er utenlandsk. Enkelte regelverk legger opp til kontroll uavhengig av om investor er nasjonal eller utenlandsk. I noen tilfeller hvitelistes nasjonale investorer og investorer fra allierte land for investeringer i enkelte sektorer, mens de omfattes i andre sektorer. Innad i EU varierer det om landene pålegger meldeplikt på investorer fra andre EU-land, eller kun på investorer fra tredjeland utenfor EU. I Danmarks og Tysklands regelverk likebehandles investorer fra Norge og de andre EØS/EFTA-landene med investorer fra EU. I Sveriges regelverk er norske investorer å anse som tredjelandsinvestorer, mens investorer fra EU likebehandles med svenske. Ifølge UNCTAD skiller enkelte land også mellom om investor er statlig eller privat eid, med særlige bestemmelser for de statlig eide (UNCTAD, 2023).

Transaksjoner: Hvilke typer investeringer som kan bli gjenstand for kontroll varierer. De fleste land legger til grunn en bredere definisjon enn kun aksjekjøp, og inkluderer blant annet kjøp av stemmerett, avtaler om styredeltakelse, og avtaler som gir tilgang til informasjon om målforetaket (OECD, 2020). For å få målrettede og forutsigbare ordninger har en rekke land fastsatt en prosentmessig terskelverdi for når en investering skal kontrolleres. Det varierer hvor terskelverdien er satt, men flere land har satt terskelverdien

Tabell 8.1 Sektorer i andre lands regelverk¹

Sektorer	DK	SE ²	FI ³	DE	UK	USA
Forsvar	X		X	X	X	X
Transport	X			X	X	X
Energi	X			X	X	X
Kommunikasjon	X			X	X	X
Beredskap	X				X	
Helse	X			X		
Mat- og vannforsyning	X			X		X
Finans	X					X
Media				X		
Sikkerhetsgradert informasjon	X			X	X	
Flerbruksteknologi	X	X	X		X	
Forsvarsmateriell	X	X	X	X	X	X
Fremvoksende/kritiske teknologier	X	X			X	X
Kritiske råvarer		X		X		X
Personopplysninger		X				X
Eiendom			X			X

¹ En nærmere beskrivelse av de ulike landenes regelverk i finnes i vedlegget i NOU-en.

² I Sveriges regelverk er «samhällsviktig verksamhet» en type virksomhet som omfattes av kontroll. Hva slags virksomhet dette gjelder vil angis nærmere i forskrift (ikke tilgjengelig per 1. november 2023).

³ Det finske regelverket inneholder ikke en liste over sektorer, men omfatter investeringer i foretak som produserer eller leverer kritiske varer eller tjenester til myndigheter som er viktige for samfunnets sikkerhet.

til oppkjøp av mer enn 10 eller 25 prosent. Dersom kjøper erverver større andeler i foretaket (eksempelvis mer enn 20, 30, 50, 75 og 90 prosent) kan dette utløse ny kontroll. Investors mulighet til å utøve effektiv innflytelse på foretaket er en vanlig parameter for vurderinger om hvor terskelen bør settes. Noen land knytter terskelverdien opp mot stemmerettigheter. I flere lands regelverk er det usikkerhet knyttet til om også indirekte investeringer og endringer i reelle rettighetshavere lenge opp i en eierkjede kan bli gjenstand for myndighetskontroll. OECD peker på at et snevert fokus på å fange opp direkte investeringer kan åpne opp for omgåelse av regelverket (OECD, 2020).

8.5.4 Meldeordning

Oppfyllelse av gitte kriterier vil ofte utløse en plikt for investor, eller i noen tilfeller selger, om å melde fra til myndighetene om en planlagt eller

gjennomført investering, slik at myndighetene kan gjøre en nærmere vurdering. Det at man må melde betyr ikke at investeringen nødvendigvis utgjør en risiko. Det er vanlig at meldingen har oppsettende virkning, dvs. at investeringen ikke kan gjennomføres før vurderingen av meldingen er gjennomført.

Regelverkene har vanligvis en meldeplikt, samt krav til hvor mye informasjon som skal meldes inn for en vurdering av investeringen. I tillegg til meldeplikt for visse investeringer har flere land en frivillig meldeordning hvor myndighetene kan granske relevante investeringer. Hvilke investeringer myndighetene oppfordrer til å melde inn i frivillige meldeordninger, varierer fra land til land. OECD peker på at informasjonskampanjer til næringslivet, insentiver til å melde fra og sanksjoner for ikke å melde fra er virkemidler stater ofte bruker for å få kjennskap til relevante investeringer (OECD, 2020).

Tabell 8.2 Virkeområde, melding og terskler for kontroll i utvalgte lands regelverk

Land	Virkeområde	Melding	Terskel for utløsning av melding
Sverige	Foretak i utvalgte sektorer	Meldeplikt – Investor, uavhengig av nasjonal tilknytning ¹	Tilsvarende eller mer enn 10, 20, 30, 50, 65 og 90 prosent
Danmark	Foretak i utvalgte sektorer	Meldeplikt – Investor med tilknytning utenfor Danmark	Minst 10, 20, 1/3, 50, 2/3 og 100 prosent
	Andre foretak	Frivillig melding – Investor med tilknytning utenfor EØS	Minst 25 prosent
Finland	Foretak i utvalgte sektorer	Meldeplikt – Investor med tilknytning utenfor EØS (for enkelte sektorer også investorer med tilknytning i EØS)	Minst 10, 1/3 og 50 prosent
	Andre foretak	Frivillig melding – Investor med tilknytning utenfor EØS	Ingen terskel
Storbritannia	Foretak i utvalgte sektorer	Meldeplikt – Investor, uavhengig av nasjonal tilknytning	Mer enn 25, 50 og 75 prosent
	Andre foretak	Frivillig melding – Adgang på visse vilkår. Meldingen kan bli avvist.	Ingen terskel

¹ Hjemlene til å fastsette vilkår/forbud gjelder bare overfor investorer med tilknytning utenfor EU. En nærmere beskrivelse av de ulike landenes regelverk finnes i vedlegg til NOU-en.

8.5.5 Prosess og organisering

Det er vanlig at andre lands regelverk om investeringskontroll inneholder en beskrivelse av organisering av roller og ansvar, og detaljer om tidslinje og prosess for behandling av saker.

Ansvar for å føre investeringskontroll er i andre land enten lagt til en egen myndighet (etat, statlig virksomhet), til de enkelte sektormyndigheter (sektortilsyn mv.), eller til politiske myndigheter (departementer eller regjering).

Det er ikke uvanlig at ansvaret for å behandle og avgjøre investeringskontrollsaker er lagt til en egen myndighet. Det vanligste er likevel at beslutningskompetansen er lagt til fagansvarlig departement. Departementet kan da selv være ansvarlig for å forberede saken, men ofte opprettes det en arbeidsgruppe med flere relevante myndigheter for å forberede sakene. Der fagdepartementet selv forbereder saken er det vanlig at fagdepartementet innhenter vurderinger fra andre relevante myndigheter. UNCTADs gjennomgang av 29 lands investeringskontrollregelverk viser at rundt halvparten har lagt ansvaret på departementsnivå.

De fleste regelverkene setter presise og korte tidsfrister for behandling av saker, men inkluderer

mulighet til forlengelse (OECD, 2022b). Ofte vil myndigheten som mottar meldingen vurdere behovet for nærmere vurdering av en investering innen en gitt tidsfrist. Ulike regelverk har fra 25–60 dagers frist på å gjøre en første vurdering av en sak. Dersom en sak skal vurderes nærmere, skal investor informeres og en ny tidsfrist blir satt. Hvor lang den nye tidsfristen er varierer fra noen måneder til så lang tid myndighetene trenger. I de tilfeller hvor myndigheten vurderer å stanse en investering, løftes avgjørelsen ofte til politisk nivå.

Når det gjelder myndighetenes godkjenning av investeringer er det ulik praksis mellom regelverkene. Noen land krever at en investering godkjennes før den kan gjennomføres. Andre land godkjenner bare investeringer som er gått videre til nærmere vurdering, og foretar seg ingen handling i saker som ikke vurderes å medføre en risiko etter en innledende vurdering.

Det er utfordrende å få et bilde av ressursbruken i ulike land. Ofte foreligger det bare informasjon om ressursbruken i land som har lagt saksbehandling og avgjørelsesmyndighet til egne etater. Det er derfor mindre hensiktsmessig å sammenligne ressursbruk på tvers av land. Danmark har et team på ti personer mens Storbritannia har om

lag 100 personer som jobber med kontroll av utenlandske investeringer. I Tyskland er det 15 ansatte. Sverige har estimert at de kommer til å ha rundt 40 personer som jobber med kontroll av investeringer når kontrollmekanismen blir operativ.

8.5.6 Vurderingstema

Investeringer som faller innunder meldeplikt eller som på annen måte fanges opp av myndighetene, kan bli gjenstand for en nærmere vurdering. De generelle temaene som vurderes, er knyttet til de samme forholdene som utløser meldeplikten. Det gjøres vurderinger av om investeringen medfører at en utenlandsk aktør får innflytelse over eller tilgang til kritisk infrastruktur, informasjon eller teknologi som kan medføre en risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Disse vurderingene vil oftest bli sett i sammenheng med størrelsen på investeringen, hvor man søker å kartlegge hvor mye kontroll som faktisk overføres til investor dersom investeringen blir godkjent.

Flere regelverk bruker et meldeskjema som skal sikre at myndighetene får riktig og nødvendig informasjon. Regelverkene legger opp til at enhver meldepliktig investor skal oppgi all relevant informasjon, og at denne informasjonen kan etterprøves. Indikatorer på at investor oppgir feilaktig informasjon, eller på annet vis forsøker å omgå regelverket, vil kunne forlenge behandlingsperioden eller føre til at investeringen ikke godkjennes.

OECD peker på at kriteriene som myndighetene bruker for å vurdere om en investering utgjør en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, kan være lite tilgjengelige både for involverte parter og allmennheten, fordi de innebærer sensitiv informasjon og forretningshemmeligheter. OECD påpeker videre at «hemmeligholdet» rundt hvordan saker behandles og vurderes, har ført til en oppfatning om at resultatet av slike prosesser er uforutsigbart og for lite transparent (OECD, 2022b).

8.5.7 Inngrep i investeringer

Etter hvert som antall saker som myndighetene skal vurdere har økt, har det blitt mer vanlig å sette vilkår på innretningen av en investering før den kan gjennomføres. Formålet er å redusere den identifiserte risikoen for nasjonal sikkerhet slik at investeringen kan gjennomføres. I forarbeidene til flere av lovene utvalget har undersøkt, understrekes behovet for å balansere sikkerhets-

behovet opp mot næringslivets behov for forutsigbarhet og frihandel. Å sette vilkår vurderes å være et mindre inngripende tiltak enn å forby investeringen. Antallet saker hvor myndighetene pålegger vilkår er likevel relativt lavt. Forbud mot gjennomføring av en investering er enda sjeldnere (OECD, 2022b).

Vilkårene som pålegges partene i investeringen, kan være strukturelle eller atferdsbaserte. Et strukturelt vilkår kan være å ekskludere en sensitiv eiendel eller eiendom fra et oppkjøp. Eksempelvis der hvor en investor ønsker å kjøpe seg inn i et foretak og deler av foretaket driver produksjon eller virksomhet inn mot en forhåndsdefinert sensitiv sektor. Da kan et strukturelt vilkår benyttes for å sikre at investor ikke får tilgang til eller kontroll over de verdiene som regelverket skal beskytte.

Et atferdsbasert vilkår kan være at en ny minoritetseier ikke skal få styreplass eller tilgang til sensitiv informasjon i selskapet. Atferdsbaserte vilkår medfører behov for oppfølging av myndighetene for å påse at vilkåret blir etterlevd. Kunnskapen om hvilke avbøtende tiltak som benyttes i ulike saker er mangelfull, ettersom dette ofte er sensitive og konfidensielle opplysninger som ikke deles offentlig.

8.5.8 Klage og domstolsbehandling

EU-forordningen krever at medlemslandenes regelverk om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer gir utenlandske investorer mulighet til å klage på vedtak.

Reglene for klager varierer likevel en del. Noen regelverk inneholder detaljerte regler for klageadgang og klagebehandling, mens andre regelverk legger opp til at klager på vedtak behandles på samme måte som klager etter andre typer myndighetsvedtak. Noen regelverk legger opp til at det ikke er mulig å klage på vedtak, hverken administrativt eller gjennom domstolsapparatet.

OECD peker på at en uavhengig juridisk gjennomgang av vedtak kan bidra til mer rettferdig behandling av berørte parter, mer enhetlig praktisering av regelverket og at man får bedre kunnskap om regelverkets treffsikkerhet. Slike juridiske gjennomganger vil ofte innebære en viss grad av offentlighet, noe som kan stride mot både myndighetenes og foretakenes behov for konfidensialitet rundt sikkerhetsmessige opplysninger og forretningshemmeligheter. Offentlig kjennskap til slike vedtak kan innebære en omdømmetrisiko for de involverte foretakene og påfølgende

tap av verdier. Det er ifølge OECD svært sjeldent at vedtak om vilkår eller stans av en investering blir påklaget og brakt inn for domstolene selv om det er anledning til det (OECD, 2020).

8.6 Utgående investeringskontroll og annen relevant politikktutvikling

Tydeligere politisk kobling mellom økonomi og sikkerhet

Flere vestlige land har de siste årene innført eller forsterket tiltak med mål om å redusere økonomiske avhengigheter og forhindre uønsket teknologi- og kunnskapsoverføring som følge av handel og investeringer. I tillegg til investeringskontroll videreutvikler flere land regelverk blant annet knyttet til eksportkontroll og kontroll av kunnskapsoverføring gjennom forskningssamarbeid (OECD, 2021). EU og USA har samtidig gått i retning av en mer aktiv næringspolitikk innen strategiske sektorer. Enkelte tiltak er begrunnet i hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser, mens andre er begrunnet i strategiske økonomiske interesser, som behovet for å bygge opp produksjon og kompetanse på viktige industriområder. Skillet mellom nasjonale sikkerhetsinteresser og strategiske økonomiske interesser er ikke alltid tydelig.

Begrepet «økonomisk sikkerhet» har fått større utbredelse etter koronapandemien og Russlands invasjon i Ukraina. Begrepet er ikke entydig definert, men har blitt brukt for å vise sammenhengen mellom økonomi, utenrikspolitikk og nasjonale sikkerhetsinteresser. Erklæringen fra G7-møtet i 2023 knytter økonomisk sikkerhet til behovet for å bygge robuste forsyningskjeder og kritisk infrastruktur, og å hindre lekkasje av kritiske og nye teknologier.

I en strategi for økonomisk sikkerhet fra 2023 kobler EU-kommisjonen økonomisk aktivitet til unionens sikkerhet. Ifølge strategien må EU beskytte seg selv mot risiko som følger av økonomisk aktivitet ved å ta i bruk verktøy som handelsbeskyttelsestiltak, kontroll av utenlandske subsidier, 5G/6G-sikkerhet, investeringskontroll, eksportkontroll og instrumenter for bekjempelse av økonomisk tvang (EU-kommisjonen, 2023d).

USA har de siste årene vært tydelige på at økonomisk avhengighet til Kina i noen viktige sektorer og teknologiområder, er en sårbarhet som kan utgjøre en risiko for amerikansk sikkerhet. USA har tatt i bruk flere ulike virkemidler og videreutviklet regelverk for å redusere sårbarheten. CHIPS and Science Act og Inflation Reduction Act fra 2022 legger til rette for økt amerikansk pro-

duksjon av halvledere og teknologier knyttet til fornybar energi. Justeringer i Foreign Direct Product Rule i 2022 bidrar til at strategisk viktige produkter utviklet med amerikansk teknologi i andre land, ikke skal tilfalle Russland og Kina.

Utgående investeringskontroll

Både USA og EU har pekt på behovet for utvikling av nye verktøy for å redusere sårbarheter knyttet til handel og investeringer, herunder regelverk for utgående investeringskontroll.

Utgående investeringskontroll skiller seg fra ordinær investeringskontroll ved at regelverket har til hensikt å kontrollere egne borgeres utenlandske investeringer til enkelte andre land og innen enkelte sektorer. Formålet er til dels det samme, nemlig å forebygge uønsket overføring av kunnskap og teknologi i sensitive sektorer, og hindre at andre lands teknologiske utvikling styrkes på områder som kan skade egne nasjonale sikkerhetsinteresser.

I august 2023 publiserte det amerikanske finansdepartementet et høringsbrev om forestående utforming av et regelverk om utgående investeringskontroll. Finansdepartementet foreslår at regelverket skal kontrollere amerikanske investeringer til Kina, Hong Kong og Macao innen halvledere, kvanteteknologi og kunstig intelligens til militært bruk. Det legges opp til at destinasjonsland og sektorer kan justeres etter hvert. Kontrollen skal foregå ved at den amerikanske personen som ønsker å gjennomføre investeringen, skal melde fra til amerikanske myndigheter. Enkelte investeringer skal kun meldes fra om, mens andre skal undergå en nærmere vurdering for å avgjøre om det er behov for å stanse investeringen. For å hindre omgåelse av regelverket foreslås det at også foretak i tredjeland som har amerikanske mor- eller datterselskaper skal kunne regnes som amerikanske, og derfor må melde fra om kvalifiserte investeringer til amerikanske myndigheter (The Department of the Treasury, 2023).

Høringsbrevet inneholder et stort antall uavklarte spørsmål til høringsinstansene, og det er knyttet betydelig usikkerhet til hvordan et endelig regelverk vil bli seende ut.

I EU-kommisjonens strategi for økonomisk sikkerhet som er nevnt over, omtales utgående investeringskontroll som et mulig fremtidig virkemiddel. Kommisjonen viser til at det kan være behov for å implementere utgående investeringskontroll for et fåtall teknologiområder med militære bruksområder, som halvledere, kvanteteknologi og kunstig intelligens. I strategien står det:

Strategisk handels- og investeringskontroll krever en holistisk tilgang for at beskytte vassentlige sikkerhedsinteresser. Dette reiser spurgsmålet om, hvorvidt det er nødvendig at underkaste ikke blot eksporterede varer, men også visse udgående investeringer, kontroll for at imødegå risikoen for udsivning af teknologi og knowhow som led i en sådan investering (EU-kommisjonen, 2023d).

EU-kommisjonen har i 2023 nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere risikoen ved utgående investeringer og forberede mulig regulering på dette området.

Utviklingen av nye politiske tiltak i skjæringspunktet mellom økonomi og sikkerhet hos våre

handelspartnere vil også få konsekvenser for norsk næringslivs internasjonale aktiviteter. For eksempel kan amerikansk og eventuelt europeisk regelverk om utgående investeringskontroll få anvendelse for investeringer til Kina fra norske foretak som har mor- eller datterselskaper i USA eller EU. Også Oljefondet vil trolig i økende grad måtte forholde seg til nye sanksjoner og regler for investeringer mellom land i tiden som kommer. Dette drøftes også i NOU 2022: 12 *Fondet i en brytningstid – Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk* punkt 13.2.2.

Boks 8.1 Forordning (EU) 2022/2560 om konkurransevridning i det indre marked ved utenlandske subsidier

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/2560 om konkurransevridning i det indre marked ved utenlandske subsidier (FSR) innfører kontroll med subsidier fra, eller som kan tilskrives, offentlige myndigheter i tredjeland. Mens det er omfattende kontroll med konkurransevridende virkninger på det indre marked av offentlig støtte fra myndigheter i EU/EØS, har det tidligere ikke vært rettslig grunnlag for å føre kontroll med slike subsidier fra myndigheter i tredjeland. Norge er å anse som et tredjeland i henhold til FSR. Det gjelder også innenfor EØS-avtalens virkeområde.

Formålet med regelverket er å sikre like konkurransevilkår i det indre marked. Kommi-

sjonen gis omfattende kompetanse til å gripe inn mot investeringer og anskaffelser som kan føres tilbake til en tredjelandssubsidie, og som kan vri konkurransen i det indre marked i EU. FSR fastsetter meldeplikt og forhåndskontroll av større foretakssammenslutninger og offentlige anskaffelser. Kommisjonen kan av eget initiativ undersøke og gripe inn mot alle andre transaksjoner.

FSR retter seg mot de økonomiske virkningene av subsidien i markedet. Ifølge EU-kommisjonen kan mindre effektiv konkurranse i et marked også ha sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser. FSR inngår i EUs verktøykasse for europeisk økonomisk sikkerhet.

Kapittel 9

Internasjonale forpliktelser

9.1 Innledning

Det internasjonale regelverket for grensekryssende investeringer er fragmentert. Norge har sluttet seg til en rekke handelsavtaler som legger til rette for investeringssamarbeid med andre land. Dette inkluderer Generalavtalen for tjenester (GATS) og Avtalen om handelsrelaterte investeringstiltak (TRIMs) i Verdens handelsorganisasjon (WTO), OECDs kapital- og tjenestekode, EØS-avtalen og bilaterale frihandelsavtaler og investeringsavtaler.

Norske investeringskontrollregler må være i overensstemmelse med de internasjonale forpliktelsene som ligger i disse avtalene, for å påse at investeringskontroll ikke vil være en handelshindring. I dette kapitlet beskrives derfor relevante avtaler Norge har inngått for å legge til rette for handel og investeringer på tvers av landegrensene. Kapitlet inneholder også en beskrivelse av hvilke sikkerhetsunntak som kan komme til anvendelse når det er behov for å hindre en investering av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser.

9.2 WTO-regelverket

Det finnes ingen generell avtale i WTO som skal legge til rette for investeringssamarbeid mellom land. GATS inneholder bestemmelser som skal liberalisere handelen med tjenester mellom alle WTOs medlemsland og gjelder også for etableringer tilknyttet leveranser av tjenester i et marked. Avtalen bygger på grunnleggende bestemmelser om bestevilkårsbehandling, transparens, nasjonal behandling og markedsadgang:

- *Bestevilkårsbehandling:* Alle tjenesteytere skal få lik behandling uavhengig av hvilket WTO-medlemsland de kommer fra.
- *Transparens:* Medlemslandene forplikter seg til raskt å publisere informasjon om regelverk og tiltak som er relevante for etterlevelsen av WTO-avtalene, og til jevnlig å notifisere WTO om slik informasjon.

- *Nasjonal behandling:* I forbindelse med etableringen skal ikke den utenlandske tjenesteyteren eller investoren ha diskriminerende krav rettet mot seg sammenlignet med nasjonale tjenesteytere og investorer.
- *Markedsadgang:* Forpliktelser knyttet til selve rettigheten til å yte tjenester i et land. GATS inneholder for eksempel bestemmelser om hva det vil si å åpne for vilkårsløs markedsadgang i en sektor.¹ Forpliktelser om markedsadgang skal bidra til økt forutsigbarhet i handelen mellom land. Forpliktelsene er begrenset til sektorer opplistet av de enkelte WTO-medlemmene. GATS gjelder bare for tjenestesektorene, og investeringer i produksjonsvirksomhet mv. vil i utgangspunktet ikke være omfattet.

Bestevilkårsbehandling og nasjonal behandling skal bidra til å underbygge WTOs grunnleggende prinsipp om ikke-diskriminering.

TRIMs dekker investeringstiltak knyttet til varehandel. TRIMs legger til rette for utenlandske investeringer ved å klargjøre at enkelte reguleringer som pålegges av vertslandet er i strid med internasjonale handelsregler. En liste over forbudte tiltak, slik som krav om lokalt innhold i produksjonsprosesser, er en del av avtalen.

Twisteløsningsmekanismen i WTO gir medlemmene mulighet til å utfordre tiltak hos andre parter, når disse vurderes å være i strid med de forpliktelser landet har påtatt seg.

Sikkerhetsunntak i WTO-reglene

Det fremgår av WTO-regelverket at forpliktelsene i GATS og TRIMs kan fravikes av hensyn til grunnleggende sikkerhetsinteresser, forutsatt at bestemte vilkår er oppfylt. I GATS er sikkerhetsunntaket hjemlet i artikkel XIVa, mens TRIMs-avtalen viser til sikkerhetsunntaket i WTOs generelle vareavtale (GATT, artikkel XXI).

¹ Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga* Finansdepartementet (2015)

GATS har også en generell unntaksbestemmelse (artikkel XIV) der det blant annet fremgår at medlemmene kan treffe tiltak som er nødvendige for å beskytte offentlig orden.

EU-kommisjonen fastslår i forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer at unionens og medlemslandenes forpliktelser etter WTO-reglene ikke er til hinder for at medlemslandene kan hindre investeringer av hensyn til sikkerhet eller offentlig orden, forutsatt at visse vilkår er oppfylt.

I den danske versjonen av EU-forordningen i fortalens punkt 3 står:

I henhold til de internasjonale forpliktelser inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (WTO), Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling og handels- og investeringsaftalerne indgået med tredjelande er det muligt for Unionen og medlemsstaterne på visse betingelser at vedtage restriktive foranstaltninger vedrørende udenlandske direkte investeringer af hensyn til sikkerheden eller den offentlige orden. Det regelsæt, der etableres ved denne forordning, vedrører udenlandske direkte investeringer i Unionen. Investeringer i udlandet og adgang til tredjelands markeder er omfattet af andre handels- og investeringspolitiske instrumenter.

Utvalget er ikke kjent med at det finnes eksempler på at en stat har anlagt sak mot en annen stat i WTOs tvisteløsningsmekanisme, hvor temaet har vært hindring av en etablering av hensyn til grunnleggende sikkerhetsinteresser.

9.3 OECDs kapital- og liberaliseringskode

Norge har sluttet seg til OECDs avtale om liberalisering av kapitalbevegelser (kapitalkoden, 1961). Avtalen forplikter medlemslandene til å notisere OECD om nasjonale tiltak som påvirker kapitalbevegelser. Avtalene inneholder også bestemmelser om ikke-diskriminering og krav til at medlemslandene ikke innfører nye restriksjoner på kapitalbevegelser (unntatt på de områdene hvor landet har reservert seg).

Kapitalkoden dekker alle former for kapitalbevegelser inkludert direkteinvesteringer, og er juridisk bindende for medlemslandene. Det fremgår av koden at avtalen ikke er til hinder for at medlemmer kan innføre tiltak som er nødvendige for å

oppretholde grunnleggende sikkerhetsinteresser eller offentlig orden, jf. avtalens artikkel 3.

9.4 Bilaterale frihandelsavtaler

Norge har i dag 30 bilaterale frihandelsavtaler med 41 land. De bilaterale frihandelsavtalene står ikke i motsetning til WTO, men utfyller norske WTO-forpliktelser. Frihandelsavtalene går også lengre enn WTO-regelverket på enkelte områder. Norge forhandler i hovedsak bilaterale frihandelsavtaler sammen med landene i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA).

Tidligere dekket frihandelsavtalene hovedsakelig handel med varer. Nyere avtaler er mer omfattende og inneholder også forpliktelser om tjenester og investeringer. Forpliktelsene tar utgangspunkt i WTO-reglene og kan for eksempel innebære nasjonal behandling, bestevilkårsbehandling og markedsadgang. Hvilken markedsadgang som gis for investeringer i den enkelte avtale, gjenspeiler både begrensninger som ligger i nasjonalt regelverk og hvilke forpliktelser og reservasjoner Norge tar på ulike sektorer i avtalen. Forpliktelser på markedsadgang gir ikke næringslivet fri tilgang til å investere i hverandres markeder, men avtalene gir forutsigbarhet og forplikter partene til ikke å gi hverandre dårligere vilkår i fremtiden. Norges frihandelsavtaler tar også utgangspunkt i WTO-regelverkets unntaksbestemmelser.

9.5 Bilaterale investeringsavtaler

Norge er i dag part i ni bilaterale investeringsavtaler (Chile, Kina, Madagaskar, Peru, Polen, Russland, Slovakia, Sri Lanka og Tsjekkia). I tillegg inneholder EFTAs frihandelsavtaler med Singapore (2002) og Ukraina (2012) enkelte bestemmelser om investeringsbeskyttelse.

Avtalene stiller krav til at avtalepartene innenfor sitt jurisdiksjonsområde skal fremme og beskytte investeringer foretatt av investorer tilhørende den annen avtalepart, og gi disse rimelig og rettferdig behandling. Avtalene inneholder også forpliktelser om bestevilkårsbehandling som gir investor krav på ikke-diskriminerende behandling i forhold til aktører fra tredjeland, og andre forpliktelser som bestemmelser om frie betalingsoverføringer, ekspropriasjon og erstatning. Avtalene inneholder ikke bestemmelser om markedsadgang, men viser til at partene skal tillate investeringer i samsvar med sin lovgiving.

I 2020 inngikk majoriteten av EUs medlemsland en avtale om oppsigelse av bilaterale investeringsbeskyttelsesavtaler mellom EU-land. Norge har på bakgrunn av denne beslutningen foretatt en egen vurdering av Norges investeringsbeskyttelsesavtaler med andre EØS-land, og har konkludert med at disse avtalene skal sies opp. Norge har innledet forhandlinger om oppsigelsesavtaler med de aktuelle landene, og har allerede sagt opp de fleste av disse avtalene. Avtalene inneholder i motsetning til Norges frihandelsavtaler ingen unntaksbestemmelser.

9.6 EØS-avtalen

Norges mest omfattende handelsavtale er EØS-avtalen. Avtalen innebærer at det i utgangspunktet skal være fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital samt fri etableringsrett innenfor EØS-området. Dette sikrer at norske borgere og foretak kan ta del i EUs indre marked på lik linje med borgere og foretak i EU-landene.

Retten til fri bevegelse av kapital og fri etableringsrett er sentrale bestemmelser i EØS-avtalen. Dersom en investering medfører at investoren får bestemmende innflytelse over et foretak, reguleres dette av etableringsretten i artikkel 31. Dersom investeringen ikke resulterer i bestemmende innflytelse, reguleres det av retten til fri bevegelse av kapital i artikkel 40.

Bestemmelser om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer vil kunne medføre en inngripen i rettigheter etter både artikkel 31 og artikkel 40. En slik regulering kan også komme i konflikt med artikkel 36 om tjenestefrihet. Både regulering som innebærer diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet og regulering som innebærer restriksjoner på adgangen til å investere, uavhengig av om den rammer nasjonale aktører på samme måte som aktører fra andre EØS-medlemsland, vil i utgangspunktet være i strid med EØS-avtalen.

Også EØS-retten åpner for at medlemslandene kan treffe tiltak om særbehandling av utenlandske statsborgere når det er begrunnet med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse. I EØS-avtalens artikkel 33 åpnes det for restriksjoner i etableringsadgangen. Unntakshjemmelen kan komme til anvendelse i tilfeller hvor det er behov for å hindre en etablering av hensyn til nasjonal sikkerhet. Artikkel 123 er i stor grad basert på sikkerhetsunntakene i WTO-regelverket.

I Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet* i punkt 14.4 ble forslaget om regler for

eierskapskontroll opp mot EØS-avtalen vurdert på følgende måte:

Stans av et erverv i en virksomhet vil i utgangspunktet være i strid med EØS-avtalens regler om fri etableringsrett og den frie bevegelse av kapital, jf. EØS-avtalens artikkel 31 og 40. Imidlertid vil et inngrep bare gjøres i særlige tilfeller, hvor formålet med inngrepet ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte. Det må videre være forholdsmessighet mellom den konkrete risiko for skadevirkning for nasjonale sikkerhetsinteresser og negative konsekvenser for de involverte aktørene. Departementet antar at artikkel 123, men også i enkelte tilfeller artikkel 33, da vil kunne hjemle inngripen.

Virkeområdet til artikkel 123 er sannsynligvis ganske snevert i praksis. Bestemmelsen kan trolig kun brukes når det er snakk om en investering i et foretak som opererer i forsvarssektoren. Videre inneholder bestemmelsen krav om at det må foreligge alvorlig indre uro, fare for krig mv., hvilket gjør bestemmelsen lite anvendelig i fredstid. Artikkel 33 kan være et mer dekkende unntak for tiltak av hensyn til nasjonal sikkerhet, men kun når det gjelder brudd på forpliktelsen om retten til fri etablering. For unntak for retten til fri kapitalflyt kan det være hensiktsmessig å se til unntaksbestemmelsen i kapitalliberaliseringsdirektivet artikkel 4 (EU, 1988). Ordlyden i artikkel 4 korresponderer i vesentlig grad med ordlyden i TEUV artikkel 65 (1) (b), som er det unntaket de fleste EU-land har lagt til grunn når det gjelder restriksjoner på retten til kapitalflyt (Hafstad, 2023).²

9.7 Handlingsrommet for investeringskontroll

Sikkerhetsunntakene i Norges handelsavtaler gir etter alt å dømme nødvendig handlingsrom til å gripe inn i enkelte utenlandske direkteinvesteringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Prinsippene i avtalene gir imidlertid viktige føringer for hvordan investeringskontrollregelverk bør utformes og praktiseres.

Det er foreløpig lite rettspraksis på området. En dom fra EU-domstolen i juli 2023 kan imidlertid få følger for utformingen og praktiseringen av regelverk om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer i EU. På grunn av Norges deltakelse i

² Artikkelforfatteren er medlem av utvalget.

det indre marked, kan dommen også være relevant for utformingen av norsk regelverk for kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Saken gjaldt ungarske myndigheters stans av en investering fra en investor tilhørende i EU, ved bruk av et midlertidig investeringskontrollregelverk fra 2020. Se nærmere om saken i boks 9.1.

EU-dommen slår fast at nasjonale investeringskontrollmekanismer skal overholde EU-traktatens regler om etableringsfrihet og at investeringer fra investorer hjemmehørende i EU i utgangspunktet faller utenfor EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Et unntak er dersom en investors tilhørighet i EU tydelig er satt opp med mål om å unngå investeringskontroll. Dommen slår også fast at eventuelle begrensninger i etableringsretten i EU må være forholdsmessige og begrunnet i tvingende allmenne hensyn.

EU-domstolens avgjørelse kan tolkes som en melding om at EUs medlemsland ikke kan bruke investeringskontroll som et proteksjonistisk verktøy. Ifølge EU-domstolen ga Ungarn ikke tilstrekkelig begrunnelse for begrensningen på grunnlag av tvingende allmenne hensyn. EU-domstolen bekreftet at slike grunner må tolkes strengt og ikke kan være basert på rent økonomiske motiver. Mens medlemslandene kan fortsette å kontrollere utenlandske investeringer, gjør domstolen det klart at eventuelle restriksjoner som følge av slik kontroll må begrenses til tiltak rettet mot en ekte og tilstrekkelig alvorlig trussel mot en grunnleggende samfunnsinteresse. Det er mulig at dommen vil medføre at flere lignende saker tas til retten og at man fremover vil få mer rettspraksis på området.

Boks 9.1 EU-domstolen: C-106/22 Xella Magyarország

I en dom fra juli 2023 fastslår EU-domstolen at EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer bare omfatter investeringer fra investorer som er hjemmehørende i stater utenfor EU (EU-domstolen, 2023).

Saken handler om et ungarsk selskap som utvinner grus, sand og leire. Et annet ungarsk selskap inngikk avtale om å kjøpe aksjene i selskapet. Investor var indirekte eid av et selskap etablert på Bermuda, mens reell rettighetshaver var en irsk statsborger.

Ungarske myndigheter blokkerte investeringen. Dette ble begrunnet med at det ville stride mot nasjonale interesser å la et selskap indirekte kontrollert fra Bermuda, overta kontrollen i et foretak som etter ungarsk lovgivning ble betegnet som strategisk fordi selskapet produserte materialer til bruk i byggebransjen. Blokkeringen av investeringen ble også begrunnet med at den ville utgjøre en risiko for forsyningskjeden av råmaterialer til byggesektoren.

Investor brakte saken inn for domstolen i Ungarn som igjen ba EU-domstolen om en prejudisiell avgjørelse. Spørsmålet var om EU-retten hindrer nasjonale regler om kontroll av direkteinvesteringer som også omfatter indi-

rekte eierskap fra selskaper utenfor EU, fordi slike regler medfører restriksjoner på utenlandske investorer.

EU-domstolen kom frem til at den konkrete saken ikke er omfattet av EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Dette skyldes at investor ikke er etablert eller hjemmehørende i et tredjeland, men indirekte eid av et selskap i et tredjeland. EU-domstolen kom til at anvendelsesområdet til EU-forordningen er begrenset til investeringer foretatt av foretak som er stiftet eller på annen måte organisert i henhold til lovene i et tredjeland. EU-domstolen avgjorde derfor saken med utgangspunkt i den frie etableringsretten.

EU-domstolen uttalte at de ungarske lovreglene som ble brukt i dette tilfellet utgjør en restriksjon på etableringsretten. EU-domstolen kom til at de aktuelle restriksjonene på etableringsretten ikke var begrunnet i tvingende allmenne hensyn, fordi det ikke forelå en virkelig og tilstrekkelig trussel mot et grunnleggende samfunns hensyn. De ungarske lovreglene som ble brukt i dette tilfellet var derfor i strid med EU-traktaten.

Kapittel 10

Innflytelse i foretak

10.1 Innledning

Aksjeselskap er den sammenslutningsformen som er mest utbredt i Norge. De fleste investeringer og eierskifter i norsk næringsliv skjer derfor via kjøp av aksjer. For foretak som er organisert i andre sammenslutningsformer, kan formell eierinnflytelse oppnås ved kjøp av andre typer eierandeler. Avtaler om hvordan eierinnflytelsen skal utøves kan forskyve innflytelse mellom investorer. Også andre typer avtaler, som lån og pantsetting av eierrettigheter, kan gi innflytelse.

I kapittel 4 gis en indikasjon på omfanget av utenlandsk eierskap i norsk næringsliv gjennom statistikk om utenlandske direkteinvesteringer og utenlandskontrollerte datterselskaper. I dette kapitlet beskrives nærmere hvordan investeringer og eierskifter foregår, og hvilke typer avtaler som kan ligge til grunn for at en eier får innflytelse over et norsk foretak.

En investering i et norsk foretak medfører som regel også at investor kan få noe innsyn i foretaket. Aksjeeiers rett til innsyn er omtalt nærmere i punkt 10.3.

10.2 Innflytelse i foretak gjennom investeringer

10.2.1 Investeringer i eksisterende foretak

Oppkjøp av alle eller flertallet av aksjene

For å få «bestemmende innflytelse» kan en investor kjøpe opp alle eller flertallet av aksjene i et foretak.¹ En eier med bestemmende innflytelse kan velge styret, gjøre endringer i vedtekter osv. En eier kan også stille forventninger til styrets forvaltning av selskapet, og dermed påvirke hvordan selskapet forvalter sine eiendeler og rettigheter, samt hvordan selskapet forvalter eventuelt eierskap i andre selskaper. Selv om oppkjøpet gjelder aksjer i et eierselskap/holdingsselskap, og ikke

kjøp av aksjer i driftsselskapet, kan kjøper likevel indirekte påvirke forvaltningen i driftsselskapet. I praksis kan det ofte være de samme styremedlemmene i flere selskaper i en eierstruktur.²

Selger som mister sin tilknytning til selskapet, vil ikke lenger ha tilgang til eller innflytelse over eiendeler eller rettigheter i selskapet, utover informasjonen selger fikk som aksjeeier. Hvis det stilles krav om at selger reinvesterer i selskapet, vil selger fortsatt være med på eiersiden.

Kjøp eller tegning av noen aksjer

Investor kan kjøpe enkeltaksjer eller aksjeposter i annenhåndsmarkedet. Dersom aksjene er likvide og handles på en markeds plass³, kan det være stor omsetning av aksjeposter uten at dette vesentlig endrer innflytelsen i foretaket. Dersom foretakets aksjer ikke handles på en markeds plass og er lite likvide, vil en større andel av transaksjonene i foretakets aksjer kunne gjelde større aksjeposter.

Aksjer kan også erverves ved nytegning (emisjon). Ved nytegning er det selskapet som utsteder aksjene, og selskapet som mottar oppgjør for aksjene. Oppgjøret kan være i form av penger, rettigheter eller eiendeler. Siden det blir flere aksjer i selskapet, vil eksisterende aksjeeiere få mindre eierandel hvis de ikke selv tegner aksjer i nytegningen.

Porteføljeinvesteringer er en ren finansiell investering uten aktivt eierskap eller eierengasjement. Slike investeringer kan gjelde større eller mindre aksjeposter, og kan gjelde alt fra day-trading til mer langsiktige finansielle investeringer. Det kan være vanskelig å trekke absolutte og generelle skiller mellom denne type investeringer og aktivt eierengasjement.

² Se også punkt 4.6 om reelle rettighetshavere og bakenforliggende kontroll i selskapsstrukturer.

³ En regulert markeds plass er et multilateralt system som legger til rette for regelmessig omsetning av finansielle instrumenter.

¹ Jf. aksjeloven § 1-3 og allmennaksjeloven § 1-3.

Opsjoner

Kjøpsopsjoner er avtaler som gir rett til å få eierskap til aksjer på et senere tidspunkt. En kjøpsopsjon gir rett til å tegne eller kjøpe aksjer til en normalt på forhånd fastsatt pris eller prismetanisme.

En form for opsjon er tegningsretter som er regulert i aksjeloven. Disse gir rett til å tegne aksjer innen en viss frist og på vilkår som er vedtatt av generalforsamlingen. Slike tegningsretter registreres i Foretaksregisteret. Andre opsjonsavtaler kan være utenfor offentlighet, og kan være avtalt med selskapet (med forbehold om generalforsamlingsbehandling), eller med aksjeeiere. Disse kan gjelde både kjøp og tegning, og kan for eksempel gjelde selskapets egne aksjer.

Fusjon og fisjon

Et aksjeselskap kan slås sammen med ett eller flere andre aksjeselskaper i en fusjon eller deles opp i to eller flere selskaper i en fisjon. Fusjon og fisjon har flere likhetstrekk.

Ved en fusjon overtar det overtakende selskapet alle eiendelene, rettighetene og forpliktelsene til det overdragende selskapet. Når fusjonen er gjennomført, slettes det overdragende selskapet. Fusjonen innebærer at verdien til aksjeeierne i form av aksjene i overdragende selskap, forsvinner fra deres hender, og aksjeeierne får oppgjør i form av aksjer i overtakende selskap.

Gjennom en fusjon får overtakende selskap tilgang til og kontroll over det overdragende selskapet. Eierne av det overtakende selskapet får indirekte tilgang gjennom eierskapet i overtakende selskap. Hvor stor andel av aksjene i overtakende selskap aksjeeier i overdragende selskap har etter fusjonen, avhenger av verdiene av selskapene.

Fisjon innebærer imidlertid ikke at alt i overdragende selskap overføres til overtakende selskap, og fisjonen innebærer ikke automatisk at overdragende selskap slettes. I fisjonsplanen blir det fastsatt hvilke rettigheter, eiendeler og forpliktelser som overføres fra overdragende til overtakende selskap. Overtakende selskap kan være et eksisterende selskap, eller det kan stiftes ved fisjonen.

10.2.2 Virksomhetsoverdragelse

En virksomhetsoverdragelse, som også kalles innmatstransaksjon, er overdragelse av en virksomhet eller del av en virksomhet til et annet foretak. I

tillegg må den selvstendige enheten som overføres beholde sin identitet etter overføringen.

Ved virksomhetsoverdragelse kjøpes hele eller deler av virksomheten til et foretak, og ikke eierandeler i foretaket. Avtalen inngås mellom foretaket og kjøper. En virksomhetsoverdragelse innebærer overdragelse av innhold i et foretak, og det er nødvendig å trekke grensen mot overdragelse av en enkelt eiendom, tjenestosalg og varesalg. Om det foreligger en virksomhetsoverdragelse må vurderes konkret i hvert tilfelle.

10.2.3 Konvertible lån, panterrettigheter m.m.

Konvertible lån gir långiver en fremtidig rett til å velge å motta aksjer i selskapet, istedenfor tilbakebetaling av lånet. Långiver vil dermed kunne bli deleier. Slike lån kan være avtalefestede konverteringsrettigheter, med forbehold om generalforsamlingsbehandling, eller rettigheter generalforsamlingen har godkjent, og som kan gjennomføres uten generalforsamling. En slik gjeldskonvertering vil normalt gjennomføres ved nytegning av aksjer.

Konvertible lån kan være gunstige for selskapet fordi det får lavere rentekostnader når långiver isteden kan kompenseres gjennom retten til senere å omgjøre lånet til aksjer. Investoren vil kunne se an selskapets utvikling før det tas endelig beslutning til om lånet skal tilbakebetales med renter, eller om det skal omgjøres til eierandeler.

Låneavtaler kan også gi avtaleparten rett til å samtykke før selskapet selger en eierandel, innmat, virksomhet e.l. Dette er vanlig for å sikre selskapets soliditet.

Tredjeparter kan også låne aksjer fra aksjeeiere, eller de kan ha avtaler med aksjeeiere som gir dem innflytelse over aksjeeierens beslutning. Pantertettigheter kan gi rett til å overdra aksjen på nærmere vilkår.

Ordinært lån i bank, lån som ikke kan overdras uten samtykke, lån i obligasjonsmarkedet eller lignende der det kan være ukjent hvem som er långiver, kan også gi rett til innsyn i selskapet.

Investeringer i derivater⁴ kan innebære at investor får eierrettigheter i foretaket på et fremtidig tidspunkt. Investeringer i kjøpsderivater representerer ingen direkte investering i foretaket, men kan gi innflytelse på samme måte som investeringer i konvertibel gjeld.

⁴ Derivat er en fellesbetegnelse på alle typer verdipapirer som avhenger av utviklingen i et annet verdipapir, for eksempel en indeks, en aksje eller en råvare. De vanligste derivatene er kjøps- og salgsopsjoner, samt futures.

10.2.4 Aksjonæravtaler

En aksjonæravtale er en avtale mellom aksjeeierne i et selskap som regulerer deres innbyrdes forhold og rettigheter. En aksjonæravtale kan regulere flere ulike forhold i selskapet som for eksempel fordeling av styreplasser, fordeling av utbytte, vilkår for kjøp og salg av aksjene, forkjøpsrett ved salg av aksjer, eller hvordan potensielle konflikter mellom aksjeeierne skal løses.

En aksjonæravtale kan inngås mellom noen eller alle aksjeeierne, eller mellom aksjeeier og en tredjepart som skal ha spesielle rettigheter i selskapet (for eksempel fremtidig eier eller långiver). En aksjonæravtale regulerer vanligvis områder hvor aksjeloven og selskapets vedtekter gir valgfrihet eller ikke regulerer.

Aksjonæravtaler inngås ofte ved overgang fra ansvarlig selskap til aksjeselskap og ved generasjonsskifte. En aksjonæravtale er ikke offentlig på samme måte som vedtektene. Det er dermed mulig å regulere sensitive forhold i en aksjonæravtale.

10.2.5 Nyetablering

En nyetablering gjøres ved å starte en ny virksomhet eller ved å skille ut noe fra et eksisterende foretak til et eget foretak. Oppstart, nyetablering, etablering av filial, datterselskap eller et joint venture (fellesforetak)⁵ i Norge, innebærer ofte at investor bygger opp virksomheten i Norge fra bunnen av.

Internasjonalt blir nyetableringer ofte omtalt som greenfield-investeringer. Slike investeringer brukes som alternativ til å investere i aksjer i et eksisterende selskap. Ved oppstart og nyetableringer vil det normalt bli behov for å skaffe tilgang til tomt og/eller lokaler, inngå avtaler, arbeidskontrakter mv.

En oppstart eller nyetablering gir investoren en mulighet til å forplikte foretaket i avtaler som vil kunne følge foretaket etter at andre investorer inviteres inn. Dette kan være avtaler foretaket må forholde seg til i senere faser. Utover dette vil foretaket etter en oppstart være som øvrige foretak.

⁵ Hvis et joint venture etableres gjennom et aksjeselskap kalles dette noen ganger for fellesforetak. Et joint venture kan imidlertid også etableres gjennom avtaler, uten at det etableres et mellomliggende foretak.

10.2.6 Særlig om investeringer i oppstarts- og vekstforetak

Tall fra SSB viser at det per 1. januar 2023 var 646 884 aktive virksomheter i Norge. De fleste er små. Omtrent 90 prosent har under ti ansatte, 98,3 prosent har under 50 ansatte, og 0,1 prosent (939 stykker) har over 250 ansatte (SSB, 2023a).⁶ Virksomhet er definert av SSB som en lokalt avgrenset funksjonell enhet som hovedsakelig driver virksomhet innenfor en bestemt næringsgruppe (Standard for næringsgrupperinger).

I investormiljøer skilles det mellom modne foretak og foretak i oppstarts- og vekstfase. De ulike fasene kan deles inn på ulike måter, men det tas ofte utgangspunkt i antall ansatte, foretakets omsetning og hvor mye egenkapital foretaket har innhentet. Utvalget tar utgangspunkt i at et modent foretak typisk har over 100 millioner kroner i omsetning, mer enn 50 ansatte og fokuserer på ekspansjon og lønnsomhet. Mindre foretak blir her omtalt som et foretak i oppstarts- og vekstfase. Investeringer som gjøres i foretak i oppstartsfase, omtales ofte som «såkornkapital». Når foretaket er i en tidlig vekstfase, omtales investeringer som «venture»- eller «risikokapital».

For små foretak i tidlig vekstfase kan innhenting av kapital være avgjørende for foretakets overlevelse. Kapitalinnhenting, for eksempel i form av en planlagt emisjon (nytegning), kan skje når foretaket er nesten tomt for kapital. Foretak vil typisk prøve å få inn én eller to nye investorer, samtidig som man inviterer eksisterende eiere til å bidra med mer egenkapital. En slik kapitalinnhenting vil typisk gi foretaket kapital til å drive videre i 1–2 år før det må hente inn mer kapital. Beløp som hentes inn i en tidlig fase, ligger typisk mellom 5 og 100 millioner kroner.

Når det utstedes nye aksjer i en emisjon, vil eksisterende aksjeeieres eierandel synke dersom de ikke tegner seg for aksjer som tilsvarer den prosentvise eierandelen de satt med før emisjonen. For en investor som deltar i en emisjonsprosess sammen med andre investorer, vil den endelige eierandelen vedkommende investor får i selskapet, dermed først bli klar etter at emisjonsprosessen er avsluttet (utvanningseffekt). I slike tilfeller vil aksjonæravtaler som blir inngått mellom partene være viktig for investors rettigheter som eier i selskapet. Gjennom aksjonæravtalen kan

⁶ Statistikken viser aktive virksomheter per 1. januar. Andre virksomheter som ikke er aktive ifølge statistiske eller administrative kilder, er holdt utenfor.

investor oppnå mer kontroll over selskapet enn det andel av stemmene i utgangspunktet tilsier.

I selskaper i tidlig vekstfase vil den største aksjeeieren typisk eie 30–40 prosent av aksjene, og sjelden over 50 prosent. Det kan også være to eller tre eiere som har 10–15 prosent hver, i tillegg til flere med eierposter under 10 prosent.

Med en eierandel på 10 prosent i et oppstarts- og vekstselskap får man i utgangspunktet begrenset innflytelse over driften av selskapet, men man kan ofte ha en styrerepresentant eller en observatør i styret. Den reelle innflytelsen vil avhenge av hvor aktive de øvrige eierne er og hvilke rettigheter som ligger i aksjonæravtalen.

10.3 Eieres rettigheter i selskaper

Innledning

Gjennom å eie aksjer får aksjeeierne flere rettigheter i det norske aksjeselskapet, både organisatoriske og økonomiske rettigheter. Sentrale regler for utøvelse av eierskapet er samlet i aksjelovent kapittel 4 (Aksjeeierne, overgang av aksjer mv.) og kapittel 5 (Generalforsamlingen). I tillegg kommer andre regler i aksjelovent, vedtektsbestemmelser, aksjonæravtaler samt kontrakter og avtaler som selskapet har inngått. Slike bestemmelser og avtaler kan gjøre at eiers innflytelse er annerledes enn det som beskrives i det videre.

Henvisningene i teksten er til aksjelovent med mindre annet er uttrykkelig sagt.

Beslutninger tas på generalforsamlingen

Størrelsen på aksjeposten avgjør først og fremst hvilken kontroll aksjeeier har over beslutninger som skal tas på generalforsamlingen. Det er også andre rettigheter knyttet til eierskap. Enhver aksjeeier har rett til å møte på generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig, og møteretten kan ikke begrenses i vedtektene. Enhver aksjeeier har også rett til å ta opp et spørsmål eller en sak til behandling på generalforsamlingen. Dette gjøres ved å benytte seg av retten til å få ført opp en sak på generalforsamlingens dagsorden.

Hvis en aksjeeier ønsker å bruke sin stemmerett til å påvirke beslutninger som skal fattes på generalforsamlingen, er det et krav at aksjeeier deltar på generalforsamlingen enten selv eller ved fullmektig. Utgangspunktet er at hver aksje i selskapet gir én stemme på generalforsamlingen. Et selskap kan imidlertid ha flere ulike sett av aksjer, såkalte aksjeklasser. Vedtektene kan bestemme at det skal være begrensninger i stemmeretten til en

aksjeklasse, slik at disse enten ikke gir stemmerett eller at de har begrenset stemmevekt. Aksjer som selskapet selv eller som et datterselskap eier, gir ikke stemmerett.

En aksjeeier som eier eller kontrollerer over 10 prosent av aksjene, har rett til å kreve at det skal holdes ekstraordinær generalforsamling.

Terskler for innflytelse

Utgangspunktet i aksjelovent er at generalforsamlingen fatter beslutninger med simpelt flertall, der stemmeantall beregnes ut fra antall avgitte stemmer og ikke antall stemmer i selskapet. Som hovedregel kan dermed en aksjeeier som har over halvparten av stemmene, få gjennomslag på generalforsamlingen. Med mindre annet er fastsatt i vedtektene vil dette også inkludere styrevalg.

En aksjeeier som eier eller kontrollerer mer enn en tredjedel av aksjene og/eller stemmene, kan stoppe beslutninger som krever kvalifisert flertall. For særlig viktige beslutninger kreves det kvalifisert flertall, dvs. minst to tredjedeler av både de avgitte stemmene og av aksjekapitalen som er representert på generalforsamlingen. Krav til kvalifisert flertall gjelder blant annet beslutninger om endring av vedtektene, fusjon eller fisjon, forhøyelse eller nedsettelse av kapitalen, omdanning og oppløsning.

Aksjeeier som har over 90 prosent av aksjene som er representert på generalforsamlingen, kan, med støtte fra minst to tredjedeler av avgitte stemmer og representert aksjekapital, beslutte at det skal innføres krav til styrets samtykke ved kjøp av aksjer i selskapet, stilles krav til egenskaper til aksjeeier (for eksempel at man må være ansatt i selskapet for å være aksjeeier) og være begrensninger i adgangen til å dele ut utbytte.

En aksjeeier som eier over 90 prosent av aksjene, har også rett til å innløse minoritetsaksjeeierne mot deres vilje, såkalt tvangsinnløsning (aksjelovent § 4-26). Aksjeeieren må i tilfelle være et aksjeselskap, og det er styret i morselskapet som fatter beslutningen. Regelen gir den eller de som eier under 10 prosent en tilsvarende rett til å kreve seg innløst.

Noen beslutninger som er svært inngripende for aksjeeiers rettigheter, krever imidlertid tilslutning fra samtlige aksjeeiere for å bli vedtatt (§ 5-20). I disse tilfellene kreves enstemmighet fra alle aksjeeiere, uavhengig av om de har stemmerett eller om de er representert på generalforsamling. Eksempler på slike beslutninger er at aksjeeiernes forpliktelser overfor selskapet økes, at aksjer kan være gjenstand for tvungen innløsning, eller

at rettsforholdet mellom tidligere likestilte aksjer endres.

En aksjeeier som har eierskap til alle aksjene, har alle de ovennevnte rettighetene.

Innflytelse og kontroll

Utgangspunktet i aksjeloven er at alle aksjer gir lik rett i selskapet.⁷ Aksjelovens utgangspunkt om at beslutninger skal fattes med simpelt flertall, innebærer at en som eier over halvparten av

⁷ Aksjeloven § 4-1 Likhetsgrunnsetningen

Tabell 10.1 Eierskap, rettigheter og kontroll

Kjøpets størrelse	Rettighet	Innhold	Krav til oppmøte på generalforsamling?
<i>0 prosent</i>	Innsynsrett	I aksjeeierbok I regnskap	Nei
<i>Én aksje</i>	Møterett på generalforsamling Rett til å få tatt opp sak på generalforsamlingen Rett til forholdsmessig andel av utbyttet	Møterett er lovfestet i aksjeloven Innflytelse – får tilgang til den informasjon som gis på generalforsamling Styret foreslår om det skal betales utbytte Rett til utbytte kan begrenses i vedtekter	Ja
<i>Over 10 prosent</i>	Rett til å kreve ekstraordinær generalforsamling (AS) Kan fremme forslag om gransking Kan blokkere innløsning av minoritetsaksjeeiere	Kan kreve at en bestemt sak behandles på ekstraordinær generalforsamling	Nei Krav fremmes overfor styret
<i>Over 1/3</i>	Negativt flertall	Kan forhindre vedtak på generalforsamlingen som krever kvalifisert flertall: endre aksjekapitalen, vedtektsendringer, fusjon og fisjon	Ja
<i>Over 1/2</i>	Simpelt flertall	Alminnelige beslutninger som krever simpelt flertall av de fremmøtte, for eksempel valg av styret	Ja
<i>Minst 2/3</i>	Kvalifisert flertall	Kan gjennomføre vedtak på generalforsamlingen som krever kvalifisert flertall: endre aksjekapitalen, vedtektsendringer, fusjon, fisjon, endre selskapets navn	Ja
<i>Over 90 prosent</i>	Rett til å tvangsinnløse minoritetsaksjeeiere Kan endre rettigheter knyttet til aksjene	Kan tvinge minoritetsaksjeeiere til å selge og bli eneeier Styret i morselskapet beslutter innløsningen	Nei
<i>100 prosent</i>	Fulle eierbeføyelser	Alt ovenfor	Ja

aksjene har betydelig kontroll over selskapets beslutninger. Kontrollen i selskaper med spredt eierstruktur er dermed i utgangspunktet proporsjonal med eierandelen.

Siden flere av tersklene i aksjeloven knytter seg til antall stemmer som er til stede på generalforsamlingen, kan det også ha betydning hvor aktive andre aksjeeiere er. Mindre aksjeposter kan gi stor innflytelse i selskaper der få aksjer er representert på generalforsamlingen. I mange aksjeselskaper er deltakelsen på generalforsamlingen lav, og i enkelte tilfeller vil spørsmål som ligger til generalforsamlingen, bli avgjort av en eller flere eiere med mindre aksjeposter. Den reelle innflytelsen en aksjeeier har er dermed også avhengig av om øvrige aksjeeiere forvalter sitt eierskap aktivt eller passivt.

Selv om aksjeposter under 50 prosent ikke sikrer alminnelig flertall eller kontroll alene, kan slike eierposter gi stor innflytelse. Hvis en investor som eier 25 prosent av aksjene går imot et forslag, kan det være tilstrekkelig at et fåtall andre aksjeeiere er enige, før forslaget stanses. Dynamikken i selskaper med konsentrert eierskap kan dermed bli at forslag som har støtte blant den eller de aksjeeierne med større aksjeposter oppnår flertall, mens forslag som har flertall blant aksjeeiere med mindre aksjeposter har mindre sannsynlighet for å oppnå flertall. Dette gjelder spesielt i selskaper med lav deltakelse på generalforsamling. Det kan også skje hvis flere aksjeeiere med små aksjeposter i liten grad vurderer og tar stilling til hva de skal stemme, men velger å følge majoritets-eier.

Følgen av at et selskap har én eller flere aksjeeiere med store aksjeposter, er dermed at andre aksjeeiere kan miste innflytelse. Aksjelovens regler om kvalifisert flertall for visse typer beslutninger er ment å beskytte minoritetsaksjeeiere og aksjeeiere som ikke avgir stemme. Blant annet krever beslutninger om utbytte, at vedtak skal fattes med støtte fra en bestemt andel av de stemmeberettigede aksjene og tilslutning fra minst to tredjedeler av både avgitte stemmer og av den aksjekapital som er representert på generalforsamlingen.⁸ Aksjeloven bestemmer også at enkelte beslutninger krever tilslutning fra samtlige aksjeeiere.⁹

Aksjeeiers innsynsrett i selskapet

En aksjeeier som eier alle aksjene, har fullt innsyn i selskapets drift, forretningsforhold, tekniske innretninger, inkludert avtaler, regnskap og forvaltning. For alle andre aksjeeiere er innsynsretten begrenset. Dette har bakgrunn i at aksjeeiere og aksjeselskapet ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser. Aksjeeier vil normalt ha et ønske om mye informasjon fra selskapet, mens selskapet kan ha behov for å beskytte informasjon fra innsyn både fra aksjeeiere og andre. En aksjeeier kan for eksempel ønske å finne rett tidspunkt til å selge aksjene. Det er selskapets interesser som er beskyttet gjennom reglene i aksjeloven, og som begrunner aksjeeiers begrensede innsynsrett.

Hovedkilden til informasjon for aksjeeierne er årsregnskap og eventuell årsberetning, i tillegg til deltakelse og spørsmål på generalforsamlingen.¹⁰

For at generalforsamlingen skal kunne fatte beslutninger på best mulig grunnlag, er ledelsen pålagt å gi aksjeeierne all relevant informasjon om saker som skal behandles på generalforsamlingen, uavhengig av eierandel. Dette gjelder spesielt saker som skal avgjøres på generalforsamlingen eller som angår godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen, jf. aksjeloven § 5-15. Opplysningsplikten gjelder innenfor regler og avtaler om taushetsplikt.

Ledelsen kan holde tilbake opplysninger som kan skade selskapet dersom de blir kjent. Styret har ansvar for å vurdere om informasjonen kan forårsake «uforholdsmessig skade for selskapet», og skal påse at selskapet vernes mot at fortrolige opplysninger om forretningsmessige og økonomiske forhold kommer på avveie. Ledelsen kan for eksempel ikke utlevere konfidensiell informasjon om intern drift eller virksomhet hvis én aksjeeier har eierinteresser i konkurrerende foretak. Styret må i så fall vurdere mulig skade ved å utlevere informasjonen, og eventuelt beslutte å holde informasjonen tilbake av hensyn til selskapet.

Generalforsamlingens flertall kan likevel kreve innsyn i alle selskapets opplysninger. Aksjeeieres innsynsrett avhenger derfor av flertallsbeslutninger på generalforsamlingen.

Aksjeloven hjemler ikke noen plikt for ledelsen til å gi aksjeeier informasjon mellom generalforsamlingene. Selskapets ledelse vil likevel i de fleste tilfeller praktisere åpenhet med aksjeeierne. Dette fremmer god eierstyring og kan redusere

⁸ Aksjeloven § 5-19

⁹ Aksjeloven § 5-20

¹⁰ For informasjon om nærmere bestemte forhold kan aksjeeiere også foresette forslag om gransking for generalforsamlingen.

konflikter, skape tillit og forhindre mistanke om urettferdig behandling av mindretallsaksjeeierne. I mange tilfeller vil aksjeeiere med større eierposter ha løpende kontakt med styret gjennom året og dermed få tilgang til mer informasjon. En slik informasjonsflyt til større aksjeeiere er ikke i seg selv forbudt, men kan være ulovlig fordi det kan være egnet til å gi visse aksjeeiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskaps bekostning (aksjeloven § 6-28).

Reglene for noterte selskaper gir ikke aksjeeiere rett på ekstra informasjon som aksjeeier, sammenlignet med markedet for øvrig.

10.4 Deltakelse i styret

Styret er ansvarlig for å forvalte selskapet, og et styreverv vil gi tilgang til informasjon og mulighet til innflytelse. En forretningsmessig avtale eller en aksjonæravtale kan gi rett til styreplass eller observatørplass. Slike rettigheter vil ikke være selskapsrettslig gjeldende, i den forstand at et styre kan være gyldig valgt uten dette styremedlemmet. Selv om et styre kan være gyldig valgt uten dette styremedlemmet, vil slike avtaler ofte overholdes. De kan derfor ha praktisk betydning for hvilken innflytelse aksjeeieren får.

Et styremedlem representerer bare seg selv i styret. Det er imidlertid ofte forventet at styremedlemmet rapporterer til den som har valgt vedkommende inn i styret. Selv om styremedlemmene representerer seg selv, har de et ansvar for å arbeide for det som er best for det selskapet de er valgt inn i. Hvis styremedlemmet er ansatt i et annet selskap, er det begrenset hva som kan deles av informasjon innenfor lovens rammer, og hvor langt styremedlemmet kan gå i å fremme dette selskapets interesser.

Hvis selskapet deler informasjon med sine styremedlemmer via nettbaserte samarbeidsplattformer, er vedkommende styremedlem direkte logget inn i styrets dokumenter. Det å få inn et styremedlem eller en observatør i styret, kan derfor gi tilgang på informasjon uavhengig av eierskap. Selv om det er vedkommende styremedlem som får innsyn, har ikke selskapet selv noen sanksjonert mulighet til å instruere styremedlemmet i hvordan informasjonen brukes. Opplysninger kan dermed enten skjermes for vedkommende, eller man kan be eierne bytte vedkommende ut på grunn av slike hensyn.

Også rådgivere kan ha innflytelse eller påvirkning på aksjeeierne gjennom råd om hvordan aksjeeiere skal strukturere eller håndtere sin virk-

somhet. Dette kan ha betydning for hvordan aksjeeieren håndterer underliggende selskaper. Voteringsrådgivere eller «proxy advisors» gir råd til aksjeeiere om hva de skal stemme på generalforsamlingen.

10.5 Gjennomføring av en kjøpsprosess

Strukturert eller bilateral prosess

En tradisjonell salgsprosess av et foretak gjennomføres enten som en strukturert salgsprosess eller en bilateral prosess. Ved en strukturert prosess vil selger henvende seg i markedet for å lokalisere potensielle kjøpere. En bilateral prosess starter med at selger innleder salgsdiskusjoner med én potensiell kjøper (ofte etter initiativ fra sistnevnte), uten å ha henvendt seg til potensielle kjøpere i markedet basert på egne forberedelser av salgsprosessen.

Mellomvarianter, ved at man først gjennomfører en bilateral prosess mot potensielle strategiske kjøpere for deretter å gjennomføre en strukturert salgsprosess, kan naturligvis også forekomme. I vedlegget til Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven* er gangen i en kjøpsprosess beskrevet slik denne vanligvis foregår. Utvalget viser til denne for en nærmere beskrivelse av de ulike stegene i prosessen.

Deling av informasjon i forbindelse med en kjøpsprosess

I forbindelse med en investering vil en investor normalt gjøre en del undersøkelser av selskapet eller virksomheten. Slike undersøkelser kan være uformelle sonderinger og samtaler som finner sted i forkant av mer formelle prosesser. I mange tilfeller vil det også bli gjort undersøkelser før man inngår avtaleforhold eller yter kreditt, og før man går inn i et styre. I slike uformelle undersøkelser vil ulik informasjon om selskapet bli delt.

For oppkjøp, kjøp eller tegning av større aksjeposter, innmatstransaksjoner, fusjoner og fisjoner vil en kjøper eller investor normalt gå videre med mer formelle undersøkelser. I en formell undersøkelse vil mulig kjøper eller investor gjennomgå selskapet juridisk, finansielt, teknisk, skattemessig og eventuelt selskapets påvirkning på miljøet. I gjennomgangen får investor og rådgivere tilgang til dokumenter og tall som selskapet har, og som er sammenstilt eller utarbeidet spesielt for prosessen. Normalt vil man blant annet gjennomgå viktige kunde- og leverandøravtaler, styredokumen-

ter, regnskap og oversikter, og eventuelt programvare. Underveis i prosessen vil ledelsen svare på spørsmål. Selskapsgjennomgangene (due diligence) kan variere i omfang, men vil ofte være grundige, slik at det gis omfattende informasjon om selskapet og dets drift, eiendeler osv. Selskapsgjennomganger behøver ikke resultere i en endelig avtale.

De som er involvert i selskapsgjennomganger, vil normalt bli bedt om å signere taushetserklæringer (såkalt «non-disclosure agreement», NDA) og dermed vil det være begrenset hva de kan bruke informasjonen til. En rådgiver vil som eksempel bli bundet til kun å bruke informasjonen til å rådggi sin klient. I noen tilfeller setter lovgivningen begrensninger for informasjonsutveksling, for eksempel innsideinformasjon og innsidelister. Disse erklæringene er privatrettslige, og brudd er forbundet med eventuelt økonomisk ansvar overfor den som har rett på taushet.

Normalt er det ikke sikkerhetshensyn som styrer taushetserklæringene. Sikkerhetsloven regulerer deling av sikkerhetsgradert informasjon. Konkurranseregelverket vil normalt være det som begrenser hvilken informasjon som kan utveksles mellom konkurrenter. Selv om informasjonen ikke deles med ansatte hos konkurrenten (mulig kjøper, investor e.l.), kan rådgiver få tilgang til informasjonen.

I forbindelse med selskapsgjennomganger blir dokumenter normalt lastet opp i et datarom. Hvis kjøper er en konkurrent av selskapet som skal selges, har man ofte et eget rom eller en egen låst dokumentsamling («clean room») der det kun gis tilgang til et begrenset antall rådgivere («clean team»). Disse forplikter seg til en strengere taushetsbegrensning. For eksempel kan det være

aktuelt å bare dele informasjon med klienten på aggregert nivå, eller bare dele informasjonen dersom det er identifisert en spesiell risiko.

10.6 Deltakelse i andre foretaksformer

Det er også mulig å overdra eierskap eller å delta i andre foretaksformer enn aksjeselskaper.

I ansvarlige selskaper har minst én eller alle deltakerne ubegrenset personlig ansvar for foretakets forpliktelser. Det vil være mulig å overta enkelteierandeler forutsatt at de andre deltakerne samtykker. Innflytelsen til den enkelte deltaker vil variere med innholdet i selskapsavtalen.

I samvirkeforetak er det mulig å melde seg inn, og medlemskap kan i noen tilfeller overføres. I et samvirkeforetak er utgangspunktet at stemmeretten er fordelt på hvert medlem. Stemmerettigheter kan likevel fordeles etter medlemmenes omsetning med foretaket.

Begge disse foretaksformene forutsetter at det er flere enn ett medlem eller mer enn én deltaker. Det er derfor ikke mulig å overta hele foretaket for én kjøper eller investor alene. Samvirkeforetak kan imidlertid omdannes til aksjeselskap for deretter å selges.

Foreninger og stiftelser er selveiende etter norsk rett, og det vil derfor ikke være mulig å overdra eierskap i disse. Her vises det til punkt 10.2.2 om overdragelse av selve virksomheten.

Enkeltpersonforetak er ikke egne juridiske enheter, men en registrering eller avgrensning av næringsvirksomhet som en fysisk person driver. Her kan likevel innmatstransaksjoner være relevant.

Kapittel 11

Næringslivets betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser

11.1 Innledning

Næringslivet har betydning for ivaretagelsen av nasjonale sikkerhetsinteresser både som leverandør av varer og tjenester, og som produsent av teknologi og kunnskap. I noen tilfeller besitter næringslivet også eiendommer og informasjon av sikkerhetsmessig betydning. Deler av næringslivet inngår også i totalforsvaret. Mer overordnet bidrar næringslivets verdiskaping til å styrke Norges økonomiske stabilitet og handlefrihet. Dette bidrar også til ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.

Utvalget er ikke kjent med at det finnes en samlet oversikt over hvilke sektorer og teknologiområder i næringslivet som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Videre følger en beskrivelse av hvilke deler av næringslivet som kan ha slik betydning, med utgangspunkt i vurderinger som er gjort av norske myndigheter i ulike sammenhenger.

11.2 Leverandører av varer og tjenester

Tillit mellom næringslivet og myndighetene bidrar til å legge til rette for et godt samarbeid, også i krisetider. Næringslivet leverer varer og tjenester til innbyggerne og har en sentral rolle i myndighetens evne til å bygge ut og opprettholde infrastruktur og ivareta sikkerhet og beredskap. I tillegg gjør rollen som leverandør at noen foretak råder over verdier som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, dersom de blir ødelagt eller misbrukt. Slike verdier kan være ulike former for informasjon og informasjonssystemer, infrastruktur, eiendommer og objekter.

Noen foretak har direkte betydning som leverandør, for eksempel Telenor som leverer 5G-nett eller DNB som leverer banktjenester. Andre kan ha en mer indirekte betydning, for eksempel foretak som leverer spesialiserte ingeniørtjenester til Telenor eller IT-løsninger til DNB. Slike leverandørkjeder kan være både lange og uoversiktlige.

Det kan derfor være hensiktsmessig å se på hele sektorer og samfunnsfunksjoner fremfor enkeltforetak når man skal vurdere hvilke deler av næringslivet som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Offentlige myndigheter har i ulike sammenhenger gitt noen indikasjoner på hvilke sektorer som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Sikkerhetslovens begrep «grunnleggende nasjonale funksjoner» skal bidra til å konkretisere hvilke funksjoner som er med på å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, og hvem som ivaretar disse. Sikkerhetsloven og identifiseringen av grunnleggende nasjonale funksjoner er nærmere beskrevet i punkt 6.2.

På listen over grunnleggende nasjonale funksjoner står blant annet:

- departementenes virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
- samfunnets evne til å formidle finansielle tjenester
- forsvar
- helseberedskap
- trygg vannforsyning
- satellittbasert kommunikasjon og overvåking
- gjennomføring av frie, direkte og hemmelige valg
- evne til å ivareta telekom tjenester, meldingstjenester og grunnleggende internetttilgang
- krisekommunikasjon til befolkningen
- tilstrekkelig drivstoff til forsvar og forhåndsutpekte kritiske brukere
- matvareforsyning
- kraftforsyning
- kontroll ved utvinning av petroleum på norsk sokkel
- transport av gass i rør til Europa
- transport (NSM, 2023a)

Foretak som driver virksomhet eller råder over infrastruktur som har betydning for en grunnleggende nasjonal funksjon, vil dermed også kunne sies å ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I praksis kan dette for eksempel være

foretak som leverer varer og tjenester som er nødvendige for å opprettholde kritiske funksjoner og infrastruktur, som de grunnleggende nasjonale funksjonene er avhengige av.

Det finnes også en sammenstilling av hvilke samfunnsfunksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er å anse som kritiske, og hva som inngår i dem. I rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner* fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap defineres en kritisk samfunnsfunksjon som en funksjon som samfunnet ikke kan klare seg uten i syv døgn eller kortere, uten at dette truer befolkningens sikkerhet og/eller trygghet. I rapporten deles funksjonene inn i tre kategorier: styringsevne og suverenitet, befolkningens sikkerhet og samfunnets funksjonalitet. Særlig funksjonene som er avgjørende for *samfunnets funksjonalitet*, er tett knyttet til leveranser fra næringslivet. For eksempel er mat- og strømforsyning, finanstransaksjoner, e-kom, transport og satellittjenester på listen over kritiske funksjoner (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016).

Det er store likheter mellom listene over grunnleggende nasjonale funksjoner og kritiske samfunnsfunksjoner. Rammeverkene er samtidig forskjellige. De kritiske samfunnsfunksjonene tar utgangspunkt i befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon, mens de grunnleggende nasjonale funksjonene er knyttet til beskyttelse av nasjonal sikkerhet mot sikkerhetstruende virksomhet. Flere, men ikke alle de samfunnskritiske funksjonene kan kobles til nasjonal sikkerhet. Etter utvalgets syn kan det være relevant å se hen til både listen over grunnleggende nasjonale funksjoner og samfunnets kritiske funksjoner når man skal vurdere hvilke deler av næringslivet som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

11.3 Produsenter av teknologi, data og kunnskap

Kunnskap og teknologi kan bidra til å styrke en stats økonomiske handlingsrom, politiske innflytelse og militære evne. En viktig del av dagens stormaktsrivalisering og strategisk konkurranse handler om å forsøke å bli sine rivaler teknologisk overlegen. Norske foretak og forskningsinstitusjoner har kunnskap som er ettertraktet av andre land. Norge ligger langt fremme i teknologiutvikling, innovasjon og forskning på flere områder, for eksempel når det gjelder utvikling av avanserte våpensystemer og undervannsteknologi. Norske foretak kan derfor være mål for andre staters for-

søk på å skaffe til veie ny teknologi og kunnskap (PST, 2022).

Også foretak som ikke kan knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon eller strategisk viktig infrastruktur, kan ha verdier det kan være behov for å beskytte av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. I Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven* punkt 7.4 vises det til at «virksomheter som har rettigheter til eller arbeider med forskning og utvikling innen områder som kan utnyttes til sikkerhetstruende virksomhet av fremmede stater», kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser uten at de er direkte knyttet til en grunnleggende nasjonal funksjon.

Omfattende digitalisering og bruk av internettbaserte tjenester medfører at både offentlige og private foretak sitter på store mengder innsamlet informasjon om personer, foretak og infrastruktur, herunder også posisjonsdata. Denne trenden er økende, og det prosesseres stadig større datamengder, både i det offentlige og i privat sektor. Store mengder data er en viktig verdi som det kan være behov for å beskytte. Hvis slik informasjon havner i feil hender, kan den brukes til å påvirke myndighetene, manipulere tilgangen til tjenester til befolkningen, brukes til etterretningsformål, eller anvendes til utvikling av kunstig intelligens i andre stater.

Det finnes ingen helhetlig oversikt over hvilke typer teknologi, data og kunnskap som kan være av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. En oversikt vil uansett fort bli utdatert siden teknologiutviklingen skjer i et raskt tempo. Det vil heller ikke alltid være mulig på forhånd å identifisere potensielle bruksområder for en teknologisk løsning, et datasett eller en type kunnskap. Norske myndigheter har imidlertid gitt noen indikasjoner på teknologiområder som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

I *Nasjonal trusselvurdering 2023* trekker Politets sikkerhetstjeneste frem noen teknologi- og forskningsområder i Norge som kan være av særlig interesse for andre stater, se oversikt i tabell 11.1.

I Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven* punkt 7.4 vises det også til at «virksomheter som råder over et objekt eller driver aktivitet der skadepotensialet ved manglende kontroll eller innhold på avveie er betydelig», kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Som eksempel nevnes virksomheter som håndterer CBRNE-midler. CBRNE er en fellesbetegnelse for kjemiske stoffer, biologiske agens, radioaktive stoffer,

Tabell 11.1 Teknologi- og forskningsområder av særlig interesse for andre stater

Forskningsområder av særlig interesse	Fremvoksende teknologier av særlig interesse	Teknologiområder utsatt for fordekte anskaffelsesforsøk
Metallurgi	Kvantedatamaskiner	Sensor- og deteksjonsteknologi
Nanoteknologi	Kunstig intelligens	Maritim teknologi
Cybersikkerhet	Maritime autonome systemer	Halvlederteknologi
Kryptografi	Bioteknologi	Rom- og satellitteknologi
Robotikk og autonomi	Avansert overvåkningsteknologi	Drone- og kommunikasjons- teknologi
Bioteknologi		
Kjemi		
Mikroelektromekaniske systemer		
Akustikk		
Kjernefysikk		

Kilde: *Nasjonal trusselvurdering 2023* side 20–22 (PST, 2023)

nukleært materiale og eksplosiver med høyt farepotensiale.

Mange av teknologiområdene som er nevnt over, sammenfaller med teknologi- og kunnskapsområdene som er underlagt eksportkontroll. For eksempel er alle CBRNE-stoffene som er nevnt over, på listen over varer som er underlagt eksportkontroll. Eksportkontrollen forvaltes av Utenriksdepartementet, og den skal hindre at varer, tjenester og kunnskap som kan skade sikkerhetspolitiske og bredere utenrikspolitiske interesser, eksporteres ut av Norge. Eksportkontrollregelverket er nærmere omtalt i punkt 6.3.2.

Utenriksdepartementets lister over teknologier og varer som er underlagt eksportkontroll, er utarbeidet i det multilaterale eksportkontroll-samarbeidet. Se en overordnet oversikt i tabell 11.2. Produkter som kan brukes til både sivile og militære formål, kalles ofte for «flerbruksvarer» eller «dual-use»-produkter.

Teknologier som er viktige for å ivareta norske forsvarsinteresser vil kunne ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet* vises det i punkt 7.3. til at norsk forsvarsindustri over tid har bygd opp unik kompetanse og teknologi gjennom bidrag til ivaretagelse av Norges sikkerhetsinteresser, blant annet innen kommandosystemer, autonome systemer, missilsystemer, undervannsteknologi og materialteknologi. Forsvarsteknologi er i stor grad underlagt eksportkontroll. Enkelte teknologier er imidlertid så viktige at de også reguleres gjennom lov om forsvarsviktige oppfinnelser. Se punkt 6.3.2.

EU-kommisjonen la i oktober 2023 frem en henstilling (rekommandasjon) til medlemslandene om å gjennomføre risikovurderinger knyttet til teknologiområder som anses som kritiske for EUs økonomiske sikkerhet. Fire teknologiområder fremheves særskilt: avanserte halvledere,

Tabell 11.2 Kategorier for varer underlagt eksportkontroll

Vareliste I – forsvarsmateriell	Vareliste II – flerbruksvarer
Våpen	Nukleære materialer, fasiliteter og utstyr
Ammunisjon	Spesialiserte materialer og utstyr
Annet militært utstyr	Utstyr for prosessering av materialer
	Elektronikk
	Datamaskiner
	Telekommunikasjonsutstyr og informasjonssikkerhet
	Sensorer og lasere
	Navigasjonsutstyr
	Undervannsteknologi
	Luffart og fremdriftssystemer

Kilde: *Varelistene – regjeringen.no* (Utenriksdepartementet, 2022)

kunstig intelligens, kvanteteknologi og bioteknologi. Risikoen knyttes til teknologienes muliggjørende og transformative natur, teknologienes relevans for både sivil og militær sektor, og teknologienes potensiale for misbruk i strid med menneskerettighetene (EU-kommisjonen, 2023a).

Etter utvalgets syn kan det i vurderingen av teknologiområder som kan ha betydning for Norges nasjonale sikkerhetsinteresser, være hensiktsmessig også å se hen til tilsvarende vurderinger som gjøres i EU og nære naboland.

11.4 Produsenter av kritiske råvarer

I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* peker regjeringen på at enkelte strategisk viktige naturressurser kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser selv om de ikke er knyttet til en grunnleggende nasjonal funksjon. I boks 4.9 i meldingen står det om mineraler:

Samfunnsutviklingen har vist at det er et økende behov for mineraler, blant annet som følge av det grønne skiftet. Mineraler kan være kritiske for viktige samfunnsformål og for teknologiutvikling på strategisk viktige områder. Internasjonalt har det vist seg at kontroll over råvareproduksjonen kan benyttes for å monopolisere verdikjedene. Mineralressurser kan ha betydning for nasjonal sikkerhet. Det kan derfor være ønskelig å forebygge at uønskede utenlandske aktører får tilgang til mineralressurser i Norge, på land eller på havbunnen. Dette kan både være av hensyn til deres nasjonale teknologiutvikling, potensiell militær bruk av sivil teknologi og eventuelt gjennom eiddommens plassering i nærheten av skjermingsverdige objekter eller infrastruktur.

I forbindelse med utarbeidelse av ny minerallov, uttalte Justis- og beredskapsdepartementet i sitt høringssvar at loven «må inneholde krav til å vurdere hensyn til nasjonal sikkerhet der det er relevant», og at «dette kommer i tillegg til sikkerhetslovens bestemmelser». Hensikten er å forebygge at «uønskede aktører får innsikt, kontroll og innflytelse over verdier som er av betydning for nasjonal sikkerhet». I høringssvaret viser Justis- og beredskapsdepartementet til at PST har pekt på at Norges betydelige forekomster av sjeldne jordarter «er drivkraft bak enkelte staters sikkerhetstruende etterretningsvirksomhet rettet mot norsk næringsliv og norske næringslivsaktører,

herunder trusler mot eksportkontrollen» (Høringssvar fra Justis- og beredskapsdepartementet, 2022).

Strategisk viktige mineraler og sjeldne jordarter knyttes ofte til begrepet «kritiske råvarer». Ifølge *Norges mineralstrategi* er kritiske råvarer råvarer som:

- har få eller ingen substitutter
- er strategisk viktige og der det er betydelig forsyningsrisiko
- er konsentrert i utvinnings-, prosesserings- eller bearbeidingsleddet
- medfører betydelige økonomiske eller strategiske konsekvenser dersom tilbudet begrenses (Nærings- og fiskeridepartementet, 2023)

Hva som anses som kritiske råvarer vil ifølge strategien variere betydelig mellom land avhengig av egne behov, egen produksjon og internasjonale forhold, herunder samarbeid med andre land om råvaretilgang. EU offentliggjør hvert tredje år en liste over råvarer som vurderes som kritiske for europeisk industri. I mineralstrategien pekes det på at norsk økonomi på et overordnet nivå vil ha de samme sårbarhetene som EU, og at EUs oversikt over kritiske råvarer er et godt utgangspunkt for vurdering av konsekvenser av redusert råvaretilgang for Norge.

Norge har betydelige mineralressurser. Norsk olivinproduksjon dekker nærmere halvparten av det globale behovet. Enkelte av mineralene og metallene som utvinnes av mineralnæringen i dag, anses som kritiske. Norge er for eksempel Europas største produsent av grafitt, og har betydelige grafittressurser. Norge er også en betydelig produsent av titanmineraler i global sammenheng. Titanmineraler anses som kritiske av USA. Norge har flere kobberprosjekter. Kobber er på EUs oversikt over kritiske råvarer i utvinningsleddet. Videre har Norge et kjent potensial for utvinning og produksjon av beryllium, feltspat, magnesium, silisium og sjeldne jordarter. Dette er nærmere beskrevet i del 3 i *Norges mineralstrategi*.

Norge er også en betydelig produsent og eksportør av flere kritiske råvarer produsert i smelteverksindustrien og råvareindustrien, herunder silisium, manganlegeringer, titanprodukter, aluminium, nikkel, sink, palladium og kobolt. Det er også enkelte mindre produsenter av andre batteriråvarer, som syntetisk grafitt. Norge har en komplett verdikjede for silisiummetall, og en verdikjede for titanmineralproduksjon. Ellers er produksjonen i stor grad basert på importerte råvarer.

I en rapport som er publisert av NATO, er det pekt på at tilgang til enkelte kritiske råvarer vil være viktig for alliansens forsvarsevne på både

kortere og lengre sikt (NATO ENSEC COE, 2023).

Kapittel 12

Dagens ordning for investeringskontroll

12.1 Behandling av saker om sikkerhetstruende økonomisk virksomhet

I Norge vurderes sikkerhetshensyn knyttet til investeringer som en del av myndighetenes bredere arbeid med å håndtere sikkerhetstruende økonomisk virksomhet. Ifølge nettsidene til Nasjonal sikkerhetsmyndighet¹ (NSM) omfatter håndtering av sikkerhetstruende økonomisk virksomhet saker:

- som meldes etter sikkerhetsloven kapittel 10 om eierskapskontroll
- som varsles etter sikkerhetsloven § 4-5 og hvor sikkerhetsloven § 2-5 kan komme til anvendelse, herunder saker som gjelder oppkjøp av foretak som ikke er underlagt sikkerhetsloven

- som gjelder sikkerhetsgraderte anskaffelser etter sikkerhetsloven § 9-4

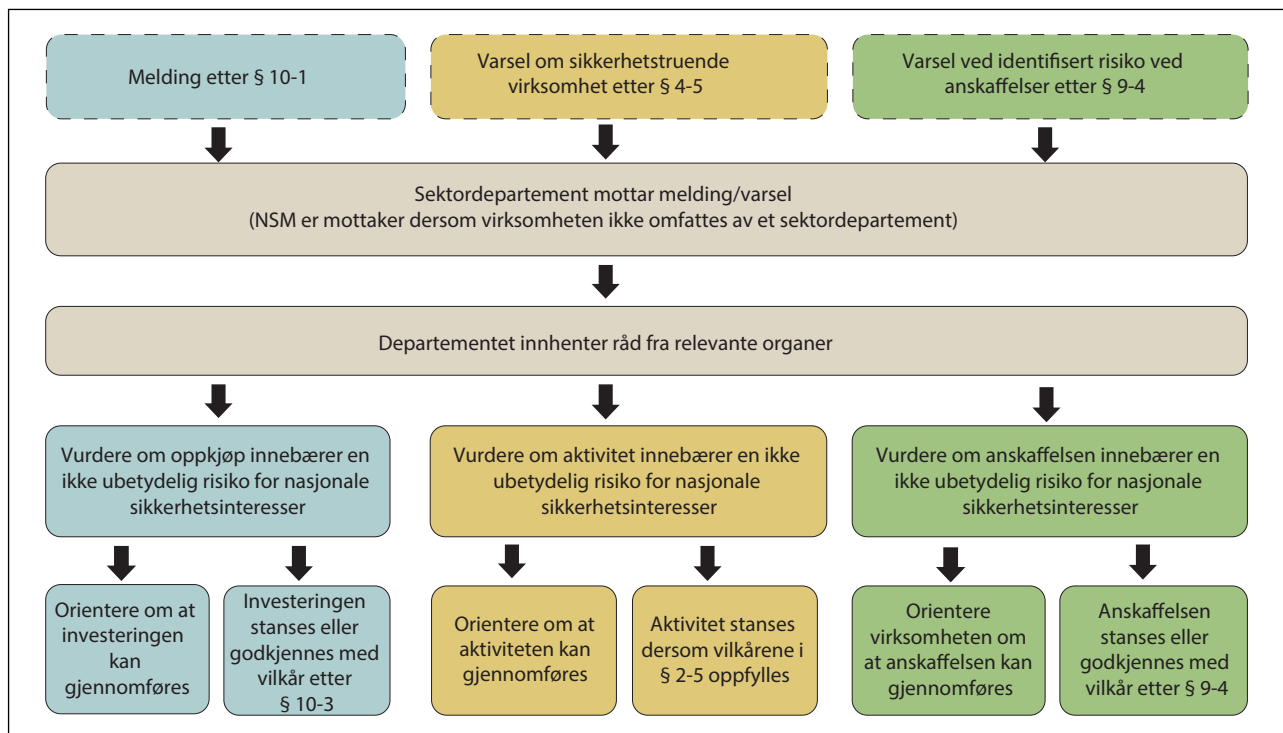
Se nærmere om sikkerhetslovens bestemmelser i punkt 6.2.

Figur 12.1 viser hovedtrekkene i behandlingen av saker om sikkerhetstruende økonomisk aktivitet.

Utvalget vurderer at dagens ordning for investeringskontroll omfatter myndighetenes håndtering av saker som gjelder investeringer i foretak etter sikkerhetsloven kapittel 10 og § 2-5. Behandling av saker om sikkerhetsgraderte anskaffelser etter § 9-4 er ikke relevant i denne sammenheng.

I tillegg til meldinger etter § 10-1 og varsler etter § 4-5, får NSM i dag melding om endringer i

¹ NSM. (2021, 2021-06-30). *Hvordan håndtere sikkerhetstruende økonomisk virksomhet?*



Figur 12.1 Behandling av saker om sikkerhetstruende økonomisk virksomhet

Kilde: Informasjon innhentet fra NSM og Justis- og beredskapsdepartementet

eierskap i leverandørklarerte foretak etter sikkerhetsloven § 9-3. Dette utgjør også en kilde til informasjon om potensielt sikkerhetstruende investeringer i norske foretak. NSMs og PSTs forebyggende arbeid, blant annet gjennom kontakt med næringslivet, må kunne regnes som en kilde til informasjon sammen med informasjon som fremkommer i åpne kilder, for eksempel gjennom media.

Det er kun saker meldt inn etter § 10-1 som kan behandles etter § 10-2 og § 10-3, mens alle andre saker må vurderes opp mot § 2-5. Som beskrevet nærmere i punkt 6.2, gjelder § 10-1 kun for investeringer i foretak som er underlagt sikkerhetsloven, som per 1. november 2023 er mellom 55 og 65 foretak.

12.2 Departementenes og regjeringens håndtering av potensielt sikkerhetstruende investeringer

Norge har to kontaktpunkter for saker som omhandler økonomisk virksomhet som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er departementenes kontaktpunkt, og Nasjonal sikkerhetsmyndighet er kontaktpunkt på etatsnivå.

Investeringer som er omfattet av meldeplikten i sikkerhetsloven kapittel 10, skal meldes til ansvarlig sektordepartement. I tilfeller hvor foretaket ikke omfattes av noe departements ansvarsområde skal meldingen sendes til NSM. Andre varsler om sikkerhetstruende investeringer kan rettes til enten sektordepartementet, sektortilsyn eller NSM. Alle saker hvor det er aktuelt med inngrep etter § 10-3 eller § 2-5 skal behandles på departementsnivå.

Det er utarbeidet retningslinjer for departementenes arbeid med saker som omhandler potensielt sikkerhetstruende økonomisk virksomhet. Retningslinjene er gradert etter sikkerhetsloven fordi de beskriver myndighetenes fremgangsmåte i behandlingen av sakene. Den følgende beskrivelsen av behandlingen av saker på departements- og regjeringnivå er basert på overordnet informasjon fra JD som utvalget har innhentet.

Som samordnings- og koordineringsansvarlig for forebyggende sikkerhet på sivil side har JD et overordnet ansvar for å koordinere saksbehandlingen og for å sikre rettidig behandling av alle saker om sikkerhetstruende økonomisk aktivitet. JD understøtter ansvarlig sektordepartement i alle faser av prosessen i samråd med departe-

mentsnettverket for screening. Departementsnettverket for screening ledes av JD og består av faste representanter fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Prosessen frem mot et eventuelt vedtak består av en avklaringsfase, informasjons- og analysefase, vurderingsfase, beslutnings- og tiltaksfase og oppfølgingsfase:

- I avklaringsfasen skal ansvarlig sektordepartement involvere JD. Det avklares hva henvendelsen gjelder, roller og ansvar. Det tas kontakt med aktuelt foretak, selger eller kjøper på et tidlig stadium for å fremskaffe mer informasjon om den planlagte transaksjonen, redegjøre for sikkerhetslovens og andre relevante bestemmelser, og redegjøre for potensielle sikkerhetsmessige bekymringer.
- I informasjons- og analysefasen samles nødvendig informasjon fra EOS-tjenestene² og andre relevante organer. NSM er kontaktpunkt og koordinerende myndighet på etatsnivå.
- I vurderingsfasen skal innhentet informasjon vurderes opp mot ulike hensyn, for eksempel nærings- og handelspolitiske, utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske og andre sektorhensyn. Ansvarlig sektordepartement gjør disse avveiningene sammen med departementene i departementsnettverket for screening.
- I beslutningsfasen bringes saken inn for regjeringen, og det utarbeides en kongelig resolusjon dersom det skal fattes vedtak etter § 2-5 eller § 10-3. Eventuelt besluttet det å iverksette andre tiltak i henhold til annen lovgivning.
- I oppfølgingsfasen blir partene som ble berørt av prosessen, fulgt opp av sektordepartementet sammen med departementsnettverket for screening.

Ifølge JD har 24 saker knyttet til sikkerhetstruende økonomisk virksomhet blitt behandlet på departementsnivå i perioden fra sikkerhetsloven trådte i kraft i 2019 frem til oktober 2023. Utvalget har ikke informasjon om hvor mange av disse sakene som gjaldt investeringer, og hvor mange av sakene som ble mottatt etter § 10-1 eller § 4-5. Etter at sikkerhetsloven trådte i kraft i 2019, har regjeringen gjort ett vedtak etter § 10-3 og § 2-5 (se boks 12.1) og ett vedtak etter § 2-5 som gjaldt investeringer (se boks 5.3).

² EOS-tjenestene består i dag av Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetsavdeling.

Boks 12.1 Regjeringens inngripen i oppkjøp av GlobalConnect AS

Kommunal- og distriktsdepartementet mottok 27. oktober 2022 melding fra Mubadala Investment Company PJSC. I meldingen fremkom det at investeringsfondet som eies av myndighetene i Abu Dhabi i De forente arabiske emirater, hadde inngått en avtale om kjøp av en kvalifisert eierandel av Nordic Connectivity AB. Dette er morselskapet til den norske fibernetttilbyderen GlobalConnect AS, tidligere kjent som HomeNet.

GlobalConnect AS har flere store kunder, blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Nødnett og Tolletaten. Selskapet er underlagt sikkerhetsloven.

Oppkjøpet ble vurdert å ha betydning for nasjonal sikkerhet. Salget av en kvalifisert eierandel i det svenske morselskapet til GlobalConnect AS ble derfor behandlet i henhold til retningslinjene for departementenes behandling av

saker som omhandler potensiell sikkerhetstruende økonomisk aktivitet.

Regjeringen besluttet å godkjenne kjøpet av en kvalifisert eierandel av Nordic Connectivity AB på vilkår. Vilårene som ble vedtatt med hjemmel i sikkerhetsloven § 10-3 og § 2-5 har som hensikt å redusere risikoen ved oppkjøpet.

Regjeringens vilkår er:

- hindre at sensitiv informasjon om norske sikkerhetsmessige forhold tilflytter uvedkommende
- sikre varsling til norske myndigheter i tide til å kunne gripe inn ved eventuelle fremtidige sikkerhetstruende eierskifter
- enkelte begrensninger for videresalg av aksjer

Kilder: Regjeringen.no (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023) Dagens Næringsliv (Finstad Ø. Kibar O., 2023)

12.3 NSMs rolle som nasjonalt kontaktpunkt

På etatsnivå er NSM nasjonalt kontaktpunkt for motvirkning av sikkerhetstruende økonomisk virksomhet, herunder potensielt sikkerhetstruende investeringer. Beskrivelsen av det nasjonale kontaktpunktet under er basert på informasjon innhentet fra NSM.

Ifølge NSM retter deres aktivitet seg mot private og offentlige virksomheter og består av både rådgivning og konkret sakshåndtering.

Kontaktpunktet mottar henvendelser om ulike typer saker, deriblant saker om anskaffelser, kjøp av varer eller tjenester fra underleverandører, kjøp eller salg av eiendom og investeringer og eierskap. En stor andel av sakene har kommet fra departementer som forespør NSM om informasjon. Slike saker blir håndtert ved at NSM utarbeider risikovurderinger. NSM har da ansvar for å tilrettelegge for informasjonsflyten og koordineringen mellom de relevante etatene som skal bidra med vurderinger.

Saker kan også komme som henvendelser eller varsler fra private og offentlige virksomheter, privatpersoner eller advokater som representerer en klient. Disse sakene inkluderer blant annet forespørsler om råd- og veiledning knyttet til planlagte eller pågående økonomiske transaksjoner eller konkrete mistanker om sikkerhetstruende

økonomisk virksomhet. NSM håndterer mange av disse sakene gjennom rådgivning. Selv om NSM ikke har noen formelle virkemidler som kan stanse en investering, fører rådgivningsaktiviteten og dialogen med virksomhetene i noen tilfeller til at investeringen likevel ikke gjennomføres.

NSM foretar nærmere undersøkelser i tilfeller hvor det mistenkes at en investering kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. E-tjenesten og PST bidrar med trusselvurderinger som grunnlag for NSMs vurderinger av om en investering kan utgjøre en slik risiko.

Dersom NSM vurderer at en investering kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, løfter NSM saken til JD og departementsnettverket for screening for videre håndtering. Dersom NSM vurderer at en sak ikke har en tilknytning til sikkerhetsloven eller ikke berører verdier som knytter seg til nasjonale sikkerhetsinteresser, har ikke NSM grunnlag for å gå videre med saken.

Siden opprettelsen av det nasjonale kontaktpunktet i 2021 har NSM håndtert 33 saker gjennom råd og veiledning, mens 24 saker har blitt løftet til departementsnivå for videre behandling. Ti saker har blitt avskrevet som ikke relevante.

Hoveddelen av saker berører forsvarssektoren. I sivil sektor er det særlig saker innenfor avansert teknologi, e-kom og transport. Noen saker berører også flere sektorer.

Hvilken andel av sakene som NSM har vært involvert i, som utgjør meldinger eller varsler om investeringer etter sikkerhetsloven § 10-1 eller

§ 4-5, og hvilken andel som utgjør andre typer saker, som for eksempel sikkerhetsgraderte anskaffelser, er ikke offentlig informasjon.

Del III
Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Kapittel 13

Utfordringer ved dagens investeringskontroll

13.1 Innledning

I utvalgets mandat pekes det på enkelte utfordringer ved dagens investeringskontroll. Det vises til at det sannsynligvis er noen tilfeller av potensielt sikkerhetstruende investeringer som ikke fanges opp, at sikkerhetsloven § 2-5 ikke er et egnet grunnlag for ordinær saksbehandling, og at balansen mellom sikkerhetsinteresser og nærings- og utenrikspolitiske hensyn er krevende å ivareta med en investeringskontroll som er etablert i sikkerhetsloven, og rundt sikkerhetsmyndighetens utgangspunkt og funksjon.

Med utgangspunkt i utvalgets beskrivelse av saksområdet i kapitlene 3 til 12 i denne utredningen mener utvalget at utfordringene nevnt over er reelle, og at det også er flere utfordringer ved dagens investeringskontroll. Med «dagens investeringskontroll» menes regelverket og prosessen for behandling av investeringer som kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser som er beskrevet i kapittel 12.

Samlet sett er det utvalgets vurdering at følgende utfordringer kan knyttes til dagens regelverk og ordning for investeringskontroll:

- Relevante saker fanges ikke opp på en systematisk måte eller i tilstrekkelig grad.
- Det er manglende åpenhet om hvilke investeringer som kan bli gjenstand for kontroll.
- Det mangler et egnet hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i sikkerhetstruende investeringer.
- Praktisering av sektorprinsippet kan hindre enhetlig behandling av investeringskontroll saker.
- Vurderingsgrunnlaget i saker er ikke tilstrekkelig standardisert.
- Investeringskontrollen er ikke i tråd med internasjonale prinsipper.

Utvalget går nærmere inn på begrunnelsen for disse standpunktene i det følgende. Mulige konsekvenser av utfordringene og forventet fremtidig utvikling vurderes nærmere i punkt 13.8, mens behovet for tiltak drøftes i kapittel 14.

Utvalget vil vurdere om det er behov for tiltak ved å se helhetlig på styrker og svakheter ved gjeldende regelverk, samt hvilke verdier i næringslivet det kan være behov for å beskytte av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Som redegjort for i punkt 2.2, avgrensers ikke utvalget drøftingen mot sikkerhetslovens virkeområde.

13.2 Relevante saker fanges ikke opp på en systematisk måte eller i tilstrekkelig grad

Norge har hatt få offentlige kjente eksempler på at investeringer i næringslivet har medført risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det lave antallet saker kan skyldes at denne typen virkemiddelbruk mot Norge ikke er utbredt. Ikrafttredelsen av sikkerhetsloven i 2018 samt etterretnings- og sikkerhetstjenestenes forebyggende virksomhet og veiledning til næringslivet kan også ha hatt effekt, ved at planlagte investeringer har blitt avbrutt av investor før det har vært aktuelt å varsle myndighetene. I dette bildet er det også relevant at de fleste utenlandske investeringer til Norge er fra EU-land og USA, og derfor i utgangspunktet utgjør en mindre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det lave antallet kan imidlertid også skyldes at sikkerhetstruende aktivitet ikke blir fanget opp av myndighetene. I dagens investeringskontroll kan myndighetene fange opp saker gjennom meldepplikter, varsler, søknader, tilsyn og tips til ansvarlig sektordepartement, Justis- og beredskapsdepartementet eller Nasjonal sikkerhetsmyndighet. I utgangspunktet kan dette virke som et godt utgangspunkt for å få informasjon om investeringer i næringslivet. Etter utvalgets vurdering mangler det likevel systematikk og forutsigbarhet i tilfanget av informasjon om investeringer i foretak som ikke er underlagt sikkerhetsloven.

Dagens ordning avhenger av at ulike sektormyndigheter og andre offentlig myndigheter har kompetanse til å vurdere om en investering i en

gitt situasjon kan utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Dersom regelverket som sektormyndigheten forvalter ikke har nasjonale sikkerhetsinteresser som sentralt hensyn, antar utvalget at kompetansen vil være relativt begrenset på dette området.

Det kan heller ikke tas for gitt at alle relevante saker fanges opp gjennom NSMs og PSTs forebyggende arbeid. Økt kompetanse om risikoen tilknyttet utenlandske investeringer vil sannsynligvis bidra til flere tips og henvendelser om veiledning fra næringslivet. Næringslivet kan imidlertid vegre seg for å kontakte sikkerhetstjenestene om saker som gjelder lovlige investeringer mellom private foretak. Det er utvalgets vurdering at særlig utenlandske investorer vil anse NSM som en lite naturlig veileder i slike saker.

En annen svakhet ved et system som delvis er avhengig av tips og varsler, er at myndighetene oftere vil fange opp investeringer etter at de er gjennomført. Det betyr at sensitiv kunnskap og teknologi alt kan ha blitt overført til utenlandske aktører. Det er også mer inngripende å oppheve eller stille vilkår til en investering etter at den har funnet sted, og utvalget ser ikke bort fra at myndighetene vil være mer tilbakeholdne i slike tilfeller.

Investeringer i foretak som er underlagt sikkerhetsloven, vil i høy grad fanges opp i dagens system. En svakhet knyttet til meldeplikten etter sikkerhetsloven § 10-1 er imidlertid at den bare omfatter erverv av eierandeler eller stemmeretter. Dette betyr at reglene ikke nødvendigvis fanger opp salg av eiendeler og virksomhetsoverdragelser.

Hvor mange og hvilke type saker som faller utenfor dagens regelverk og som utgjør en faktisk risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, er vanskelig å estimere.

Rapporter om antall saker som behandles i andre lands investeringskontrollordninger kan gi en indikasjon på hvor mange tilfeller av sikkerhetstruende investeringer som kan tenkes å gjelde for Norge. Overføringsverdien er imidlertid begrenset, og antall saker vil naturligvis avhenge av hvordan ordningene er innrettet i de andre landene.

- Av 866 meldinger britiske myndigheter mottok i 2022, ble det gjort vedtak av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser i 15 saker (1,7 prosent) (Cabinet Office U. K., 2023b).
- Av 306 meldinger tyske myndigheter mottok i 2022, ble det gjort vedtak av hensyn til nasjo-

nale sikkerhetsinteresser i syv saker (2 prosent) (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023).

- Finske myndigheter mottok 35 meldinger i 2022. Det ble ikke gjort vedtak i noen saker (Arbets- och näringsministeriet, 2023).
- Av 1 444 meldinger behandlet av EUs medlemsland i 2022, gikk 55 prosent, eller ca. 790 saker, videre til nærmere vurdering. Medlemslandene gjorde vedtak av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser i 10 prosent av disse sakene, dvs. ca. 80 saker. Dette utgjorde ca. 5,5 prosent av alle mottatte meldinger (EU-kommisjonen, 2023e).

Gitt at norsk økonomi er mindre enn økonomiene til for eksempel Tyskland og Storbritannia, er det grunn til å anta at antall investeringer i Norge hvor det vil være behov for vedtak av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser, er lavere. Samtidig kan særlige norske sikkerhetsinteresser knyttet til strategisk beliggenhet og sensitive sektorer, samt en tradisjonell åpenhet for utenlandske investeringer, gjøre at antallet likevel ikke vil henge proporsjonalt sammen med størrelsen på økonomien. Etter utvalgets syn er 1–5 årlige vedtak i Norge et rimelig estimat. Etter dagens ordning ble det gjort ett vedtak i 2021 og ett vedtak i 2023.

Antallet sikkerhetstruende investeringer som ikke fanges opp i dagens system, er sannsynligvis begrenset. Likevel kan én enkelt sak som ikke fanges opp, i verste fall medføre betydelig skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Hovedutfordringen synes å være at det er mangel på systematikk og forutsigbarhet i hvordan saker fanges opp.

Hvis det skapes et inntrykk utad av at Norge ikke har tilstrekkelig kontroll med investeringer i sensitive sektorer og teknologiområder, kan det skade Norges sikkerhetspolitiske omdømme. Det kan også gjøre norsk næringsliv til mindre attraktive samarbeidspartnere i strategisk viktige sektorer. Manglende kontroll med potensielt sikkerhetstruende investeringer kan også lede til at Norge blir en bakdør inn til EØS-markedet. Dette kan skade Norges utenrikspolitiske omdømme.

Etter utvalgets syn er ikke dagens ordning for investeringskontroll egnet til å fange opp investeringer på en tilstrekkelig systematisk og forutsigbar måte i et næringsliv i konstant utvikling, hvor foretak etableres, omstruktureres og kjøpes opp i høyt tempo.

13.3 Manglende åpenhet om hvilke investeringer som kan bli gjenstand for kontroll

Det er relativt få foretak som er underlagt sikkerhetsloven kapittel 10 om eierskapskontroll. Et foretak som blir underlagt sikkerhetsloven gjennom vedtak, er naturligvis klar over at det er underlagt loven og hva dette innebærer. Slik sett har Norge en smal investeringskontroll.

For investorer og andre vil det imidlertid være vanskelig å vite om et foretak er omfattet av sikkerhetslovens regler, siden denne informasjonen ikke blir offentliggjort. Det kan etter utvalgets syn også være krevende å vurdere om sikkerhetsloven vil kunne gjelde for foretaket på et senere tidspunkt, og i så fall når. Endringene i sikkerhetsloven i 2023, med utvidelse av lovens virkeområde, kan gjøre slike vurderinger mer krevende for næringslivet fremover.

Manglende åpenhet om hvilke foretak og investeringer som er underlagt meldeplikt etter sikkerhetsloven, kan bidra til en oppfatning om at investeringskontrollen er mer omfattende enn den opprinnelig var tenkt. I den danske rapporten i punkt 6.4 om investeringskontroll omtales den norske kontrollordningen som at den omfatter «potensielt alle sektorer», og at virksomhetsbegrepet «skal forstås meget bredt» (Tværministeriell arbeidsgruppe, 2020). Denne uklarheten kan bidra til at investorer velger andre markeder enn det norske når de skal investere.

Det er i dag vanskelig for investorer å vite hvilke investeringer som kan bli gjenstand for vurdering etter sikkerhetsloven § 2-5, da det ikke er knyttet noen meldeordning til denne regelen. Det er foreløpig lite veiledning tilgjengelig om investeringskontroll på nettsidene til NSM, og ingenting synes å være rettet mot utenlandske investorer.

Definisjonen av nasjonale sikkerhetsinteresser i sikkerhetsloven kan gi næringslivet en indikasjon på hvilke investeringer som kan være av interesse for myndighetene, selv om foretaket ikke er underlagt loven. Dette forutsetter imidlertid at næringslivet er kjent med sikkerhetsloven og risikoen som kan følge av noen typer investeringer. For store foretak med sikkerhetsressurser kan dette være håndterbart, men for små og mellomstore foretak kan usikkerheten være stor.

Utenlandske investorer kan kontakte NSM eller et sektordepartement for å undersøke om en investering vil bli gjenstand for nærmere vurdering av myndighetene. Så lenge det ikke foreligger noen forhåndsbestemte kriterier for hvilke typer investeringer som skal vurderes nærmere,

vil ikke myndighetene nødvendigvis kunne gi et klart svar til investor. Det er i dag heller ikke mulig å gi en investering et «godkjent-stempel», slik at den kan gjennomføres uten risiko for senere inngrep fra myndighetene. Slik som systemet er i dag, kan enhver henvendelse fra en investor om en mulig investering sette i gang en nærmere vurdering fra myndighetene. Etter utvalgets syn kan dette føre til at investorer vil vegre seg for å ta kontakt med NSM eller departementet, noe som igjen kan forsterke usikkerheten rundt det norske regelverket og føre til at relevante saker ikke fanges opp.

Det er i dag lite informasjon tilgjengelig om hvilke typer og hvor mange saker som gjennomgår kontroll av myndighetene etter dagens ordning, og hvordan disse er meldt inn. Sikkerhetsloven kapittel 10 og særlig § 2-5 kan ha inngripende konsekvenser for næringslivet. En noe større grad av offentlighet rundt hvordan regelverket har kommet til anvendelse så langt, kunne ha bidratt til økt forståelse for regelverket hos næringslivet og publikum for øvrig. Utvalget har imidlertid forståelse for at hensynet til offentlighet må veies opp mot behovet for å beskytte sensitiv informasjon.

Mangelen på forhåndsfastsatte kriterier for hvilke investeringer som kan bli gjenstand for nærmere vurdering av myndighetene, kan føre til at enkelte investeringer blir gjenstand for nærmere vurdering kun basert på investors nasjonalitet. Dette kan i praksis utgjøre en urimelig forskjellsbehandling fra myndighetenes side.

I saker som behandles etter sikkerhetsloven kapittel 10 unngår man denne forskjellsbehandlingen fordi meldeplikten ikke er knyttet til nasjonalitet. Forhold ved investoren, herunder eventuelle koblinger til stater som utgjør en risiko mot Norge, er ett av flere elementer i vurderingen av den faktiske risikoen investeringen kan utgjøre for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Etter utvalgets vurdering er dagens ordning ikke tilstrekkelig forutsigbar eller nøytral med hensyn til hvilke investeringer som kan bli gjenstand for myndighetskontroll. Manglende åpenhet på dette området kan føre til at investorer i stedet henvender seg til andre markeder.

13.4 Det mangler et egnet hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i sikkerhets-truende investeringer

Det norske systemet med å utpeke hvert enkelt foretak som skal underlegges eierskapskontroll

etter sikkerhetsloven, skiller seg fra andre staters regler for investeringskontroll. I de landene utvalget har undersøkt, omfatter investeringskontrollen grupper av foretak innen utvalgte sektorer eller foretak som bedriver en viss type virksomhet.

Investeringer som meldes inn til myndighetene i tråd med meldeplikten i sikkerhetsloven § 10-1, behandles i dag etter prosessen som er overordnet beskrevet i § 10-2 og § 10-3. Mangelen på detaljer om kriterier og tidsløp står i kontrast til andre lands regelverk. Utvalget er kjent med at det arbeides med forskrifter og veiledning til kapittel 10 i forbindelse med implementering av endringene i sikkerhetsloven som ble vedtatt i 2023. Dette kan bidra til mer åpenhet og forutsigbarhet rundt behandlingen av investeringer i foretak som er underlagt sikkerhetsloven.

Når det gjelder andre investeringer hvor myndighetene ser behov for å gripe inn av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser, må dette i dag enten løses uformelt, eller ved at det brukes andre regelverk eller bestemmelser. Myndighetene har ikke anledning til å hente inn saker på eget initiativ og behandle disse etter § 10-2 og § 10-3, så lenge oppkjøpet ikke omfattes av meldeplikten i § 10-1.

Gjennomgangen av tilgrensende regelverk i kapittel 6 viser at det i liten grad finnes klare hjemmelsgrunnlag i konsesjons- og tillatelsesregelverk til å gripe inn i investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Noen av regelverkene gir myndighetene mulighet til å trekke tilbake tillatelsen til å drive aktivitet av ulike samfunnshensyn. Nasjonale sikkerhetsinteresser kan sannsynligvis være et slikt samfunnshensyn. Tilbakekallelse av en tillatelse til å drive en aktivitet dersom et foretak skifter eier, kan bidra til å redusere risikoen tilknyttet en investering selv om man ikke kan gripe inn i selve investeringen. En slik tilnærming er imidlertid svært uforutsigbar for næringslivet og avhengig av vurderinger hos sektormyndigheter som ikke nødvendigvis har kompetanse til å vurdere nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetsloven § 2-5 kan benyttes for å hindre sikkerhetstruende virksomhet eller annen planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Paragraf 2-5 gir myndighetene mulighet til å gripe inn i uforutsette og alvorlige saker, som det russiske forsøket på å kjøpe Bergen Engines AS i 2021 og i vedtaket som gjald GlobalConnect AS i 2023.

Etter utvalgets syn er det problematisk om det utvikles en praksis hvor § 2-5 benyttes i saker som gjelder investeringer. Bestemmelsen er ikke tilknyttet noen meldeordning. Næringslivet kan dermed ikke på forhånd vite hvilke investeringer som kan bli gjenstand for vurdering etter bestemmelsen. Det betyr også at myndighetene sannsynligvis vil komme sent inn i slike saker, for eksempel etter at en investering allerede er gjennomført. Dette kan gjøre det vanskeligere for myndighetene å gripe inn, og medføre økt risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser ved at teknologi og kunnskap allerede er overført.

For behandling av saker etter § 2-5 er det ikke fastsatt frister eller andre regler, bortsett fra at et eventuelt vedtak skal gjøres av Kongen i statsråd. Det foreligger heller ingen informasjon om hvilke kriterier en investering vil bli vurdert etter. Sett fra investors side vil det være vanskelig å beregne tidsbruk og kostnader knyttet til en slik prosess. Mangelen på forutsigbarhet i prosessen kan gi stor økonomisk skade for partene som er involvert i investeringen.

13.5 Praktisering av sektorprinsippet kan hindre enhetlig behandling av investeringskontrollsaker

Sikkerhetsloven bygger på det prinsipp at det enkelte fagdepartement har ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor sitt ansvarsområde. Dette innebærer at fagdepartementet fortløpende skal vurdere om det er behov for å fatte vedtak om at sikkerhetsloven skal gjelde for foretak innenfor departementets ansvarsområde. Hvilke foretak som skal underlegges eierskapskontrollen i sikkerhetsloven, beror dermed på vurderinger i det enkelte departement. Dette er ressurskrevende arbeid, og det er en risiko for å komme på etterskudd i identifisering og utpeking av foretak.

Sektorprinsippet gjelder også for behandling av investeringskontrollsaker etter sikkerhetsloven. For eksempel er det Kommunal- og distriktsdepartementet som skal vurdere meldinger etter § 10-1 og varsler om potensielt sikkerhetstruende investeringer etter § 4-5 i foretak innen digital infrastruktur, mens Samferdselsdepartementet skal behandle tilsvarende saker i foretak som driver med transport. For saker som ikke har en tydelig tilhørighet til ett departement, skal Justis- og beredskapsdepartementet behandle saken.

Fagdepartementets sentrale deltakelse i behandlingen av saker kan bidra til at betydnin-

gen av investeringen for den aktuelle sektoren blir godt belyst. På den annen side kan ulike kompetanse og ressursinnsats i departementene føre til at lignende saker ikke nødvendigvis blir behandlet likt på tvers av sektorer. Departementene har ansvar for svært mange ulike fagområder der et bredt spekter av hensyn skal ivaretas. En beslutning som kan fremstå som mindre viktig i ett departement, kan være svært betydningsfull i et annet. Selv om støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet og departementsnettverket for screening sannsynligvis bidrar til mer enhetlig behandling av saker, vil fagdepartementet i stor grad påvirke utfallet av saken.

Det er utvalgets forståelse at det krever mange ulike typer kompetanse for å gjøre en grundig og effektiv vurdering av en investeringskontrollsak. Det vil for eksempel være behov for kompetanse om handels- og investeringsprosesser, markeder, selskapsrett, sikkerhet, teknologi, og Norges internasjonale forpliktelser. Eventuell manglende kompetanse vil gjøre det vanskelig å komme frem til de minst mulig inngripende tiltakene. Risikoen for at hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i den enkelte sak, øker dersom man på grunn av manglende kompetanse vedtar lite hensiktsmessige eller irrelevante tiltak. Departementenes varierende kompetanse om konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser vil kunne svekke ivaretagelsen av reglens formål.

Etter utvalgets syn er sektorprinsippet et viktig grunnlag for arbeidet med forebyggende sikkerhet i Norge. Sektorprinsippet fremstår imidlertid lite egnet til kompliserte investeringskontroll saker, hvor det er behov for høy grad av enhetlig, effektiv og profesjonell analyse og saksbehandling. Dette gjelder særlig saker som omhandler interesser som etter sin art ikke kan deles inn etter sektorprinsippet. Utvalgets oppfatning er at uklar rolledeling mellom departementene førte til at Bergen Engines-saken i praksis ble saksbehandlet i offentligheten. Dette fremsto som uheldig sett både fra myndighetenes og næringslivsak-tørenes side. Sett i sammenheng med utfordringene knyttet til bruken av § 2-5, forsterker sektorprinsippet risikoen for diskriminering, manglende konfidensialitet og uforholdsmessighet, og bidrar ikke til den forutsigbarhet og klarhet som næringslivet har behov for.

13.6 Vurderingsgrunnlaget i saker er ikke tilstrekkelig standardisert

Det er utvalgets inntrykk at Justis- og beredskapsdepartementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet har opparbeidet en mer fremtredende koordinerende rolle i behandlingen av investeringskontroll saker de siste årene. Dette vil sannsynligvis bidra til en mer enhetlig behandling av saker over tid, noe som til dels kan avhjelpe utfordringene som følger av sektorprinsippet. Utvalgets vurdering er likevel at dagens ordning for behandling av investeringskontroll saker, med ansvar og roller fordelt på flere aktører, i liten grad etablerer et felles vurderingsgrunnlag for hva som utgjør en investeringskontroll sak og hvordan slike saker skal behandles.

I dag mottas og vurderes meldinger og varsler som gjelder potensielt sikkerhetstruende investeringer både på departementsnivå og på etatsnivå. Enkelte tilfeller håndteres på etatsnivå gjennom råd og veiledning til næringslivet, mens andre saker drøftes og behandles i departementsnettverket. Meldinger etter kapittel 10 behandles all tid på departementsnivå. Det samme gjelder saker hvor det kan bli aktuelt med vedtak etter § 2-5. Utover dette foreligger det ikke standardiserte kriterier for hva som utgjør en investeringskontroll sak, eller når en henvendelse eller et varsel skal løftes til departementsnivå.

For en investor kan det fremstå uklart om håndteringen gjennom råd og veiledning på etatsnivå utgjør en formell investeringskontroll prosess, eller om en slik formell prosess først igangsettes når saken løftes til departementsnivå. En slik uklarhet kan redusere investors opplevelse av rettsikkerhet og forutsigbarhet.

Risikovurderingen som leveres fra etatsnettverket til departementsnivå er en sentral og viktig del av vurderingsgrunnlaget i saker som behandles av departementene. I saker som behandles på departementsnivå, legger utvalget til grunn at også nærings- og handlingspolitiske hensyn belyses både gjennom Utenriksdepartementets og Nærings- og fiskeridepartementets deltakelse i departementsnettverket, og fordi eventuelle vedtak gjøres av regjeringen.

Det samlede vurderingsgrunnlaget vil likevel variere, avhengig av om en henvendelse eller et varsel håndteres gjennom råd og veiledning på etatsnivå eller gjennom saksbehandling på departementsnivå, og avhengig av hvilket departement som fører saken. Det fremstår derfor etter utvalgets syn som noe tilfeldig om en sak blir tilstrekkelig belyst fra ulike perspektiver og vurdert ut

fra de samme hensyn. Dette kan føre til at vurderinger gjøres på manglende grunnlag og at ellers like saker forskjellsbehandles.

Utvalget mener at det er problematisk at det ikke foreligger standardiserte og offentlig kjente kriterier for å avgjøre hva som utgjør en investeringskontrollsak, og heller ikke et fast grunnlag for å vurdere saker.

13.7 Investeringskontrollen er ikke i tråd med internasjonale prinsipper

Både OECDs prinsipper og EUs minimumskrav til medlemslandenes regelverk legger vekt på at man skal ha mest mulig åpenhet og forutsigbarhet både rundt hvilke investeringer som er omfattet av regelverket, og hvordan saker skal behandles. Prinsippene i EU-forordningen og OECDs retningslinjer bygger på de grunnleggende prinsippene i det multilaterale handelsregelverket, se kapittel 9. Dette er prinsipper som Norge har sluttet seg til.

Som det fremgår av punktene over, er det utvalgets vurdering at det er flere elementer ved dagens ordning som bidrar til manglende åpenhet og forutsigbarhet, og som dermed ikke er i overensstemmelse med internasjonale prinsipper for investeringskontroll. Det er usikkert hvilke investeringer som kan bli gjenstand for nærmere kontroll, det er uklart hvilken prosess som gjelder for behandling av saker og det er lite informasjon tilgjengelig om hvilke kriterier som inngår i myndighetenes vurderinger.

Sikkerhetsunntakene i Norges handelsavtaler gir etter alt å dømme nødvendig handlingsrom til å gripe inn i enkelte investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser, så lenge investeringskontrollregelverk utformes og praktiseres i tråd med prinsippene i avtalene.

Dersom Norge har et system for investeringskontroll som skiller seg vesentlig fra våre naboland og gjeldende internasjonale føringer, kan dette i seg selv føre til usikkerhet og uforutsigbarhet for investorer. Dette kan medføre at investorer velger å investere i andre land og dermed redusere norsk næringslivs tilgang på utenlandsk kapital.

Dersom norske myndigheter praktiserer investeringskontroll på en annerledes måte enn våre naboland, kan dette gjøre Norge mer utsatt for politiske reaksjoner fra tredjeland. Det kan

også øke risikoen for søksmål mot staten fra investorer og målforetak og for at saker bringes inn for EFTA-domstolen.

Et regelverk som skiller seg ut, vil også gjøre det utfordrende for Norge å samarbeide med andre lands myndigheter om investeringskontroll, noe som kan gjøre investeringskontrollen mindre effektiv og mer ressurskrevende.

13.8 Konsekvenser av utfordringene ved dagens investeringskontroll

Konsekvenser av utfordringer ved dagens investeringskontroll

Norsk næringsliv er del av internasjonale leverandørkjeder og har behov for effektiv tilgang på kapital og kunnskap fra investorer og internasjonale samarbeidspartnere. Samtidig har endrede handelsmønstre, mer kompliserte leverandørkjeder og rask teknologisk utvikling ført til at Norge og andre vestlige land har blitt mer sårbare for påvirkning og uønsket overføring av strategisk viktig kunnskap og teknologi. Økt sårbarhet kan medføre høyere risiko for at en enkeltinvestering kan få skadevirkninger for nasjonale sikkerhetsinteresser. Denne forståelsen sammenfaller med vurderinger som er gjort i andre land, og som har ledet til skjerpet investeringskontroll internasjonalt.

Utvalget mener at utfordringene knyttet til dagens norske investeringskontroll skaper en usikkerhet som er uønsket og som kan få konsekvenser for Norges sikkerhetsinteresser, utenrikspolitiske interesser og handels- og næringspolitiske interesser. Se tabell 13.1 under. Skadevirkningene av disse konsekvensene er usikre.

Ettersom det har vært få konkrete saker så langt, er det få investorer og andre berørte foretak som har måttet forholde seg til sikkerhetsloven kapittel 10 og § 2-5. Konsekvensene av at den norske ordningen skiller seg fra andre lands regelverk, blir mindre av at investeringskontroll fortsatt er under utvikling internasjonalt, og at det er variasjoner også i hvordan andre land innretter sine systemer. Foreløpig er investorer forberedt på å måtte bruke både tid og ressurser på å sette seg inn i ulike lands regelverk på dette området. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte investorer har valgt bort det norske markedet som følge av usikkerhet rundt dagens ordning for investeringskontroll.

Tabell 13.1 Konsekvenser av utfordringer ved dagens investeringskontroll

Utfordring	Konsekvens
Relevante saker fanges ikke opp på en systematisk måte eller i tilstrekkelig grad	<ul style="list-style-type: none"> – Risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser dersom saker fanges opp for sent eller ikke i det hele tatt. – Det kan skade Norges sikkerhets- og utenrikspolitiske omdømme dersom Norge blir en bakdør for sikkerhetstruende investeringer inn til NATO og EØS. – Et inntrykk av manglende kontroll kan gjøre norske foretak i sensitive sektorer mindre attraktive for samarbeid.
Manglende åpenhet om hvilke investeringer som kan bli gjenstand for kontroll	<ul style="list-style-type: none"> – Usikkerheten kan føre til at investorer henvender seg til andre markeder og Norge går glipp av viktig kunnskap og kapital. – Manglende faste kriterier for innhenting av saker kan føre til urimelig forskjellsbehandling av investorer.
Det mangler et egnet hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i sikkerhetstruende investeringer	<ul style="list-style-type: none"> – Manglende egnet hjemmelsgrunnlag og regelverk medfører usikkerhet for investorer. – Vanskelig å beregne kostnader, tidsbruk og ressursbruk ved en norsk investeringskontrollprosess. – Manglende hjemmelsgrunnlag kan gjøre det vanskeligere for myndighetene å gripe inn. Kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.
Praktisering av sektorprinsippet hindrer enhetlig behandling av investeringskontrollsaker	<ul style="list-style-type: none"> – Kan føre til forskjellsbehandling mellom ellers like saker. – Mindre effektiv prosess medfører kostnader for myndigheter og næringslivet. – Risiko for uforholdsmessige og lite treffsikre inngrep.
Vurderingsgrunnlaget i saker er ikke tilstrekkelig standardisert	<ul style="list-style-type: none"> – Kan redusere investors opplevelse av rettssikkerhet og forutsigbarhet. – Risiko for at vurderinger gjøres på manglende grunnlag. – Potensiell forskjellsbehandling av ellers like saker.
Investeringskontrollen er ikke i tråd med internasjonale prinsipper	<ul style="list-style-type: none"> – Et regelverk som skiller seg ut, kan føre til at investorer henvender seg til andre markeder. – Gjør det vanskeligere å samarbeide med andre land, noe som kan gjøre investeringskontrollen mindre effektiv og mer ressurskrevende. – Gjør Norge mer utsatt for politiske reaksjoner fra tredjeland. – Økt risiko for at investorer og målforetak retter søksmål mot den norske stat. – Økt risiko for at investeringskontrollsaker bringes inn for EFTA-domstolen.

Forventet fremtidig utvikling

Utvalget legger til grunn at risikoen knyttet til enkelte utenlandske investeringer er reell og at den vil fortsette å være reell i årene som kommer. Omfanget av potensielt sikkerhetstruende investeringer vil sannsynligvis variere. Selv om det ikke nødvendigvis er snakk om veldig mange saker i løpet av et år, vil det være behov for at Norge har et regelverk for å fange opp og gripe inn i de

sakene som faktisk kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det kan heller ikke utelukkes at denne type virkemiddelbruk vil bli mer avansert og vanskelig å oppdage etter hvert som land lager regelverk som blir vanskeligere å omgå.

Endringene i sikkerhetsloven i 2023 utvider virkeområdet for eierskapskontrollen til å gjelde investeringer i flere foretak, og meldeplikt utløses ved både lavere og flere terskler for oppnådd eie-

randel. Dekningsgraden til eierskapskontrollen i sikkerhetsloven vil derfor øke fremover, slik at flere investeringer vil fanges opp og behandles etter sikkerhetsloven kapittel 10. Hovedregelen er fortsatt at foretak må utpekes enkeltvis av sektordepartementet slik som i dag for å underlegges loven.

Som drøftet i punkt 13.2, mener utvalget at utpeking av enkeltforetak er mindre egnet for investeringskontroll ettersom metoden i liten grad gjenspeiler dynamikken i næringslivet og endringer i trusselbildet. Etter utvalgets syn vil det derfor også fremover være sannsynlig at en potensielt sikkerhetstruende investering kan forekomme i foretak som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Utfordringen med fravær av et egnet hjemmelsgrunnlag for å behandle slike saker, som beskrevet i punkt 13.4, vil derfor fortsatt gjelde.

Utvidelsen av virkeområdet til kapittel 10 vil heller ikke gjøre det enklere for en investor å vite på forhånd om en investering gjelder et foretak som er underlagt loven eller ikke. Utvalget forstår det slik at det på grunn av sikkerhetshensyn er lite sannsynlig at en liste over hvilke foretak som er underlagt eierskapskontroll etter kapittel 10, vil gjøres offentlig tilgjengelig.

Utfordringene knyttet til sektorprinsippet som utgangspunkt for behandling av saker som gjelder

investeringer, og manglende standardisert beslutningsgrunnlag, som drøftet i punkt 13.5 og 13.6, avhjelpes heller ikke med endringene i sikkerhetsloven.

Utvalget mener at det er sannsynlig at den internasjonale politikktviklingen på området vil fortsette å gå i retning av normalisering av investeringskontroll og økt grad av harmonisering av slike regelverk.

Også OECD og IMF peker på behovet for økt harmonisering av denne type regelverk for å unngå at de får unødvendige og utilsiktede negative konsekvenser for handel- og investeringsstrømmene globalt. OECD og andre viser til at det fremover kan oppstå flere konflikter mellom markedsadgangsbestemmelser i handels- og investeringsavtaler og investeringskontrollregelverk etter hvert som land benytter sikkerhetsunntak på flere ulike typer transaksjoner og i flere sektorer (OECD, 2020).

Utvalget mener at de negative konsekvensene av at Norge avviker fra internasjonal praksis for investeringskontroll, vil kunne øke etter hvert som våre allierte og nærmeste handelspartnere fortsetter å harmonisere sine investeringskontrollregelverk.

Kapittel 14

Vurdering av behovet for tiltak og mål

14.1 Det er behov for tiltak

I kapittel 13 peker utvalget på flere utfordringer ved dagens investeringskontroll, og mulige konsekvenser av disse utfordringene for norske interesser.

Etter utvalgets syn evner ikke dagens ordning for investeringskontroll verken i tilstrekkelig grad eller på en tilfredsstillende måte, å håndtere relevante risikoer ved utenlandske investeringer. Selv om skadevirkningene av konsekvensene foreløpig er usikre, og kanskje begrensede, mener utvalget at disse kan øke i fremtiden, særlig dersom denne type virkemiddelbruk blir mer avansert, og etter hvert som andre land i større grad harmoniserer sine regelverk.

Utvalget har ikke gjort et forsøk på å tallfeste konsekvensene av å videreføre dagens situasjon, men mener at konsekvensene kan være betydelige. På bakgrunn av dette vil utvalget derfor ikke anbefale en videreføring av dagens situasjon, og mener at det er behov for tiltak.

14.2 Et mål for investeringskontroll

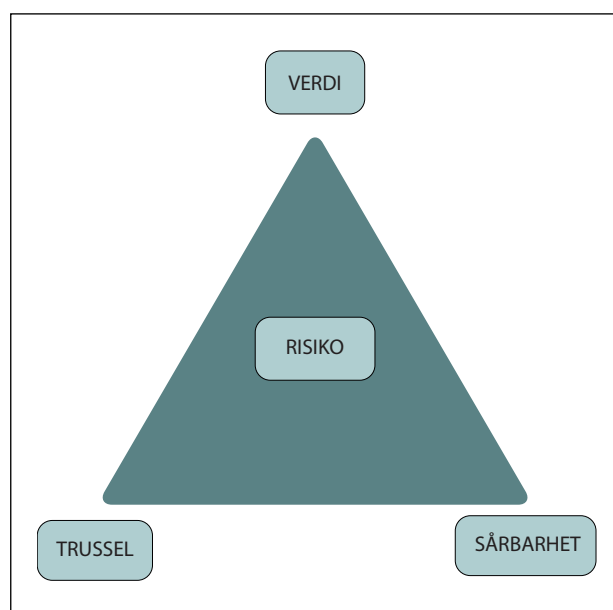
I forbindelse med vurderingen av hvilke tiltak som kan være relevante, kan det etter utvalgets syn være hensiktsmessig å etablere en felles forståelse for hvilke hensyn det er viktig at investeringskontrollen skal ivareta. Dette kan gjøres ved å definere et samlet mål for investeringskontrollen, med tilhørende kriterier for måloppnåelse. Et mål sier noe om hvilken tilstand som er ønskelig å oppnå og kan være til hjelp for myndighetenes videre oppfølging på området.

I mandatet for utvalgets arbeid indikeres en ønsket tilstand, sett fra regjeringens side:

Det er ønskelig at norske myndigheter skal ha mulighet til å fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i økonomisk aktivitet som kan true nasjonal sikkerhet, uten å legge unødvendige eller uforholdsmessige byrder på næringslivet

eller begrensninger på handelen med andre land.

Utvalget synes dette er et godt utgangspunkt for hva man ønsker å oppnå med investeringskontrollen. Utvalget mener at investeringskontrollen må ha som mål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. En sentral del av arbeidet med å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser er risikohåndtering, det vil si håndtering av ulike former for trusler og sårbarheter tilknyttet utvalgte verdier. Ifølge det som ofte omtales som trefaktormodellen, er risiko summen av forholdet mellom verdier som vi ønsker å verne, trusler som kan ramme disse verdiene, og sårbarheter ved de aktuelle verdiene som en trussel kan misbruke. Se figur 14.1. Det aktuelle risikobildet utledes av en avveining av disse tre faktorene. Ved å redusere én av faktorene vil også risikoen reduseres. Det er sjelden ønskelig å redusere eller fjerne verdien, og det vil sjelden være mulig å redusere trusselen som ofte er utenfor verdieierens kontroll. Den enkleste og



Figur 14.1 Trefaktormodellen

Kilde: NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet* Punkt 4.1.3.

mest effektive måten å redusere risikoen på, vil ofte handle om tiltak for å redusere sårbarheter.

Det er en sårbarhet at utenlandske aktører gjennom investeringer kan få tilgang til verdier som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Et regelverk som gir myndighetene anledning til å fange opp, vurdere og eventuelt gripe inn i investeringer som kan medføre skade på nasjonale sikkerhetsinteresser, kan bidra til å redusere denne sårbarheten. Det vil følgelig også redusere risikoen.

For samfunnet vil det ikke være tilstrekkelig at man innfører tiltak som reduserer sårbarheten. Sårbarheten må reduseres på en måte som ikke medfører uforholdsmessige kostnader og ulemper for samfunnet. For Norge er det viktig å beholde en mest mulig åpen økonomi som bidrar til verdiskaping og innovasjon.

Utvalgets syn er at det ikke trenger å være et motsetningsforhold mellom behovet for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og behovet for å ivareta en åpen økonomi. Tvert imot bidrar utenlandske investeringer og næringslivets verdiskaping til Norges økonomiske stabilitet og handlefrihet, som igjen bidrar til å ivareta våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Norge er mindre sårbart for sikkerhetstruende virkemiddelbruk med en sterk økonomi og mange handelspartnere. Ved å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser på en effektiv og minst mulig inngripende måte, kan man også beholde en åpen økonomi, selv i ustabile geopolitiske perioder.

Utvalgets vurdering er at et forutsigbart og målrettet regelverk for investeringskontroll som ligner på det andre land har, kan gjøre Norge mer attraktivt for utenlandske investeringer. Investorer er vant til å forholde seg til ulike krav og regler

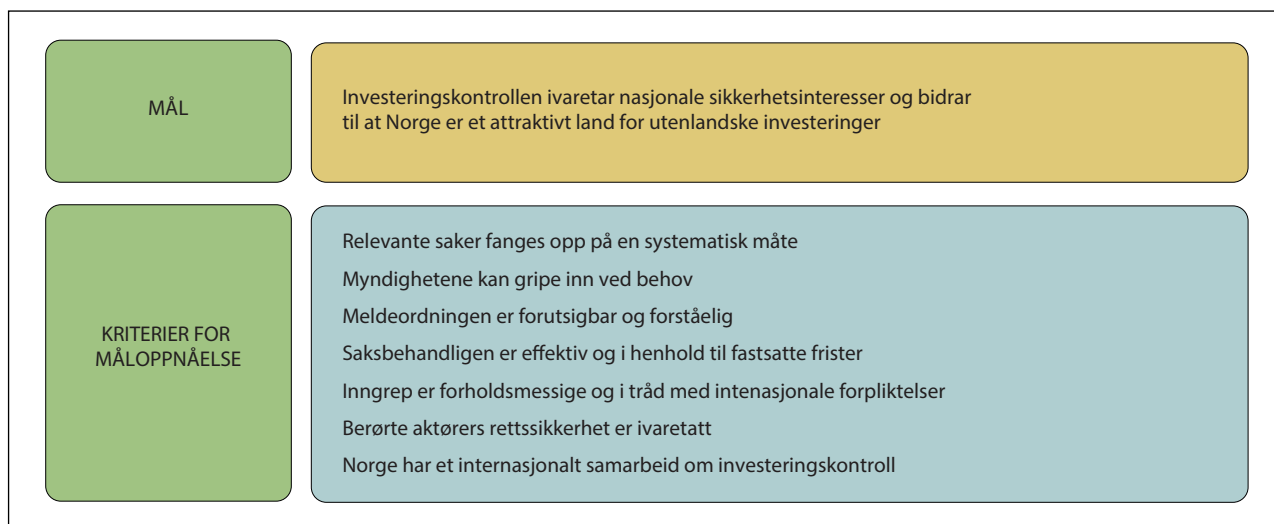
fra myndighetene. Dersom investeringskontrollreglene er klare og forutsigbare, vil investeringskontroll ikke nødvendigvis oppleves som en uforholdsmessig byrde for næringslivet. Til sammenligning er de fleste investorer og advokater kjent med konkurransereguleringen. Dette er standardisert mellom EU-land, hvilket gir investorer god forutsigbarhet uavhengig av hvilket land de planlegger å investere i.

Utvalget foreslår følgende mål for den norske investeringskontrollen:

Investeringskontrollen ivaretar nasjonale sikkerhetsinteresser og bidrar til at Norge er et attraktivt land for utenlandske investeringer.

For å kunne vurdere om man har oppnådd et mål, eventuelt i hvor stor grad målet er oppnådd, er det nyttig å ha forhåndsbestemte kriterier for måloppnåelse. Basert på utfordringene ved dagens situasjon, som er beskrevet i kapittel 13, mener utvalget at følgende kriterier er relevante når man skal vurdere om investeringskontrollen ivaretar nasjonale sikkerhetsinteresser og bidrar til at Norge er et attraktivt land for utenlandske investeringer:

- Myndighetene har mulighet til å fange opp og vurdere investeringer som kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser på en systematisk måte.
- Myndighetene har mulighet til å gripe inn i investeringer som utgjør en ikke ubetydelig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.
- Næringslivet vet på forhånd hvilke investeringer det skal meldes fra om, hvem det skal meldes til, og hvilke investeringer som kan bli gjenstand for nærmere vurdering.



Figur 14.2 Mål og kriterier for måloppnåelse

- Saker behandles effektivt, konfidensielt og i henhold til forhåndfastsatte tidsfrister.
- Eventuelle inngrep fra myndighetene er forholdsmessige og i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.
- Rettssikkerheten til involverte aktører i næringslivet er ivaretatt, blant annet gjennom klageadgang.
- Norge samarbeider med andre land om utveksling av opplysninger i konkrete saker og om generelle erfaringer.

Dersom disse kriteriene er oppfylt, har man etter utvalgets syn sannsynligvis innrettet investeringskontrollen på en måte som i stor grad oppfylder målet. Under hvert av disse kriteriene kan det eventuelt formuleres delkriterier som må være oppfylt, for at man skal kunne si noe om i hvilken grad hovedkriteriet er oppfylt. Kriteriene er ikke nødvendigvis ment å være et verktøy for å måle effektiviteten til investeringskontrollen, men kan eventuelt videreutvikles i den retningen på et senere tidspunkt.

14.3 Tiltak som kan være relevante

På bakgrunn av drøftingen over er flere typer tiltak både nødvendige og relevante.

Det er imidlertid viktig å presisere at utvalget ser på investeringskontroll som ett av flere virkemidler for å beskytte nasjonale sikkerhetsinteres-

ser. Investeringskontroll kan bidra til å redusere risikoen ved investeringer, men vil ikke nødvendigvis hindre andre måter aktører kan få tilgang til verdier av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Sikkerhetstruende virkemiddelbruk gjennom annet enn investeringer bør imidlertid ikke reguleres av et investeringskontrollregelverk. Det vil gjøre regelverket utydelig og lite målrettet. Departementenes og sikkerhetstjenestenes forebyggende sikkerhetsarbeid etter sikkerhetsloven må fortsatt utgjøre en viktig del av det forebyggende sikkerhetsarbeidet.

Samtidig mener utvalget at det er behov for å se helhetlig på investeringskontrollen på tvers av dagens sektorer og regelverk. For utenforstående, og særlig utenlandske investorer, vil det være sentralt at Norge ikke har et fragmentert regelverk og flere parallelle prosesser for å vurdere investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er utvalgets syn at dette også vil bidra til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

I de neste kapitlene vurderer utvalget ulike tiltak som kan bidra til at Norge får en investeringskontroll som bedre oppfylder kriteriene for måloppnåelse beskrevet i punkt 14.2. Utvalget har både sett på mulige organisatoriske virkemidler, virkemidler som omhandler økt åpenhet og veiledning, og drøftet ulike alternativer for regulering. I kapittel 18 presenterer utvalget et forslag til modell for en ny investeringskontroll og drøfter kostnader knyttet til denne.

Kapittel 15

En meldeordning for investeringer

15.1 Hovedtrekk ved en meldeordning

En av utfordringene ved dagens ordning for investeringskontroll er mangel på systematikk i hvordan saker blir fanget opp. Etter utvalgets vurdering bør dagens måte å fange opp saker på erstattes av en bredere ordning med forhåndsmelding av investeringer.

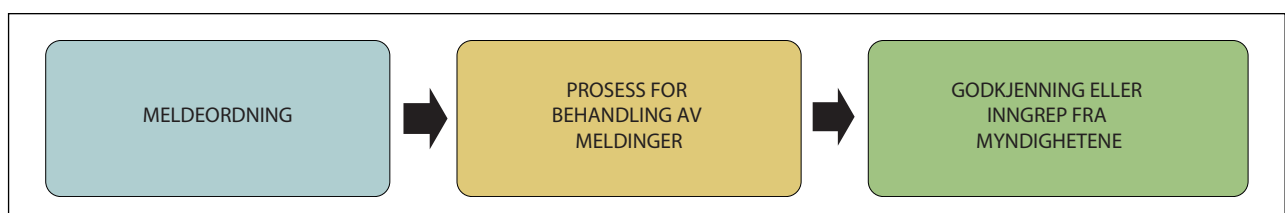
Med forhåndsmelding menes en type søknad til myndighetene om å gjennomføre en investering i en sektor som er omfattet av ordningen. Meldeordningen kan anses som et første ledd i investeringskontrollen. Investeringskontrollen bør også inneholde en prosess for behandling av meldinger der investeringen vurderes mot risikoen for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser, og til slutt mulighet for myndighetene til enten å godkjenne eller gripe inn i investeringen. Dette ligner på systemet for fusjonskontroll etter konkurranseloven og til dels også på andre regelverk hvor det må søkes om lisens eller tillatelse for å kunne gjennomføre en aktivitet. De fleste europeiske land har nå en slik meldeordning tilknyttet deres nasjonale investeringskontrollregelverk.

I kapittel 15 drøfter utvalget hvordan en meldeordning kan utformes. I kapittel 16 drøfter utvalget hvordan en prosess for behandling av meldinger kan struktureres, mens ulike inngrep fra myndighetene drøftes i kapittel 17.

I drøftingen av hvordan en meldeordning kan utformes, har utvalget sett på kriteriene for måloppnåelse som er skissert i kapittel 14. Det følger av dette at meldeordningen bør utformes slik at myndighetene systematisk får meldinger om

investeringer som kan utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Samtidig må virkeområdet for meldeordningen avgrenses slik at byrden for næringslivet og myndighetene blir forholdsmessig, og slik at det blir forutsigbart og relativt enkelt å få oversikt over hvilke investeringer som skal meldes. Meldeordningen bør tilpasses norske forhold og interesser. Det betyr at det kan være noen sektorer eller teknologiområder som bør dekkes av den norske ordningen som ikke dekkes hos andre land, eller omvendt.

En meldeordning vil føre til at myndighetene mottar et visst antall meldinger om investeringer i forhåndsutpekte sektorer, hvorav de aller fleste ikke vil utgjøre noen risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Informasjonen som tilføres myndighetene gjennom en slik meldeordning vil kunne ha en verdi i seg selv, fordi informasjonen vil kunne illustrere det utenlandske «fotavtrykket» i enkelte sektorer i norsk næringsliv, og hvordan dette endres over tid. Når myndighetene opparbeider et bilde av utenlandske eierinteresser og forbindelser til norsk næringsliv, vil det bli enklere å iverksette nødvendige, forholdsmessige og målrettede tiltak rettet mot aktører eller aktiviteter som utgjør en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Dermed kan myndighetenes virkemiddelbruk tilpasses den faktiske situasjonen på en hensiktsmessig måte. En meldeordning kan også ha forebyggende effekt overfor aktører som har til hensikt å benytte investeringer på en måte som kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.



Figur 15.1 Investeringskontrollen kan bestå av tre ledd

15.2 Frivillig eller obligatorisk melding

Et spørsmål er om en meldeordning bør være frivillig eller obligatorisk. En kombinasjon av obligatorisk og frivillig melding er også en mulighet. Hvilken løsning som velges avhenger av nasjonale målsettinger, nasjonal sikkerhetsrisiko og politiske prioriteringer.

En frivillig meldeordning vil gi den som skal melde større fleksibilitet, og redusere administrative kostnader ved å redusere eller unngå behandling av meldinger som ikke medfører risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. En frivillig ordning kan også være mer attraktiv for utenlandske investorer. Gevinsten ved å melde fra til myndighetene er at usikkerhet om eventuelle vedtak etter at investeringen er gjennomført, blir vesentlig redusert. Generelt antar utvalget at investorer vil benytte seg av muligheten til frivillig melding i saker hvor risikoen for inngrep fra myndighetene oppfattes som reell. På den annen side kan man ikke regne med at investor eller andre som skal melde, har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere mulig skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Man kan heller ikke se bort fra at en frivillig meldeordning vil kunne føre til redusert bevissthet om behovet for å ta stilling til om investeringen bør meldes. En frivillig meldeordning kan dermed medføre manglende rapportering av potensielt skadelige investeringer.

Investorer med stor utålmodighet og høy risikotoleranse kan også legge mindre vekt på risikoen for tiltak etter at investeringen er gjennomført, enn det som er ønskelig ut fra hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser. Dersom investorer antar at sannsynligheten for tiltak er høyere hvis det sendes melding om investeringen enn hvis det ikke sendes melding, vil bevisst ikke-melding av relevante investeringer kunne forekomme.

Etter utvalgets syn er det ikke realistisk å legge til grunn at frivillig melding vil føre til at myndighetene får melding om alle saker det er ønskelig å få melding om. Etter utvalgets vurdering bør det derfor være meldeplikt for investeringer i enkelte sensitive sektorer. Meldeplikt vil gi myndighetene full oversikt over alle investeringer som kan utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Meldeplikt vil også kunne ha en forebyggende effekt mot uønskede investeringer.

Det vil være en viss usikkerhet knyttet til om man finner de riktige avgrensingene for sensitive sektorer. Se punkt 15.5 om sektorer og teknologiområder. Det kan være tilfeller der det er uklart for investor om det aktuelle foretaket er innenfor

eller utenfor en sektor som er omfattet av meldeplikten. Den aktuelle investeringen kan også medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, selv om virksomheten ikke dekkes av en definert sektor.

Utvalget mener derfor at det både for myndighetene og næringslivet kan være nyttig med en kombinasjon av obligatorisk og frivillig melding. I sensitive sektorer bør det være meldeplikt, mens øvrige sektorer bør omfattes av en frivillig meldeordning. Styrken til en slik modell er at innsatsen fra myndighetene kan målrettes mot foretak i sektorer av interesse, samtidig som man vil kunne fange opp investeringer som faller utenfor den obligatoriske ordningen. Ulempen med en kombinasjon av obligatoriske og frivillige meldinger kan være at investeringskontrollen mister fokus på prioriterte sektorer.

En løsning kan være å avgrense den frivillige ordningen til for eksempel kun å gjelde for investeringer over en viss eierandel, for eksempel 25 prosent (jf. punkt 15.8), og kun for investeringer fra tredjeland utenfor EU (jf. punkt 15.9.2). Myndighetene bør også gis mulighet til å avvise meldinger som faller utenfor hensynet med ordningen.

En frivillig meldeordning avhenger av at en godkjenning fra myndighetene betyr at myndighetene ikke senere griper inn i investeringen. Dersom noe ved investeringen endrer seg vesentlig, eller ny informasjon kommer frem på et senere tidspunkt, må myndighetene likevel kunne forbeholde seg retten til å gripe inn.

Danmark og Storbritannia har innført en differensiert meldeordning, med meldeplikt for investeringer i forhåndsutpekte sektorer og frivillig meldeordning for investeringer i alle andre sektorer. Svensk regelverk har ikke inkludert frivillig meldeordning. I det danske regelverket kreves det en høyere eierandel for frivillige meldinger enn for de obligatoriske meldingene i prioriterte sektorer.

15.3 Innhenting av saker på eget initiativ

Etter utvalgets vurdering bør en meldeordning følges av en mulighet for myndighetene til å hente inn saker på eget initiativ. Det kan oppstå situasjoner der myndighetene har informasjon eller etterretning som indikerer at en investering kan medføre risiko, uten at den er meldt inn. Dette kan være fordi investor bevisst eller ubevisst ikke har

Boks 15.1 Innhenting av saker etter konkurranseloven

Konkurranseloven gir Konkurransetilsynet adgang til å pålegge meldeplikt for foretaks-sammenslutninger, selv om disse er unntatt fra meldeplikten. I henhold til konkurranseloven § 18, kan slikt pålegg ikke gis senere enn tre måneder etter endelig inngått avtale eller ervervet kontroll, og bare dersom særlige hensyn tilsier at tilsynet bør undersøke sammenslutningen nærmere.

meldt inn en meldepliktig investering, eller fordi investeringen faller utenfor meldeplikten.

Muligheten til å hente inn saker som er meldepliktige, men ikke meldt inn, er et nødvendig virkemiddel for at investorer skal etterleve meldeplikten. I slike tilfeller kan det også bli aktuelt å iverksette sanksjoner for brudd på meldeplikten. Se nærmere om sanksjoner i punkt 17.4.

En eventuell mulighet til også å hente inn og vurdere en investering som *ikke* er meldepliktig, kan redusere behovet for en omfattende meldeplikt. Meldeplikten kan dermed gjøres mer målrettet. Myndighetene i flere andre europeiske land har hjemmel til å innhente og vurdere en investering på eget initiativ. Danmark, England og Tyskland har for eksempel slike bestemmelser.

Dersom myndigheten henter inn en investering av eget initiativ *før* investeringen er gjennomført, vil vurderingen ha likhetstrekk med saksbehandling av meldinger. Utvalget har også vurdert en adgang for kontrollmyndigheten til å hente inn og vurdere investeringer *etter* gjennomføring. Når det gjelder investeringer som er meldepliktige og ikke er meldt inn, mener utvalget at myndighetene bør kunne hente inn og vurdere investeringen selv om investeringen er gjennomført. Muligheten til å kunne hente inn gjennomførte investeringer som ikke var meldepliktige, kan være nødvendig ettersom myndighetene ofte ikke vil bli klar over en slik investering før den har funnet sted.

En adgang til å hente inn saker innebærer en uforutsigbarhet for investorer. Utvalget vil understreke at en hjemmel til å hente inn saker, ikke bør gjøres bredere enn helt nødvendig. Hensynet til forutsigbarhet bør veie tungt ved utformingen av en slik hjemmel. Beslutninger om å hente inn investeringer for vurdering bør gjøres ved vedtak

som inneholder en faglig begrunnelse om at investeringen potensielt kan medføre risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Andre land som har slik hjemmel, har satt en tidsfrist for hvor langt tilbake i tid man kan hente inn slike saker. Hvilke typer saker som kan hentes inn må også avgrenses, og ligge innenfor formålet med investeringskontrollen. For eksempel bør ikke hjemmelen til å innhente saker kunne brukes for å vurdere saker som ikke er knyttet til hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser.

15.4 Tidspunkt for meldeplikt

Meldeplikt ved avtaleinngåelse

Utvalget har diskutert når meldeplikten bør inntrer, om det bør være forbud mot deling av visse typer informasjon i investeringsprosessen frem til meldingen er behandlet ferdig, og om det bør gjelde et gjennomføringsforbud for den meldepliktige investeringen.

Å velge korrekt tidspunkt for melding er avgjørende for å kunne fange opp en potensielt sikkerhetstruende investering før den er gjennomført. Valgt tidspunkt vil også være utslagsgivende for antallet meldinger kontrollmyndigheten vil få. Dersom meldeplikten inntreffer for tidlig, vil kontrollmyndigheten risikere å motta meldinger om investeringer som ikke blir gjennomført. Dersom tidspunkt for meldeplikt settes for sent, kan informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet allerede ha blitt delt med investor.

I europeiske land er det vanlig at meldeplikten inntreffer idet partene inngår investeringsavtalen, men før investeringen er gjennomført, dvs. før betaling og overføring av eierskap.

Hvis tidspunktet for meldeplikten settes til avtaleinngåelse, øker sannsynligheten for at bare investeringer som er planlagt gjennomført, blir meldt inn til kontrollmyndigheten. Investor vil også ha mulighet til å levere en fullstendig melding som inneholder alle opplysningene som etterspørres. Utvalget anbefaler derfor at en ordning for investeringskontroll bør legge meldeplikten til avtaleinngåelse, dvs. normalt ved signering av avtalen. Dette tilsvarer den løsningen andre europeiske land har valgt.

Inngåelse av en avtale kan skje muntlig. Spesielt i tidlige eller uformelle stadier av forhandlingene kan muntlige avtaler inngås. Utforming av en meldeplikt som legges til avtaleinngåelse, bør derfor utformes åpent slik at tidspunktet for avtaleinngåelse ikke låses til skriftlige avtaler.

Informasjonsdelingsforbud

Hvis tidspunktet for melding settes til avtaleinngåelse er det en risiko for at informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, allerede er utvekslet. For en trusselaktør kan det være et insentiv til å utsette signeringen, og på den måten tilegne seg informasjon før myndighetene blir informert gjennom en melding.

Utvalget har derfor vurdert om en meldeordning bør inneholde et forbud mot deling av informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser før meldingen er behandlet. Et slikt forbud kan hindre at foretaket og/eller selger deler informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet med investor. Et informasjonsdelingsforbud vil gjelde i eierskapskontrollsaker etter sikkerhetsloven når endringene som ble vedtatt i 2023, trer i kraft.

Hvilke typer informasjon et selskap kan dele med en investor i en selskapsgjennomgang er allerede delvis begrenset av konkurranseloven, personvernloven og sikkerhetsloven. Utvalget mener likevel det kan være relevant at myndighetene vurderer et informasjonsdelingsforbud i en eventuell ny ordning for investeringskontroll.

Gjennomføringsforbud

Flere europeiske land har innført forbud mot gjennomføring av investeringen før denne har blitt behandlet av kontrollmyndigheten. Utvalget mener at en ordning for investeringskontroll bør ha et forbud mot gjennomføring før en innsendt melding er behandlet av kontrollmyndigheten, eller kontrollmyndigheten har ferdigbehandlet en sak den har hentet inn på eget initiativ. Et slikt forbud vil medføre forsinkelse i gjennomføringen av investeringen, men utvalget mener likevel det er viktig for at investeringskontrollordningen skal virke etter sin hensikt. Til sammenligning har konkurranseloven en bestemmelse om gjennomføringsforbud frem til Konkurransetilsynet har avsluttet behandling av en foretakssammenslutning.

15.5 Sektoravgrensing

15.5.1 Sikkerhetssensitive sektorer

Det er viktig å avgrense anvendelsesområdet til en investeringskontroll både for å balansere hensynene til nasjonale sikkerhetsinteresser og et åpent investeringsmiljø, og for å begrense kostna-

dene ved en slik ordning. Behovet for avgrensning må veies opp mot behovet for å fange opp de investeringene som kan utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

For en bredere investeringskontroll vil det etter utvalgets vurdering ikke være hensiktsmessig å identifisere det enkelte foretak som bør omfattes av meldeordningen. Se punkt 13.2 for utvalgets vurdering av dagens ordning med forhåndsutpeking av foretak. For at ordningen skal være forutsigbar og forståelig for næringslivet, er det etter utvalgets syn nødvendig å utpeke sektorer som bør omfattes av en meldeordning. En slik bredere meldeordning innebærer at flertallet av investeringer som blir fanget opp, sannsynligvis ikke utgjør risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Ved å peke ut sektorer som skal omfattes, øker man sannsynligheten for å fange opp relevante investeringer. Løsningen innebærer imidlertid at myndighetene må gjøre konkrete vurderinger på forhånd av hvilke sektorer som skal omfattes, og hvordan disse skal avgrenses. En for snever avgrensning kan medføre at potensielt sikkerhetstruende investeringer ikke fanges opp, særlig i lys av raske endringer i teknologiutviklingen og trusselbildet. En for vid avgrensning vil gi usikkerhet, flere irrelevante meldinger og for lite veiledning til næringslivet om hvilke investeringer som er omfattet av en meldeplikt.

Alle regelverkene utvalget har undersøkt, har avgrenset meldeplikten til investeringer i forhåndsutpekte sektorer eller typer virksomhet. Tabell 8.1 viser en oversikt over sektorer eller tilsvarende, som andre land har inkludert i sine meldeordninger. Hvor detaljert avgrensningene er varierer og landene har funnet ulike måter å tilpasse ordningene til egen næringsstruktur og nasjonale sikkerhetsinteresser.

I flere europeiske lands regelverk indikerer myndighetene en overordnet avgrensning i lov, mens de spesifikke avgrensningene beskrives i forskrift og veiledninger. Bruk av forskrifter gjør at myndighetene kan foreta relativt raske endringer i sektoravgrensningen når teknologien og trusselbildet utvikler seg.

Utvalget har drøftet hvordan en norsk meldeordning kan avgrenses til relevante sektorer. Utvalget har tatt utgangspunkt i beskrivelsen i kapittel 11 av hvilke deler av norsk næringsliv som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I de følgende underpunktene drøfter utvalget nærmere om og hvordan en meldeplikt bør uformes for investeringer i foretak som:

- er leverandører av varer og tjenester til samfunnsfunksjoner som har en betydning for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser
- produserer eller råder over teknologi og kunnskap som kan utnyttes til sikkerhetstruende virksomhet av fremmede stater
- produserer eller råder over enkelte kritiske råvarer
- råder over fast eiendom av sikkerhetsmessig betydning
- råder over store mengder person- og posisjonsdata
- leverer medietjenester

Sektorer som utvalget vurderer at bør omfattes av meldeplikten, omtales i det videre som «sikkerhetssensitive sektorer». Begrepet er kun tenkt brukt i sammenheng med en meldeordning for investeringskontroll og er ikke ment som en erstatning for begrepet kritiske samfunnsfunksjoner som brukes i forbindelse med samfunnssikkerhet og beredskap, eller begrepet grunnleggende nasjonale funksjoner som brukes i forbindelse med sikkerhetsloven. Begrepet må heller ikke forveksles med sektormyndighetenes ansvarsområder som følger av ulike sektorreguleringer. Sikkerhetssensitive sektorer og inndelingen av sektormyndighetenes ansvarsområder vil ikke nødvendigvis sammenfalle.

Utvalget foreslår ikke en endelig liste over sikkerhetssensitive sektorer som bør omfattes av en investeringskontroll. Det vil være behov for grundigere utredning for å fastsette mer detaljerte avgrensinger innenfor de ulike sektorene. I et slikt arbeid, er det sentralt å involvere relevante sektormyndigheter, eksperter og interessenter.

Utvalget anbefaler at det konkretiseres i forskrift eller veiledning hvilke grupper foretak som omfattes av meldeordningen. Informasjon, maler og eksempler som publiseres på myndighetenes nettsider kan bidra til å øke forståelsen og forutsigbarheten. Britiske myndigheter har for eksempel publisert en detaljert forklaring på hva som inngår i 17 forhåndsdefinerte sektorer og teknologiområder som er omfattet av meldeordningen (Cabinet Office U. K., 2023a).

Enkelte foretak i de sikkerhetssensitive sektorene kan potensielt være underlagt sikkerhetsloven. Utvalget mener at det ikke er mulig å gjøre en tydelig avgrensning mot virkeområdet til sikkerhetsloven i utformingen av en meldeordning. Når myndighetene mottar en melding, vil det være relevant å sjekke om investeringen er i et foretak som er underlagt sikkerhetsloven. Det kan eventuelt lages egne vurderingskriterier for investerin-

ger i slike foretak. Se nærmere om vurderingskriterier i punkt 17.1.

15.5.2 Viktige samfunnsfunksjoner

Som utvalget pekte på i kapittel 11, har næringslivet en viktig rolle som leverandør av varer og tjenester til samfunnsfunksjoner som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget mener at myndighetene bør ha mulighet til å fange opp og vurdere investeringer i foretak som har betydning for opprettholdelse av slike viktige samfunnsfunksjoner.

Utvalget mener at det naturlig å benytte systemet og listen over grunnleggende nasjonale funksjoner som utgangspunkt for å identifisere hva som er viktige samfunnsfunksjoner i Norge. Som nærmere beskrevet i punkt 6.2.1, er grunnleggende nasjonale funksjoner tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Listen over grunnleggende nasjonale funksjoner er gjengitt i punkt 11.2. Ettersom investeringskontrollen er ment å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, mener utvalget at det er naturlig å ta utgangspunkt i et system som allerede er etablert for å ivareta dette hensynet. Det vil både være ressursbesparende for myndighetene og mer forståelig for publikum.

I vurderingen av virkeområdet for meldeplikten kan det være relevant å se hen til listen over kritiske samfunnsfunksjoner, særlig på områder hvor det er overlapp med de grunnleggende nasjonale funksjonene (se punkt 11.2). Dersom disse listene på sikt samles, jf. boks 15.2, vil det være et godt utgangspunkt for å identifisere hvilke viktige samfunnsfunksjoner som bør omfattes av en meldeordning for investeringskontroll.

Norges grunnleggende nasjonale funksjoner ligner til dels på de sektorene som andre land dekker i sine meldeordninger. Flere av funksjonene er også gjenkjennelige sett opp mot sektorene som EU-kommisjonen oppfordrer medlemslandene til å vurdere i tilknytning til investeringskontroll, herunder energi, transport, vann, helse, kommunikasjon, media, databehandling og -lagring, luft- og romfart, forsvar, og valgrelatert eller finansiell infrastruktur.

Listen over grunnleggende nasjonale funksjoner er for overordnet og omfattende til å fungere som en sektoravgrensning i en meldeordning for investeringskontroll. De ulike funksjonene er av ulik art og definert på ulike nivåer. For eksempel

Boks 15.2 Revisjon av kritiske samfunnsfunksjoner

Totalberedskapskommisjonen beskriver i NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid* i punkt 5.6.3 sammenhengen mellom grunnleggende nasjonale funksjoner og samfunnets kritiske funksjoner. Kommisjonen fikk i forbindelse med sitt arbeid innspill fra flere offentlige og private aktører om at to ulike lister over viktige funksjoner i samfunnet kan gi betydelig ekstraarbeid og svekke koordineringen av analyser, risikovurderinger, planverk og respons,

samt komplisere den nasjonale krisehåndteringen (punkt 5.7.3). Kommisjonen anbefalte i NOU-en at det bør arbeides for å etablere én liste over samfunnets viktige funksjoner.

Utvalget har mottatt informasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet om at en revisjon av de kritiske samfunnsfunksjonene vil bli vurdert i lys av blant annet oppfølging av Totalberedskapskommisjonens utredning.

vil det ikke være hensiktsmessig å inkludere funksjoner som i helhet eies og utføres av offentlige myndigheter i en meldeordning, for eksempel departementenes virksomhet. Det vil heller ikke være tilstrekkelig enkelt for en investor å vite hvilke foretak som har en betydning for opprettholdelsen av «nasjonal kraftforsyning» eller «transport».

Utvalget er kjent med at departementene arbeider med å identifisere konkrete underfunksjoner som har betydning for opprettholdelse av den overordnede funksjonen. En mulighet er å ta utgangspunkt i disse underfunksjonene når meldeplikten skal avgrenses.

Nasjonal kraftforsyning er definert som en grunnleggende nasjonal funksjon av Olje- og ener-

gidepartementet. Se nærmere omtale i boks 15.4. Dersom deler av kraftforsyningssektoren skal inngå i en meldeordning for investeringskontroll, kan det tas utgangspunkt i underfunksjoner som er avgjørende for opprettholdelsen av nasjonal kraftforsyning. I dette tilfellet kan for eksempel investeringer i foretak som utfører eller leverer varer eller tjenester av betydning for opprettholdelse av systemansvaret eller transmisjonsnettet, omfattes av meldeplikten. De fleste aktiviteter i denne sektoren er konsesjonspliktige, og meldeplikten kan eventuelt konkretiseres ytterligere ved å vise til de relevante konsesjonene. En slik avgrensning kan være tilstrekkelig til at investor kan vite om en investering er meldepliktig eller ikke. Det må imidlertid vurderes om en slik

Boks 15.3 Avgrensning av meldeplikt i «samhällsviktig verksamhet»

I den svenske loven om gransking av utenlandske investeringer er det meldeplikt for investeringer i foretak som bedriver «samhällsviktig verksamhet». Dette tilsvarer til en viss grad det som i denne utredningen omtales som viktige samfunnsfunksjoner.

Justisdepartementet i Sverige har satt ut oppgaven med å lage forskrifter som avgrenser meldeplikten i «samhällsviktig verksamhet» til Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Et utkast til forskrifter var på høring høsten 2023.

Som et eksempel kan trekkes frem hvordan svenske myndigheter foreslår å avgrense meldeplikten i kraftforsyningssektoren. I utkastet til

forskrift foreslås det blant annet at investeringer i foretak som bedriver produksjon, overføring, distribusjon, lagring og handel av strøm skal omfattes av meldeplikten (4 kap, § 1). Virkeområdet avgrenses videre til investeringer i sertifiserte transmisjonsnettforetak, foretak som overfører eller distribuerer kraft i regionale nett eller til prioriterte brukere, foretak som produserer over 30 MW og foretak som har ansvar for balansering av strømforsyningen.

Kilde: *Förslag till nya föreskrifter om anmälan av utländska direktinvesteringar i vissa samhällsviktiga verksamheter* (msb.se) (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2023).

Boks 15.4 Nasjonal kraftforsyning som grunnleggende nasjonal funksjon

Utvalget har innhentet følgende fra Olje- og energidepartementet (OED) om nasjonal kraftforsyning som grunnleggende nasjonal funksjon:

Nasjonal kraftforsyning er å forstå som kraftsystemet på nasjonalt nivå. Det innebærer at strømforsyning til sluttbruker og den enkelte region ikke er omfattet.

Fullstendig bortfall av evnen til å ivareta nasjonal kraftforsyning, kan medføre konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. OED vurderer derfor «nasjonal kraftforsyning» som en grunnleggende nasjonal funksjon.

Det operative ansvaret for kraftforsyningsberedskapen ivaretas av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). NVE er også sektortilsyn for kraftsektoren etter sikkerhetsloven. Foretak som driver kraftforsyning, er underlagt et strengt sektorregelverk.

Regelverket har som formål å sørge for at kraftforsyningen opprettholdes, også i ekstraordinære situasjoner. I sektorregelverket stilles det krav til fysisk sikkerhet basert på hvor viktige anleggene er for forsynings-sikkerheten. Kraftberedskapsforskriften stiller også krav til IKT-sikring og reparasjonsberedskap.

Kraftsystemet har stor grad av redundans. Det vil si at et utfall av for eksempel en transformatorstasjon ikke nødvendigvis medfører utfall i strømforsyningen. OED har vurdert systemansvaret og transmisjonsnettet som viktige underfunksjoner for nasjonal kraftforsyning. Det er ikke mulig å garantere en avbruddsfri kraftforsyning. Aktører som er kritisk avhengige av strøm, og særlig virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven, har et selvstendig ansvar for å sørge for tilstrekkelig egenberedskap for eksempel med nødstrøm.

avgrensning er vid nok til at myndighetene fanger opp alle relevante investeringer.

En meldeordning bør etter utvalgets syn kunne favne noe bredere enn departementenes vurderinger av underfunksjoner som er av avgjørende betydning for en grunnleggende nasjonal funksjon. Det å omfattes av meldeordningen medfører i utgangspunktet en begrenset byrde for næringslivet, og det er viktig at flest mulig relevante investeringer fanges opp. En meldeplikt i kraftforsyningssektoren kan derfor for eksempel også omfatte investeringer i kraftprodusenter og nettselskaper. På den måten kan myndighetene få informasjon om denne type investeringer og en mulighet til å vurdere disse opp mot risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

En meldepliktig investering i kraftsektoren medfører ikke nødvendigvis en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Den enkelte investering må vurderes konkret, og opp mot det totale bildet av eierskapet og den nasjonale kontrollen i kraftforsyningssektoren. Strengt reguleringer og høy grad av kontroll i en sektor kan tilsi at risikoen tilknyttet eventuelt utenlandsk eierskap blir lavere. En eventuell investeringskontroll i kraftsektoren må ikke innrettes slik at den vurderer andre hensyn enn nasjonale sikkerhetsinteresser, eksempelvis økonomiske interesser.

Det følger av informasjonen fra Olje- og energidepartementet (OED) at mange foretak innen kraftsektoren ikke vil ha betydning for *nasjonale* sikkerhetsinteresser. Det bør derfor drøftes om foretak som produserer under en viss mengde kraft, eller som leverer varer og tjenester på lokalt nivå, ikke omfattes av meldeplikten.

Eksempelet fra kraftforsyningssektoren viser at det uansett må gjøres konkrete tilpasninger og vurderinger i forbindelse med utarbeidelsen av et regelverk for investeringskontroll. Det bør lages en egen forskrift med konkrete avgrensninger av de ulike viktige samfunnsfunksjonene tilpasset meldeordningens funksjon og hensikt. Graden av detaljer i en slik liste må vurderes opp mot behovet for å beskytte informasjon om skjermingsverdige objekter og infrastruktur. Utvalget mener en slik metode og avgrensning vil harmonere godt med det som er vanlig praksis i andre lands investeringskontrollordninger.

15.5.3 Kritisk teknologi

Gjennomgangen i punkt 11.3 viser at det er flere typer teknologi og kunnskap som kan medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser dersom de blir ført ukontrollert ut av Norge. Dette gjelder særlig teknologi og kunnskap som er underlagt

eksportkontroll. Ved å inkludere investeringer i foretak som produserer eller råder over slike teknologier og kunnskap i en meldeordning, vil myndighetene kunne fange opp investeringer som kan resultere i at lisenspliktig teknologi eller kunnskap føres ut av Norge. Dette kan også bidra til at man fanger opp forsøk på å omgå eksportkontroll-regelverket.

Det finnes tidligfase-teknologi som ikke er underlagt eksportkontroll, men som kan ha militære eller strategiske bruksområder som ikke er kjente. Utvalget mener at det kan være fornuftig at også investeringer i foretak som råder over denne type sensitiv teknologi, omfattes av meldeplikten. Listen over hvilke typer teknologier det gjelder må utformes på en måte som gjør den relativt fleksibel, uten at det går på bekostning av forutsigbarheten. Sett fra norske forhold kan det være naturlig å ta utgangspunkt i listen over norske teknologi- og forskningsområder som PST har identifisert som særlig interessante for andre stater, jf. tabell 11.1. Etter utvalgets syn er det også relevant at norske myndigheter ser hen til EUs liste over kritiske teknologier som har betydning for EUs økonomiske sikkerhet. Dette vil gjøre den norske meldeplikten gjenkjennelig for utenlandske investorer, og bidra til at Norge ikke blir en bakdør for utførsel av sensitiv teknologi fra EØS-området. Disse listene er imidlertid for overordnede til å fungere som en avgrensning for en meldeplikt i fremvoksende teknologier. For eksempel omfatter kunstig intelligens svært mye forskjellig. Det vil derfor være behov for ytterligere avgrensninger av virkeområdet. Overlapp mellom listen over eksportkontrollbelagte varer og listen over sensitive teknologiområder vil sannsynligvis forekomme, men vurderes ikke å medføre noen spesielle utfordringer for investor eller meldeordningen som sådan.

Kapitalen og kunnskapen som følger av utenlandske direkteinvesteringer kan være utslagsgivende for at norsk næringsliv skal kunne ta del i utviklingen av teknologier og løsninger. Det er derfor grunnleggende at en eventuell investeringskontroll ikke legger unødvendige hindringer for utenlandske investeringer i norsk næringsliv generelt, og i norske teknologiforetak spesielt.

Flere av de utenlandske regelverkene som utvalget har undersøkt, omfatter foretak som utvikler eller produserer varer og tjenester underlagt eksportkontroll. Flere land har også inkludert en kategori for kritiske eller fremvoksende teknologier, samt en mer detaljert liste enten i forskrift eller i veiledning. I EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer viser EU til at

medlemslandene bør vurdere virkninger av utenlandske investeringer på kritisk teknologi og elementer med flerbrukspotensiale, og nevner konkret kunstig intelligens, robotikk, halvledere, kvanteteknologi, romfart, forsvar, energilagring, kjernefysisk teknologi og nano- og bioteknologi.

Utvalget er kjent med at det i 2023 er satt i gang et interdepartementalt arbeid under ledelse av Kunnskapsdepartementet som skal utrede tiltak for å redusere risiko for skade på nasjonal sikkerhet på sensitive fagområder innenfor forskning og høyere utdanning. Arbeidet innebærer å gjøre en vurdering av hvilke fag- og teknologiområder som er forbundet med risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Arbeidet skal ferdigstilles i 2024. Man bør se hen til en slik eventuell oversikt over sensitive fagområder i arbeidet med å avgrense en meldeordning for investeringskontroll.

Etter utvalgets syn bør nasjonale myndigheter i størst mulig grad etablere en felles forståelse for hvilke teknologier og typer kunnskap som er sensitive for nasjonale sikkerhetsinteresser.

15.5.4 Kritiske råvarer

Utvalget har vurdert om investeringer i foretak som utvinner eller produserer kritiske råvarer, herunder mineraler, metaller og produkter med et høyt innhold av kritiske råvarer, bør omfattes av en meldeordning. Leveranser av kritiske råvarer er per i dag ikke knyttet til en grunnleggende nasjonal funksjon, og det er noe mindre tydelig for utvalget om investeringskontroll er det riktige verktøyet for å håndtere problemstillinger som i stor grad er knyttet til forsyningssikkerhet og avhengighet til Kina som dominerende marked-saktør.

Etter utvalgets syn bør investeringskontroll kun brukes i tilfeller hvor en konkret investering kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Strategiske og økonomiske interesser knyttet til verdikjeder og generell tilgang på råvarer til industriproduksjon og konsum bør håndteres gjennom andre verktøy og tiltak. Økt utvinning og produksjon i vestlige land, og mer varierte forsyningskjeder i Norge og Norges samarbeidsland, kan redusere risikoen for at Norge havner i en situasjon hvor bortfall av en enkelt produsent kan føre til mangel på råvarer, eller utnyttes til å presse virksomheter eller myndighetene.

Behovet for nødvendig kontroll med ressursene som utvinnes kan til dels sikres gjennom konsesjonsreglene i mineralloven. Næringsberedskapsloven har bestemmelser som kan brukes til

å pålegge utvinner å ha beredskapslager av en viss størrelse. Næringsberedskapsloven gir også myndighetene mulighet til å innføre omsetningsregulerende tiltak i noen situasjoner. Dersom myndighetene i en gitt situasjon vurderer at det er nødvendig å hindre eksport av kritiske råvarer fra Norge til land som Norge ikke har sikkerhets samarbeid med, er det nærliggende å tenke at sanksjons- eller eksportkontrollregelverket kan tilpasses et slikt formål.

Dagens sikkerhetspolitiske situasjon med geopolitisk usikkerhet, klima- og energikrise, militær oppbygging og oppmerksomhet på kritiske råvarer, taler for at Norge kan ha særlig behov for å kontrollere investeringer i produksjon av enkelte særlig kritiske råvarer. EU og USA har pekt på Norge sammen med blant annet Sverige og Finland, som viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å øke forsyningsikkerheten av kritiske råvarer.¹ Enkelte kritiske råvarer er også sentrale i utviklingen av forsvarsmateriell og fremvoksende teknologier.

Utvalget mener at en eventuell meldeplikt for investeringer i foretak som produserer kritiske råvarer bare bør gjelde for et fåtall type råvarer, for eksempel de som har stor betydning for forsvarsindustrien. En tydelig avgrenset meldeplikt kan bidra til å redusere usikkerheten for investor og til å unngå eventuelt mer inngripende tiltak på et senere tidspunkt. Den svenske loven om investeringskontroll omfatter investeringer i «skyddsvärd verksamhet» som blant annet defineres som «prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning» (3 § (3)). Hvilke råvarer som til enhver tid er strategisk viktige for Sverige, skal fastsettes i forskrift. Finland har ikke inkludert kritiske råvarer som en sektor i investeringskontrollen.

Etter utvalgets syn er det en fordel om sikkerhetsmessige vurderinger av investeringer i mineralnæringen legges til en sektorovergripende investeringskontroll fremfor i sektorregelverket. Se drøftingen av ulike reguleringsmåter i kapittel 19. Utvalget mener at det ikke er en god løsning å legge foretak i sektoren under sikkerhetsloven

dersom det ikke identifiseres konkrete objekter eller informasjon det er behov for å sikre.

Dersom kritiske råvarer skal omfattes av meldeordningen, må denne utformes slik at den ikke kommer uforholdsmessig i veien for næringens tilgang til privat kapital, særlig ettersom økt utvinning vil bidra til å redusere forsyningsrisikoen. En tydelig avgrensning vil sannsynligvis resultere i få meldinger, hvorav de aller fleste burde kunne klares ut raskt. Utvalget tror derfor ikke at det vil medføre store administrative kostnader å inkludere kritiske råvarer som sektor i en meldeordning.

15.5.5 Fast eiendom

Utvalget har drøftet om overdragelse av fast eiendom som kan brukes til aktivitet som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, bør omfattes av meldeplikten. Enkelte land som utvalget har undersøkt har meldeplikt på utenlandske investeringer i fast eiendom, enten som del av kontrollen av investeringer i foretak, eller som en separat kontrollordning.

PST, E-tjenesten og NSM påpeker i sine årlige trussel- og risikovurderinger, at fast eiendom kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, herunder for eksempel sabotasje og ulovlig etterretningsvirksomhet. Fysisk tilstedeværelse gjennom å eie eller bruke en eiendom kan gjøre det lettere å koble seg fysisk til infrastruktur uten at dette oppdages. Eiendom og landområder kan også ha strategisk betydning, for eksempel i de nordligste fylkene og på Svalbard. Utvalget erkjenner at overdragelse av eiendom kan ha sikkerhetsmessige aspekter.

Skal det innføres meldeplikt i tilknytning til investeringskontrollen, må det utformes klare kriterier for når meldeplikten inntreffer. Potensialet for å bruke fast eiendom til å skade nasjonale sikkerhetsinteresser har nær sammenheng med hvor eiendommen ligger. I sikkerhetsloven § 7-6 defineres en eiendom av sikkerhetsmessig betydning som «eiendommer som ut fra sin beliggenhet kan legges til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot skjermingsverdig objekt eller infrastruktur».

Definisjonen av eiendom av sikkerhetsmessig betydning er ikke egnet som et kriterium for meldeplikt til investeringskontrollen, først og fremst fordi det ikke foreligger en samlet liste eller offentlig oversikt over hvor skjermingsverdige objekter eller infrastruktur er geografisk plassert. Til sammenligning inneholder USAs investeringskontrollregelverk en liste over militære installasjoner mv. av nasjonal sikkerhetsinteresse. Hvis mel-

¹ USA inviterte i 2022 Norge til å delta i «Minerals Security Partnership» (U. S. Department of State. (2023). *Minerals Security Partnership*). Bærekraftig råvareproduksjon er også omfattet av avtalen «EU-Norway Green Alliance» fra april 2023. (EU-kommisjonen. (2023c). *European Green Deal: New EU-Norway Green Alliance to deepen cooperation on climate, environment, energy and clean industry*).

deplikt skal innføres for eiendom som etter norsk lovgivning ligger nær skjermingsverdige objekter eller infrastruktur, må tilsvarende oversikter gjøres tilgjengelige også i Norge. Det må videre tas konkret stilling til hvor nær eiendommen må ligge for at meldeplikten skal inntreffe. I USA er investeringer i eiendom som ligger innenfor en radius av 1 mile (om lag 1,6 kilometer) meldepliktige.²

Hovedargumentet mot å innføre en tilsvarende løsning i norsk lovgivning synes først og fremst å være at en offentlig oversikt over den geografiske plasseringen til skjermingsverdige objekter og infrastruktur kan benyttes til å målrette innsats, noe som kan stride mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget har ikke vurdert hvilken vekt denne risikoen bør tillegges. Et alternativ kan være å publisere en liste over strategisk viktige eiendommer som allerede er kjente, eller hvor behovet for hemmelighold av beliggenheten av andre grunner er lite, og pålegge meldeplikt for investeringer i nærheten av disse. En slik liste kan for eksempel ta utgangspunkt i NSMs kart over forbudsområder for luftbårne sensorsystemer (NSM, 2020). Hensikten med denne listen er å føre kontroll med fotografering og filming fra luften for å skjerme detaljer ved forbudsområder. Utvalget har ikke vurdert om meldeplikt på et utvalg geografiske områder vil gi en reell sikkerhetsmessig gevinst.

Selvstendige kriterier for meldeplikt, løst fra den konkrete geografiske plasseringen til skjermingsverdige objekter og infrastruktur, kan vurderes. Meldeplikten vil da kunne bli mindre målrettet, men inkludere meldeplikt ved omsetning av fast eiendom nær grensen til Russland, på Svalbard, i nærheten av større flyplasser, havneanlegg mv. Meldeplikt etter selvstendige kriterier kan gi klare kriterier for meldeplikt samtidig som man unngår å avsløre skjermingsverdige objekter og infrastruktur.

De nasjonale sikkerhetsinteressene ved fast eiendom knytter seg i stor grad til bruk, og overdragelse av bruksrett gjennom utleie er vanlig. I lys av dette fremstår meldeplikt kun ved investering i fast eiendom som et ufullstendig svar på utfordringene ved å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til eiendom.

Meldeplikt både ved omsetning og endret bruksrett kan være hensiktsmessig om hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser vurderes alene, men løsningen fremstår som byrdefull både for eier og leietaker og for offentlige myndigheter.

Etter en samlet vurdering har utvalget ikke funnet grunnlag verken for å fraråde eller foreslå meldeplikt ved overdragelse av fast eiendom. Dette skyldes i første rekke at utvalget ikke har hatt tilgang til relevant informasjon om risikoen og omfanget ved eventuelt å innføre meldeplikt ved investeringer i fast eiendom i nærheten av skjermingsverdige objekter og infrastruktur. Etter utvalgets vurdering kan overdragelse av disse eiendommene utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Uten tilgang til informasjon om objektene geografiske plassering mener utvalget at forebygging av denne risikoen bør skje på annen måte enn gjennom meldeplikt til en investeringskontroll. Behovet for kontroll med overdragelse av bruksrett gjennom utleie forsterker behovet for kontroll etter annet regelverk.

Finland har ikke inkludert eiendom i sitt regelverk for investeringskontroll, men har en egen lov som pålegger kjøpere fra land utenfor EU å søke det finske forsvarsdepartementet om tillatelse for å kjøpe eiendom. Loven har som formål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, og gjelder kun for eiendomsoverdragelse.

Utvalget tilrår at spørsmålet om meldeplikt for utenlandske investeringer i fast eiendom utredes nærmere. I mellomtiden mener utvalget at det kan være aktuelt å inkludere investeringer i fast eiendom som en transaksjon som det kan sendes frivillig melding om. Som beskrevet i punkt 15.2 foreslår utvalget at adgangen til å sende frivillig melding avgrenses til tredjelandskontrollerte investorer og ved terskel på minst 25 prosent eierandel. Ved innføring av en slik adgang bør det

Boks 15.5 Plikten til å vurdere og forebygge risiko ved eiendom etter sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven har ikke regler for meldeplikt ved kjøp av eiendom av sikkerhetsmessig betydning. Dersom en eiendom av sikkerhetsmessig betydning «utgjør en risiko for en virksomhets skjermingsverdige objekt eller infrastruktur», skal virksomheten «foreta en vurdering av risiko for å avgjøre hvilke tiltak som er nødvendige for å beskytte objektet eller infrastrukturen». Sikkerhetsloven pålegger virksomheten som råder over det skjermingsverdige objektet eller infrastrukturen plikt til å varsle sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten hvis virksomheten ikke klarer å redusere risikoen med egne tiltak.

² Code of Federal Regulations, § 802. 203

utarbeides nærmere regler eller veiledningsmaterieell om hvilke faste eiendommer som er i målgruppen for de frivillige meldingene, for eksempel eiendom i soner med fotoforbud, på Svalbard, nær grensen til Russland mv.

Utvalget mener at investeringskontrollmyndigheten bør ha mulighet til å hente inn saker som gjelder utenlandske investeringer i fast eiendom og mulighet til å gripe inn, dersom det kan påvises en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser trues som følge av investeringen.

I øvrige investeringer som faller innunder meldeplikten, er det naturlig at kontrollmyndigheten vurderer om foretaket som er gjenstand for investeringen råder over eiendom av sikkerhetsmessig betydning. I så fall kan dette tas hensyn til i den helhetlige vurderingen av om investeringen medfører en ikke ubetydelig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

15.5.6 Personopplysninger og posisjonsdata

Som beskrevet i punkt 11.3, kan tilgang til og analyse av store datasett med informasjon om personer, foretak, infrastruktur og stedsangivelser, brukes av andre stater som grunnlag for cyber- og påvirkningsoperasjoner, innsidevirksomhet, økonomisk virkemiddelbruk og sporing av enkeltindivider (NSM, 2023c). Utvalget har drøftet om investeringer i foretak som råder over store datasett, bør omfattes av meldeplikt.

Sverige pålegger meldeplikt for investeringer i foretak som håndterer store mengder personopplysninger og/eller posisjonsdata. I forarbeidene til det svenske regelverket blir det lagt vekt på hvordan kommersielle aktørers bruk av sensitive personopplysninger og posisjonsdata kan utfordre menneskers autonomi og integritet (Justitiedepartementet, 2021) (side 378–379).

Også EU-forordningen viser til at medlemslandene bør vurdere virkningen av utenlandske investeringer på tilgangen til eller muligheten til å kontrollere sensitiv informasjon, herunder personopplysninger. Danmark har «analyse af posisjoneringsdata» på sin liste over kritisk teknologi som er omfattet av meldeplikt. Dette gjelder muligheten til å bruke posisjonsdata, men ikke posisjonsdata i seg selv (Erhvervsstyrelsen, 2023).

Befolkningens omfattende bruk av digitale verktøy og internettbaserte tjenester innebærer at de fleste jevnlig gir fra seg både personopplysninger og posisjonsdata til en rekke ulike aktører. Mange av disse er store utenlandske eller multina-

sjonale foretak, hvilket kan bety at kontroll med investeringer i norske foretak vil være et lite virkningsfullt tiltak for å beskytte denne informasjonen.

Deling av personopplysninger og dels også posisjonsdata er beskyttet gjennom flere lover, blant annet personopplysningsloven og sikkerhetsloven. Sikkerhetslovens regler om deling av informasjon som kan brukes til å skade nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold, gjelder også ved investeringer i foretak som råder over eller produserer slik informasjon. Personopplysningsloven er rettet mot bruken av dataene, og ikke mot investeringer i foretak som besitter store datasett.

Utvalget er enig i at det kan være viktig å beskytte store datasett med personopplysninger og posisjonsdata av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Slike datasett vil også ha verdi for utviklingen av kunstig intelligens, hvilket har betydning for det akselererende KI-kappløpet internasjonalt. Dersom investeringer i foretak som råder over visse typer datasett skal omfattes av en meldeordning, er det behov for en nærmere avgrensning som gir tilstrekkelig forutsigbarhet for investorer og som opprettholder hensynet til en målrettet investeringskontroll. Utvalget anbefaler derfor at det utredes nærmere hvordan en eventuell meldeplikt for investeringer i foretak som besitter store datasett, kan utformes.

15.5.7 Medier

Krisekommunikasjon til befolkningen, det vil si formidling av informasjon og budskap til befolkningen i kriser og ved alvorlige hendelser, er pekt ut som en grunnleggende nasjonal funksjon. Formidling av nyheter og informasjon generelt, anses ikke å ha den samme betydningen for nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget har derfor drøftet om investeringer i medieforetak bør omfattes av meldeplikt.

Etterretnings- og sikkerhetstjenestene har pekt på at spredning av desinformasjon kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, og at media brukes som del av sammensatte trusler (NSM, 2023c).

Formidling av nyheter og informasjon i Norge utføres i hovedsak av private foretak, med unntak av NRK som er statlig eid. I tillegg til redaktørstyrte medier finnes en omfattende og uoversiktlig mengde uredigert nyhets- og informasjonsformidling i digitale, sosiale nettverk og lignende. Det er sannsynlig at de som eier mediene, har inn-

flytelse på hva som publiseres og formidles, herunder også om mediene brukes som del av for eksempel påvirkningsoperasjoner, eller annen omfattende spredning av desinformasjon.

Ytringsfrihetskommisjonen peker i NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning* i punkt 9.4.1 på at mediemangfold og redaktørstyrte medier i seg selv er et forsvarsverk mot påvirkningsoperasjoner. Tiltak mot påvirkningsoperasjoner og annen misbruk av medier, må ikke gå på bekostning av de verdene tiltakene er ment å beskytte, og tiltak som kan føre til begrensninger i formidling av informasjon kan komme i konflikt med retten til ytringsfrihet.

I forarbeidene til den nye svenske loven om gransking av utenlandske direkteinvesteringer ble det vurdert om investeringer i medier burde pålegges meldeplikt. Det ble konkludert med at mediesektoren ikke kan pålegges en slik meldeplikt etter loven, fordi det ville være i strid med svenske lover om etableringsrett og ytringsfrihet.

Utvalgets vurdering er etter dette at investeringer i medieforetak ikke bør omfattes av en ny meldeordning for investeringskontroll nå.

15.6 Andre mulige avgrensinger enn sektor

15.6.1 Foretakets størrelse og modenhet

De fleste norske aksjeselskaper har færre enn ti ansatte og omsetning under 10 millioner kroner i året. Blant de små foretakene finner man også oppstartsforetak og foretak i tidlig vekstfase med få ansatte og lav eller ingen omsetning. Små foretak og oppstartsforetak har ofte begrensede økonomiske ressurser, og kapitalinnhenting er derfor viktig for å kunne ekspandere og drive virksomheten videre. Små foretak har som regel også begrensede ressurser til administrative oppgaver, og byrden ved reguleringer blir typisk større for små foretak. Utvalget har derfor særlig vurdert om investeringer i slike foretak bør unntas fra en meldeordning.

Det danske regelverket om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer har i forskrift (bekendtgørelse) unntatt nystiftede foretak innen særlig følsomme sektorer og aktiviteter fra meldeplikt, hvis den utenlandske investors kapitaltilførsel til det nye foretaket ikke samlet overstiger 75 millioner danske kroner i opptil tre regnskapsår fra stiftelsen, og hvis det nystiftede foretaket ikke er en dattervirksomhet av en utenlandsk investor (Erhvervsministeriet, 2021). I de fleste andre land

avgrenses det imidlertid ikke mot investeringer i oppstartsforetak.

Flere norske regelverk har enkelte unntaksregler for mindre foretak, blant annet regnskapsloven og aksjeloven. Det samme gjelder åpenhetsloven³ som kun gjelder for foretak av en viss størrelse. Også konkurranselovens regler om meldeplikt for foretakssammenslutninger gjelder bare for foretak som har omsetning over en bestemt størrelse.

Etter utvalgets vurdering kan enkelte forhold tale for at investeringer i små foretak og oppstartsforetak unntas fra en meldeordning. Usikkerhet og forsinkelser tilknyttet myndighetskontroll kan gjøre at prosessen med kapitalinnhenting blir så krevende, at det hindrer foretakets mulighet for videre vekst. Byrder kan være i form av både kostnader og bruk av tid.

Investeringer i små foretak og oppstartsforetak kan imidlertid medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Små foretak og oppstartsforetak kan ha en viktig rolle som leverandør til viktige samfunnsfunksjoner, og kan eie patenter til teknologi eller kunnskap som er fremvoksende eller underlagt eksportkontroll. Investorer i små foretak, og særlig investorer som tilfører risikokapital til et foretak i vekst, vil både kunne få tilgang til informasjon og teknologi, og innflytelse over foretaket gjennom eierandeler, aksjonæravtaler og andre økonomiske avtaler. Gjennom en relativt begrenset kapitaltilførsel i et lite foretak, kan en investor få stor innflytelse i en tidlig fase i foretakets utvikling.

Etter utvalgets vurdering vil man ved å avgrense en meldeordning mot små foretak og oppstartsforetak, redusere meldeordningens mulighet til å fange opp relevante saker. Et kriterium for å oppnå formålet ved investeringskontroll er at ordningen fanger opp relevante saker. Samtidig kan man ikke se bort fra at det å omfattes av investeringskontrollen kan hindre et foretaks evne til å hente kapital og dermed begrense vekstpotensialet.

Ulempene som følger av å omfattes av meldeordningen bør etter utvalgets vurdering for en stor del kunne veies opp av forutsigbare regler, tydelige rammer for hvilke foretak som er omfattet, og korte saksbehandlingsfrister for myndighetene. Hvis foretaket vet at det er omfattet av en meldeordning, vil både foretaket og en potensiell investor kunne sette av tid til myndighetskontroll i prosessen. For investor vil meldingen i så fall

³ Lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

kunne håndteres som en del av den ordinære due diligence-prosessen.

En utenlandsk investor som vurderer å gå inn med risikokapital i et norsk foretak, må også kunne antas å ha gode forutsetninger for å kunne sette seg inn i relevant norsk regelverk. Etter utvalgets vurdering vil også ulempen bli redusert dersom meldeplikten legges på investor og ikke på det norske foretaket. Ressursbruken og ulempen for foretakene må også veies opp mot at investeringen er i en sikkerhetssensitiv sektor som er vurdert å ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Foretak i vekstfase henter inn kapital relativt ofte. En meldeordning som også omfatter investeringer i slike foretak, kan derfor føre til et høyere antall meldinger til myndighetene. Klare og tydelige kriterier for vurdering av meldinger i en første fase, kan bidra til at slike meldinger kan svares ut raskt. Se også kapittel 16 for utvalgets tilråding når det gjelder avhjelpende tiltak.

Utvalget mener at hensynet til tilgangen til kapital veier tungt. Det er viktig at Norge legger til rette for innovasjon og teknologiutvikling, og dette innebærer at tidligfaseforetak skal ha god og effektiv tilgang til kapital både fra nasjonale og internasjonale investorer. Et tydelig og forutsigbart regelverk for investeringskontroll, som også gjelder for foretak i vekstfase, kan også sees på som positivt fra investors side, ettersom det bidrar til at det ikke kommer inn sikkerhetsmessig risikable medinvestorer i foretaket. Det er også utvalgets forståelse at internasjonale investorer begynner å få erfaring med slike regler. Introduksjon av et lignende regelverk i Norge kan dermed også ha positiv effekt, eller i det minste liten negativ effekt, på investeringsviljen, fordi investorene gjenkjenner prosessen og har tillit til systemet. En effektiv prosess og forutsigbarhet er imidlertid viktige forutsetninger for en slik effekt.

Utvalgets vurdering er at de hensyn som kan begrunne unntak fra en meldeordning for små foretak og oppstarts- og vekstforetak, ikke er tungtveiende nok til å anbefale unntak.

15.6.2 Organisasjonsform

Investeringer i norsk næringsliv gjøres hovedsakelig gjennom kjøp av aksjer. Foretak som er organisert på andre måter enn gjennom aksjeselskaper, kan også bli gjenstand for investeringer eller andre økonomiske avtaler som gir investor tilgang og innflytelse. Utvalget har derfor drøftet om en eventuell meldeordning bør avgrenses mot

enkelte typer organisasjonsformer. Deltakelse i andre foretaksformer er omtalt i punkt 10.6.

Selv om investering i andre foretak enn aksjeselskaper vil ha en annen form enn aksjekjøp, kan ikke utvalget se at organisasjonsform bør ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Den vurderingen myndighetene skal gjøre, vil først og fremst gjøres med utgangspunkt i sektor og graden av innflytelse som oppnås gjennom investeringen. Organisasjonsform bør derfor etter utvalgets vurdering ikke være avgjørende.

Utvalget har likevel spesielt drøftet børsnoterte selskaper, og såkalte «selveiende» sammenslutninger som stiftelser og foreninger.

Aksjene i børsnoterte selskaper blir omsatt på børs, gjerne hver dag. Selskaper kan også være notert på forskjellige børser. En stor grad av handelen av børsnoterte aksjer er porteføljeinvesteringer og ikke direkteinvesteringer, det vil si at det er kjøp av en lav eierandel som ikke medfører innflytelse over selskapet det investeres i. Det er sjelden kontakt mellom investor og målselskapet når aksjer handles på børs. Dersom børshandel inkluderes i en meldeordning er det en mulighet for at dette vil øke antallet meldinger. Hvis meldeplikten legges på investor, kan ikke utvalget se grunnlag for å unnta børsnoterte selskaper. Om selskapet er notert på flere børser, vil investor likevel ha oversikt over eget eierskap. Investor vil trolig uansett måtte melde fra til flere staters kontrollmyndigheter. Internasjonalt samarbeid vil være essensielt ved vurdering av selskaper som har mange direkte eiere for eventuelt å finne frem til reelle rettighetshavere. Også for børsnoterte selskaper vil sektor og størrelsen på eierandelen være avgjørende. I utgangspunktet vil ikke utvalget anbefale noen særregel for børsnoterte selskaper, men i et eventuelt lovarbeid bør særtrekk ved børsnoterte selskaper vurderes grundig.

Både stiftelser og foreninger er selveiende sammenslutninger i den forstand at ingen kan ha eierinteresser i dem, verken direkte eller gjennom andeler. Stiftelser er formålsstyrt med styret som øverste organ, og foreninger er styrt av medlemmene. Finansielle bidrag til stiftelser og foreninger kan dermed komme i form av gaver eller donasjoner/overføringer, men ikke via det som i denne utredningen omtales som investeringer.

Den som gir finansielle bidrag til en stiftelse eller en forening enten ved opprettelsen eller senere, kan likevel få innflytelse over virksomheten. Oppretter kan påvirke aktiviteten eller fremme en spesifikk agenda for eksempel gjennom innretningen av formålet, utformingen av

vedtektene eller gjennom bevilgninger til en spesi-
fikk type forskning. Andre givere kan drive påvirk-
ning, lobbyvirksomhet eller påvirke gjennom å
delta i styret. Både opprettelse og finansielle
bidrag til eksisterende stiftelser og foreninger,
kan dermed sies å ha trekk som minner om inves-
teringer.

Det gjelder flere krav til hvem som kan sitte i
styret i stiftelser. Ifølge stiftelsesloven kan ikke
den som har avgitt en formuesverdi som inngår i
grunnkapitalen, være eneste medlem av styret.
Det samme gjelder blant annet for ektefelle, sam-
boer, foreldre, barn og søsken («nærstående», stif-
telsesloven § 5). Det gjelder i tillegg krav om til-
knytning til Norge, EØS eller Storbritannia og
Nord-Irland.⁴ Stiftelsestilsynet fører tilsyn med
norske stiftelser. Det er ingen lov om foreninger,
og organisering av foreninger er forankret i ulov-
festede prinsipper.⁵ Disse prinsippene omfatter
ikke krav til styret.

Stiftelser og foreninger kan på samme måte
som foretak og selskaper, også inngå ulike leve-
randøravtaler, kontrakter og andre økonomiske
avtaler. Stiftelser og foreninger kan også ha innfly-
telse i andre foretak gjennom eierskap. Flere
store stiftelser eier mange selskaper, og har i
praksis all sin virksomhet i selskaper som er
direkte eid av stiftelsen. Utvalget kan derfor ikke
se noen grunn til å unnta stiftelser eller foreninger
fra et eventuelt investeringskontrollregelverk.

Utvalgets konklusjon er dermed at lovgiver
ikke bør avgrense en investeringskontroll mot
enkelte organisasjonsformer. Ved ikke å avgrense
mot enkelte organisasjonsformer hindrer man at
valg av organisasjonsform blir en måte å omgå
reglene på.

15.7 Meldepliktige investeringer

15.7.1 Hvilke typer investeringer bør omfattes av en investeringskontroll

Formålet med en investeringskontroll er blant
annet å vurdere investors innflytelse i foretaket.
Alle typer investeringer som gir stemmerett og
formell innflytelse i foretaket, må derfor omfattes
av en investeringskontroll. Etter utvalgets vurde-
ring bør en investeringskontroll være nøytral med
hensyn til hvilken innretning som benyttes for å

⁴ Stiftelsesloven § 27 andre ledd

⁵ Ulovfestede prinsipper er gjeldende rett som ikke er lovfes-
tet. Den ulovfestede retten skapes gjennom praksis, dels
gjennom avgjørelser fra domstolene, men også gjennom
sedvanerett.

oppnå stemmerett og innflytelse. I det følgende
omtales de vanligste.

Investering i foretakets egenkapital

Innflytelse oppnås normalt gjennom investeringer
som gjøres ved direkte kjøp av eierandeler i egen-
kapitalinstrumenter som er utstedt av foretaket
(aksjer og andre omsettbare eierandeler). Se også
om innflytelse i foretak i kapittel 10. Investeringer
i et foretak kan også skje indirekte gjennom å kjøpe
eierandeler i et foretak som eier det norske foreta-
ket. Dette kan gjøres gjennom ett eller flere foretak
i en eierkjede. Også kjøp av eierandeler som gjøres
mellom to utenlandske foretak, kan indirekte gi
endret innflytelse i et norsk foretak. Uavhengig av
om investeringen er direkte eller indirekte eller via
ett eller flere foretak, omtales den som investering i
det følgende.

Etter utvalgets vurdering bør investeringer som
gir investor innflytelse i foretaket, være utgangs-
punktet for hvilke transaksjoner som bør omfattes
av investeringskontrollen. I lover som finansfore-
taksloven (§ 6-1), konkurranseloven (§ 17), sikker-
hetsloven (§ 10-1) og regnskapsloven (§ 1-3) legges
det til grunn at investeringer i foretakets eierande-
ler og kapitalinstrumenter som gir investor en viss
andel av kapitalen eller stemmene, gir innflytelse i
foretak. En lovhjemmel bør imidlertid ikke alene
knyttes til stemmerett, da det bare er direkte eier-
skap som gir stemmerett. Annen direkte påvirk-
ning, for eksempel i form av avtaler, kan gi indi-
rekte eier innflytelse i målforetaket uten at det kan
knyttes til stemmerett.

Investering i foretakets fremmedkapital

Investeringer i foretak kan også gjøres i foretakets
fremmedkapital (bankgjeld, obligasjoner mv.),
men slike investeringer gir i utgangspunktet ikke
stemmerett eller annen organisatorisk innflytelse.
Etter utvalgets vurdering er behovet for å vurdere
investeringer i foretakets fremmedkapital og i
egenkapital som ikke gir stemmerett, svakere enn
behovet for å vurdere investeringer i kapitalinstru-
menter som gir stemmerett. Utvalget vurderer
likevel at også investeringer som ikke gir stemme-
rett, kan gi innflytelse. Dette gjelder særlig der-
som det er tatt inn vilkår om at gjeld kan omgjøres
til egenkapital (konvertible obligasjoner, realise-
ring av panteretter o.l.), eller dersom foretaket er
avhengig av en bestemt kreditor for å finansiere
virksomheten. Se omtale i kapittel 10.

Arv og gaver

Arv og gaver reiser egne problemstillinger fordi mottaker har begrenset kontroll over hva vedkommende mottar. Overføring av eierskap via arv kan være særlig aktuelt for eiendom og familieeide foretak. Det samme må gjelde overføringer som skjer på skifte.

Et sentralt spørsmål er om overføring av eierandeler eller rettigheter via arv eller gaver kan medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser på samme måte som en villet og aktiv investering fra en investor. Som beskrevet i kapittel 5, er risikoen ved utenlandske investeringer knyttet til at investeringer kan utgjøre en del av fremmede staters økonomiske virkemiddelbruk mot Norge. Selv om arv og gaver kan gi en ny eller eksisterende eier (økt) kontroll eller innflytelse over norske foretak, virker tilegnelse av arv og gaver som et mer tilfeldig og mindre målrettet virkemiddel enn direkte eller indirekte kjøp av eierandeler eller rettigheter.

Det kan videre stilles spørsmål ved om en overføring av eierandeler eller rettigheter via arv eller gaver kan kontrolleres gjennom en meldeplikt, ettersom den som oppnår eierandelen ikke er den som utfører aktiviteten som i så fall er meldepliktig. Videre kan det ikke forventes at den som mottar arven eller gaven kjenner til de rettigheter og forpliktelser som følger av å overta eierandeler eller rettigheter i et foretak. En meldeplikt ved tidspunkt for avtaleinngåelse vil i slike tilfeller være vanskelig å etterleve for den som mottar eierandelen.

En lignende problemstilling har man i fiskeriselskaper der det er både et nasjonalitetsvilkår (§ 5) og et aktivitetskrav (§ 6) etter deltakerloven. Løsningen lovgiver har valgt er at arvingen eller gavemottaker (ved generasjonsskifter som er det vanligste), får en viss tid på seg til å tilpasse seg og oppfylle vilkårene.

I den svenske lovutredningen (SOU 2021: 87) ble det foreslått en egen bestemmelse om unntak fra meldeplikten når investor «får egendom genom bodelning, arv eller testamente» (side 296). Begrunnelsen var at slike tilfeller i all hovedsak skjer i familier og ikke som ledd i en forretningsmessig transaksjon. I SOU-en side 309 gis det uttrykk for at risikoen for omgåelser anses liten der overføring av eiendeler skjer via arv. I det endelige lovforslaget argumenterte den svenske regjeringen imidlertid med at erverv som skjer via «bodelning, arv eller testamente» ikke er investeringer, og dermed faller utenfor lovens virkeområde. Det var derfor ikke behov for et kon-

kret unntak i regelverket for denne type overføring av eierandeler.

Om arv og gaver vil falle innunder meldeplikten i et eventuelt norsk regelverk, vil avhenge av hvordan lovregelen formuleres. Utvalgets syn er at det kan være fornuftig å legge til grunn en relativt åpen formulering om hvilke typer investeringer som skal meldes til myndighetene. Dersom arv og gaver ikke skal omfattes, kan det i så fall være behov for en konkret unntaksbestemmelse.

En annen mulighet er å ikke eksplisitt ekskludere arv og gaver, men å legge til grunn en annen tidsramme for melding for slike tilfeller. På denne måten kan mottaker tilpasse seg i de situasjoner der overføring av eierskapet skjer uten forutgående planlegging. Dette vil i så fall også kreve egne bestemmelser.

Utvalget har ikke belyst spørsmålet rundt arv og gaver tilstrekkelig til å kunne gi en konkret anbefaling, og anbefaler at denne problemstillingen utredes nærmere i et eventuelt lovarbeid.

Investering i foretak med flere virksomheter

Utvalget foreslår at meldeplikten skal gjelde foretak i utpekte sektorer, jf. utvalgets drøftinger i punkt 15.5. Foretaket kan imidlertid også ha annen virksomhet i tillegg til den virksomheten som faller innunder en utpekt sektor.

En investor kan ønske kun å investere i foretakets ikke-sensitive virksomhet. En investeringskontroll bør uansett alltid gjelde hele foretaket. Det samme gjelder avtaler som overfører kontroll, innflytelse eller innsynsrettigheter over den sensitive delen av foretakets virksomhet.

Investering i nyetablerte foretak

Når foretak opprettes (nyetablering) har ikke virksomheten kommet i gang. En utenlandsk nyetablering i Norge (greenfield-investeringer) medfører ikke umiddelbart risiko for uønsket overføring av teknologi eller kunnskap til andre stater, ettersom innsatsfaktorene bringes inn eller bygges opp i Norge av den utenlandske eieren.

En nyetablering kan gi tilgang til eiendom som kan ha sikkerhetsmessig betydning. På lengre sikt kan en nyetablering i en sikkerhetssensitiv sektor, for eksempel som leverandør av varer eller tjenester til en viktig samfunnsfunksjon, bidra til at foretaket kommer i en posisjon som kan brukes til å påvirke beslutningstakere. Et nyetablert foretak i en sensitiv sektor kan også etter hvert få tilgang til sensitiv teknologi og kunnskap i Norge.

Det kan være vanskelig for en investor å vurdere om etableringen av foretaket er omfattet av investeringskontroll. Vurderingen kan ta utgangspunkt i foretakets virksomhetsplaner, men for nyetablerte foretak kan virksomheten bli annerledes enn det legges opp til. Så lenge det er uklart hvilken type virksomhet foretaket skal drive, er det vanskelig å fastslå om virksomheten er omfattet av meldeplikten. Utvalget har derfor vurdert om meldeplikten bør gjelde for nyetableringer.

I enkelte land er investeringer i nyetablerte foretak unntatt fra investeringskontroll. I Danmark er nyetablerte virksomheter (foretak) innen særlig følsomme sektorer og aktiviteter unntatt i tre år på nærmere vilkår, blant annet om størrelsen på investors kapitaltilførsel. Se punkt 15.6.1. Den svenske utredningen viser til at EU-retten ikke skiller mellom investeringer i nyetablerte foretak og i eksisterende foretak, og nyetablering er dermed ikke unntatt fra reglene om investeringskontroll i Sverige. Utvalget kan ikke se at det er særlige nasjonale hensyn som taler for at et norsk regelverk skal avvike fra vanlig praksis i EU på dette området, og mener at investeringskontrollen også bør omfatte nyetablering av foretak.

Nye foretak kan også opprettes *med* virksomhet, for eksempel ved fusjon eller fisjon. I slike tilfeller får nye eiere tilgang til og innflytelse over eksisterende virksomhet. Utvalgets syn er at meldeplikten bør gjelde for investeringer i nyetablerte foretak med virksomhet i en sikkerhets-sensitiv sektor.

Investering i joint venture – fellesforetak

Når to eller flere foretak etablerer et samarbeid gjennom å opprette et felles foretak, omtales fellesforetaket som et joint venture.⁶ Joint ventures etableres ofte som aksjeselskap, men også andre selskapsformer som ansvarlig selskap eller kommandittselskap brukes.

Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for særregler om joint ventures. Det vil bety at utenlandske direkteinvesteringer i foretaket vil bli omfattet av investeringskontroll når foretaket har virksomhet i en utpekt sektor.

Hvis det norske foretaket overdrar egen virksomhet til et joint venture, bør virksomhetsoverdragelsen falle innunder investeringskontroll etter samme prinsipp som ved overdragelse av virksomhet til foretak som ikke er joint ventures. Hvis et joint venture opprettes i et annet land, vil det norske foretakets kjøp av aksjer eller andeler

⁶ Joint ventures kan også etableres gjennom avtale.

være en utgående investering. Kontroll med utgående investeringer faller utenfor mandatet til dette utvalget, men er overordnet beskrevet i tilknytning til internasjonal politikktutvikling i punkt 8.6.

15.7.2 Særlig om aksjonæravtaler

Innflytelse i foretak kan oppnås gjennom aksjonæravtaler og andre avtaler som påvirker utøvelsen av eierrettigheter. En investeringskontroll som kun gjelder investeringer i foretaket, vil ikke inkludere denne typen avtaler.

Etter utvalgets vurdering bør ikke middelet som er egnet til å gi innflytelse være det avgjørende for om investeringen eller avtalen er meldepliktig. Det vil være en risiko for at en investeringskontroll som kun gjelder investeringer i foretaket, blir for snever. Aksjonæravtaler og andre privatrettslige avtaler som er egnet til å gi innflytelse i foretaket, bør derfor etter utvalgets vurdering også omfattes av en investeringskontroll. Denne typen avtaler inngår i vurderingen av om det oppnås kontroll ved foretakssammenslutninger i konkurranseloven⁷ og hvilke erverv som utløser meldeplikt etter sikkerhetsloven⁸ slik den ble vedtatt i juni 2023.

En lovregulering som sier at rettigheter eller avtaler som gir en bestemt grad av innflytelse i et foretak skal omfattes av meldeplikt, vil gi tilstrekkelig presisjon uten på forhånd å unnta noen former for investeringer eller avtaler som kan være relevante. Hvilken grad av innflytelse som det er relevant å kontrollere, drøftes nærmere i punkt 15.8.

15.7.3 Avtaler som bør falle utenfor investeringskontrollens virkeområde

Det finnes flere typer avtaler som inngås i næringslivet som gjør at foretak i en kortere eller lengre periode etablerer relasjoner og blir økonomisk knyttet til hverandre. Handel med varer og tjenester, leverandør- og serviceavtaler, og forsknings- og utviklingssamarbeid er eksempler på slike avtaler. Slike avtaler medfører imidlertid sjelden rettigheter eller avtaler som gir et foretak betydelig innflytelse over et annet. Etter utvalgets syn bør investeringskontrollens meldeplikt avgrenses til å gjelde investeringer og avtaler som er egnet til å gi en bestemt grad av innflytelse over et norsk foretak, jf.

⁷ Konkurranseloven § 17: «Kontroll oppnås gjennom rettigheter, avtaler eller andre midler ...»

⁸ Sikkerhetsloven § 10-1: «... når ervervet vil føre til at erververen» ... «oppnår betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten på annen måte»

punkt 15.7.1 og punkt 15.7.2. Dette er viktig for forutsigbarheten, treffsikkerheten og omfanget av ordningen. Eventuell risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser som følger av andre typer avtaler i næringslivet, bør håndteres på andre måter.

Etter utvalgets syn faller ordinær handel med varer og tjenester mellom foretak utenfor hensikten med investeringskontroll. Rene leverandøravtaler eller drifts- eller serviceavtaler mellom private foretak vil sjelden medføre at et foretak får innflytelse over et annet, utover at de til en viss grad og i en avgrenset periode kan bli økonomisk avhengige av hverandre. I noen tilfeller vil en leverandøravtale gi en underleverandør tilgang til opplysninger om et foretaks ansatte, drift eller informasjonssystemer. Avtaler som gjelder overføring av teknologi og kunnskap, kan falle innunder anvendelsesområdet til eksportkontrollregelverket. Hvis avtalen gjelder sensitive personopplysninger, skal dette håndteres i tråd med personopplysningsloven. Deling av sikkerhetsgradert informasjon reguleres av sikkerhetsloven. Sikkerhetsloven pålegger også foretak som er underlagt loven å gjennomføre sikkerhetsstyring og regelmessige risikovurderinger av foretakets virksomhet. Utvalget legger til grunn at dette innebærer at foretakene også vurderer risiko ved leverandøravtaler og drifts- og serviceavtaler.

Etter utvalgets vurdering vil det være uheldig om samarbeidsavtaler mellom private foretak som innebærer overføring av teknologi, skjermingsverdig informasjon eller personopplysninger kontrolleres av ulike myndigheter ut fra samme formål. Utvalgets vurdering er at investeringskontrollen ikke bør ha meldeplikt for investeringer eller avtaler som ikke gir rettigheter eller innflytelse i det norske foretaket.

Etter utvalgets syn faller også regulering av forsknings- og utviklingssamarbeid utenfor hensikten med en investeringskontroll. Overføring av teknologi og kunnskap i forskningssektoren og i forbindelse med forsknings- og utviklingsprosjekter i næringslivet, kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget mener imidlertid at dette ivaretas av eksportkontrollregelverket. I tilfeller hvor et forskningssamarbeid resulterer i etablering av et foretak i en sikkerhetssensitiv sektor, vil etableringen kunne falle innunder investeringskontrollen. For å sikre mest mulig forutsigbarhet bør det være samsvar mellom hvilke sektorer som vurderes som sikkerhetssensitive i forskningen og i næringslivet.

Joint ventures brukes av og til for å formalisere avtaler som tar sikte på å dele ressurser mellom to foretak uten at det opprettes et mellomlig-

gende foretak. Dersom en slik avtale ikke medfører at et utenlandsk foretak får rettigheter i eller betydelig innflytelse over et norsk foretak, kan denne falle utenfor meldeplikten i investeringskontrollen.

Håndtering av risiko tilknyttet offentlige myndigheters kjøp av varer og tjenester er vurdert av utvalget å falle utenfor hensikten med et investeringskontrollregelverk. Offentlige anskaffelser som kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser bør reguleres gjennom sikkerhetsloven og anskaffelsesloven, som offentlige myndigheter uansett er forpliktet til å følge. Investeringer i foretak som er leverandører til offentlige anskaffelser, kan imidlertid omfattes av investeringskontroll dersom de er innenfor en sikkerhetssensitiv sektor.

I Danmark er ulike former for samarbeid mellom private foretak omfattet av investeringskontrollen. I det danske regelverket omtales slike avtaler som «særlige økonomiske aftaler», og omfatter blant annet leverandøravtaler, drifts- eller serviceavtaler og avtaler om forskningssamarbeid. Ifølge den danske investeringsscreeningsloven må foretakets avtalepart oppnå kontroll med, eller betydelig innflytelse over foretaket, for at en slik avtale skal regnes som en særlig økonomisk avtale og omfattes av meldeplikten (§ 4). Danmark har ikke en sikkerhetslov tilsvarende den norske, og kan derfor ha større behov for å regulere slike økonomiske avtaler mellom private foretak gjennom investeringskontrollen.

Utvalget er enig i at det kan foreligge risiko for utnyttelse av sårbarheter i næringslivets leverandørkjeder og at inngåelse av for eksempel leverandøravtaler kan innebære risiko for tap av opplysninger, kunnskap og teknologi, selv i foretak som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Etter utvalgets syn kan tydeligere råd og veiledning til næringslivet være et hensiktsmessig og lite inngripende virkemiddel for å øke bevisstheten og redusere risikoen knyttet til internasjonal næringslivsaktivitet. For eksempel kan en frivillig sjekklister eller retningslinjer som utarbeides av myndighetene og næringslivet, være et lite inngripende og kostnadseffektivt tiltak.

15.8 Terskler som bør utløse meldeplikt

En bredere investeringskontroll bør etter utvalgets vurdering bare omfatte investeringer av et omfang som er egnet til å gi investor en viss grad av kontroll over eller innflytelse i foretaket. Meldeplikten bør derfor utformes med utgangspunkt

i en forventet kontroll eller innflytelse ved en investering.

Den danske investeringsscreeningsloven bruker begrepet «betydelig indflydelse» om graden av kontroll eller innflytelse. Dette er nærmere definert som «bestemmende indflydelse på beslutninger om ledelsesmessige, finansielle, utviklingsmessige eller driftsmessige forhold i en virksomhet eller på forretningskritiske områder i en virksomhet». Utvalget har valgt å bruke samme begrep som sikkerhetsloven, «betydelig innflytelse», uten dermed å låse begrepet til en fast definisjon.

I vurderingen av om investor oppnår «betydelig innflytelse» over et norsk foretak, kan det for eksempel legges vekt på hvor stor eierandel eller antall stemmer investor har.

En meldeplikt for investeringer i norske foretak kan enten knyttes til en slik konkret vurdering av hva det vil si å ha «betydelig innflytelse», eller den kan knyttes til fastsatte terskler for hvilken eierandel som tilsier at en investor oppnår kontroll eller innflytelse som gjør at investeringen bør vurderes av kontrollmyndigheten. Det er også mulig å velge en kombinasjon av disse to.

Terskler som er fastsatt ved lov, vil gjøre det mer forutsigbart og enklere for investor å oppfylle en meldeplikt. På den annen side vil en fastsatt terskel ikke nødvendigvis fange opp alle tilfeller der investor oppnår «betydelig innflytelse», fordi meldeplikt bare vil være knyttet til eierandeler og stemmeretter og ikke vil fange opp andre måter å oppnå kontroll eller innflytelse på.

Utvalget mener likevel at hensynet til forutsigbarhet for investor må veie tungt. Både dansk, svensk og finsk regelverk setter faste terskler for hvilke eierandeler som utløser meldeplikt. Det samme gjelder Storbritannia og Tyskland. Utvalget anbefaler at en norsk lov følger samme mønster som naboland det er naturlig å sammenligne seg med. Det er imidlertid viktig å finne en nedre terskel som er lav nok til at myndighetene fanger opp potensielt sikkerhetstruende investeringer, og et antall terskler som både ivaretar sikkerhets-hensyn og behovet for forholdsmessighet og næringslivets tilgang til kapital.

Tersklene kommer direkte til anvendelse ved at de utløser meldeplikt ved kjøp av aksjer og eierandeler i foretaket over de angitte tersklene. Investeringer kan også utløse meldeplikt hvis tilsvarende innflytelse oppnås gjennom investeringer og avtaler som ikke fanges opp ved angivelse av terskler, som for eksempel investeringer i foretakets gjeld eller avtaler som gir stemmerett eller kan omgjøres til stemmerett. Ved investeringer i

foretakets gjeld mv. må det gjøres en konkret vurdering av om investeringen gir en innflytelse som svarer til en meldeplikterskel.

I Danmark, Finland og Sverige utløses meldeplikt til investeringskontrollmyndigheten første gang ved direkte eller indirekte eierskap eller kontroll over minst 10 prosent av eierandelene eller stemmene i foretaket.⁹ I Storbritannia er den nedre grensen minst 25 prosent. At den nedre terskelen er lavere i de skandinaviske landene, kan ha sammenheng med at minoritetsaksjeeiere har et relativt sterkt lovvern i skandinaviske land.

I endringene i sikkerhetsloven § 10-1 som ble vedtatt i juni 2023, er det satt en nedre terskel for meldeplikt på minst 10 prosent av aksjene/andelene/stemmene i virksomhet som er underlagt sikkerhetsloven. I begrunnelsen for å senke terskelen for meldeplikt fra en tredjedel til minst 10 prosent, vises det i forarbeidene Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven* punkt 10.4 blant annet til bestemmelser i aksjeloven:

En eierandel på minst 10 prosent kan etter omstendighetene gi betydelig innflytelse på forvaltningen av virksomheten, for eksempel innflytelse på valg av styre eller ved å stille eierforventninger. Dersom man eier mer enn 10 prosent av aksjene i et aksjeselskap kan man som eksempel kreve ekstraordinær generalforsamling.

Etter utvalgets vurdering vil en meldeplikterskel på minst 10 prosent kunne fange opp investorer som kan få betydelig innflytelse i foretaket.

De fleste land har én eller flere terskler for meldeplikt i tillegg til den nedre terskelen. Flere terskler hindrer at relativt små investeringer økes til større investeringer uten ny investeringskontroll. I praksis legger flere terskler til rette for at investeringskontrollen kan godkjenne eller avvise investeringer i intervaller, og eventuelt sette flere eller strengere vilkår for å godkjenne investeringer som innebærer økt innflytelse.

I den britiske og den finske investeringskontrollen skal investeringen vurderes i tre intervaller. I den danske investeringskontrollen er det fem intervaller, i tillegg til et krav om ny vurdering ved full overtakelse. I den svenske investeringskontrollen blir investeringen vurdert i seks intervaller. Ifølge de vedtatte endringene i sikkerhets-

⁹ Den danske loven § 5 stk 2: «Som kvalificeret andel betragtes direkte eller indirekte besiddelse af eller kontrol over mindst 10 pct. af ejerandelene eller stemmerettighederne eller tilsvarende kontrol ved andre midler.»

loven skal erverv i foretak som er underlagt sikkerhetsloven, godkjennes eller avvises i seks intervaller (10–20, 20–1/3, 1/3–50, 50–2/3, 2/3–90 og 90–100 prosent).

Utvalget er i tvil om et stort antall terskler er hensiktsmessig for en bredere investeringskontroll som, i motsetning til eierskapskontrollen i sikkerhetsloven, vil omfatte et større antall foretak og investorer. Hvor mange terskler det er hensiktsmessig å sette, avhenger etter utvalgets vurdering av formålet med kontrollen. Dersom investeringskontrollens formål primært er å avvise eller godta investeringer som gir eier negativ kontroll over målforetaket, vil én eller få terskler i intervallet mellom minst 10 prosent og minst 1/3 være tilstrekkelig. Dersom formålet i tillegg er å forhindre at investorer med negativ kontroll oppnår positiv kontroll uten at det utløser ny vurdering fra myndigheten, vil det være behov for terskler også over minst 1/3.

I forslaget til endringer i sikkerhetsloven Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven* begrunnes meldeplikterskler over 1/3 med at investors innflytelse øker med økt eierandel. Utvalget deler denne vurderingen, jf. punkt 10.3. Utvalget er likevel i tvil om dette bør begrunne krav om ny melding og kontroll. En investeringskontroll som har meldeplikt ved flere terskler, kan bidra til å motvirke at investors innflytelse i foretaket blir for stor. Samtidig fører flere terskler til at samme investor må kontrolleres flere ganger for investering i det samme foretaket. Hvis vurderingen av om investeringen skal godkjennes er den samme ved hver terskel, kan gjentatt vurdering fra myndighetene fremstå som unødvendig. Særlig gjelder dette dersom det er kort tid siden forrige vurdering. Strengere kriterier for godkjenning ved økt innflytelse kan begrunne at utfallene av en vurdering er ulik ved ulike terskler selv om det har gått kort tid mellom kontrollene. Samtidig vil flere terskler redusere investors fleksibilitet, og øke antall meldinger.

Utvalgets vurdering er at tre terskler på en god måte kan balansere investors behov for fleksibilitet mot behovet for ny vurdering ved økt innflytelse. Tersklene bør settes ut fra nasjonale forhold og hensyn. Meldeplikt ved passering av 10 prosent, 1/3 og 2/3 vil bidra til at investorer har meldeplikt både når en investor kan oppnå betydelig innflytelse, og når eierandelen øker i et slikt omfang at investor har negativ eller positiv kontroll i foretaket.

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å innføre beløpsgrenser for når meldeplikten skal inntreffe. Som nærmere beskrevet i punkt 15.6.1,

kan selv en relativt begrenset kapitaltilførsel i et oppstartsforetak eller et lavt verdsatt foretak gi en eierandel på mer enn 10 prosent og innflytelse i foretaket. Det er ikke vanlig å bruke nedre beløpsgrenser i andre lands meldeordninger.

Utvalget anbefaler ikke å kombinere angivelse av terskler med en generell meldeplikt for en investor som oppnår «betydelig innflytelse» uten at nedre terskel for meldeplikt er overskredet. En slik kombinert regelutforming kan resultere i en usikkerhet for berørte aktører. Utvalget legger til grunn at eventuelle sikkerhetstruende investeringer som ikke fanges opp ved angivelse av terskler, kan fanges opp gjennom muligheten til å hente inn saker på eget initiativ.

For den frivillige meldeordningen vurderer utvalget at det bør settes en nedre terskel for melding ved minst 25 prosent. Begrunnelsen for dette er at investeringer som er frivillige å melde, er utenfor de sikkerhetssensitive sektorene og dermed i utgangspunktet medfører en mindre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. En høyere terskel for slike meldinger vil øke relevansen av meldingene som mottas, og bidra til at ordningen fortsatt er målrettet.

15.9 Hvem skal melde?

15.9.1 Ulike aktører i en investering

Om meldeplikt bør pålegges én eller flere aktører

I en meldepliktordning må det være tydelig hvem som pålegges plikt til å melde fra til myndighetene. Det er normalt minst tre aktører i en investering: investor, selger og foretaket det skal investeres i. I tillegg finnes det forvaltere, rådgivere og advokater som opptre på vegne av de ulike aktørene.

Gjennom endringene i sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll som ble vedtatt i juni 2023, vil meldeplikten bli utvidet fra å gjelde bare for investor (den ervervende part), til også å gjelde for den som selger sine eierandeler (avhender) og foretaket som er gjenstand for investeringen (virksomheten). Disse endringene har ikke trådt i kraft per 1. november 2023. I forarbeidene i Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven* punkt 9.4 ble det vist til at det var en svakhet ved den opprinnelige ordningen, at den var avhengig av at investor overholder sin plikt. Departementet skriver at det kan tenkes at investor enten ikke er kjent med, eller ikke ønsker å overholde meldeplikten, og at bevisst unnlattelse av å melde kan være aktuelt når den ervervende

part ønsker å benytte ervervet for å komme i posisjon til å utøve sikkerhetstruende virksomhet.

Regjeringens begrunnelse for å foreslå å pålegge selger meldeplikt er at selger på et tidlig tidspunkt vil ha kunnskap om investeringen, og ofte vil være kjent med at det aktuelle foretaket er underlagt sikkerhetsloven. Departementet skriver at meldeplikt for selger vil bidra til å sikre at myndighetene får kunnskap om endringer i eierskap. Selgers meldeplikt avgrenses til når det konkrete salget (avhendingen) fører til at investors direkte eierandel når tersklene som er angitt i bestemmelsen. Dette til forskjell fra investors meldeplikt som også omfatter tilfellene hvor det oppnås en indirekte eierandel over terskelen.

Begrunnelsen for å foreslå å legge meldeplikt på foretaket som er gjenstand for investeringen, er at foretaket har kunnskap om at det er underlagt sikkerhetsloven. Foretakets meldeplikt er avgrenset på samme måte som meldeplikten for selger.

Utvalget oppfatter det slik at denne løsningen er en konsekvens av sikkerhetslovens system med forhåndsutpeking av foretak som skal omfattes av loven. Så lenge det ikke er offentlig kjent hvilke foretak som er underlagt sikkerhetsloven, kan investor heller ikke utlede meldeplikt etter offentlig tilgjengelig informasjon.

Sikkerhetslovens ordning med å legge foretak under loven ved enkeltvedtak, er imidlertid noe annet enn en bredere investeringskontroll med meldeplikt i utpekte sikkerhetssensitive sektorer. Etter utvalgets syn blir det unødvendig kompliserende og ressurskrevende å pålegge flere aktører meldeplikt i en bredere meldeordning som den utvalget foreslår.

Meldeplikten bør legges på den som ønsker å investere

En svakhet ved å legge meldeplikt på foretaket som er mål for investeringen, er at denne ikke alltid vil være klar over at investeringen finner sted. En meldeplikt på selger av eierandelene vil heller ikke være tilstrekkelig, ettersom selger ikke vil kunne gi myndighetene tilstrekkelig informasjon om investor og dennes eierkjeder, eller andre opplysninger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne vurdere investeringen. Formålet med en investeringskontroll er at myndighetene skal kunne vurdere eventuell risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser av at en ny rettighetshaver oppnår innflytelse eller kontroll over et norsk foretak. Det er med andre ord ikke salget, men kjøpet (ervervet) av eierandeler eller tilsvarende det bes om tillatelse til.

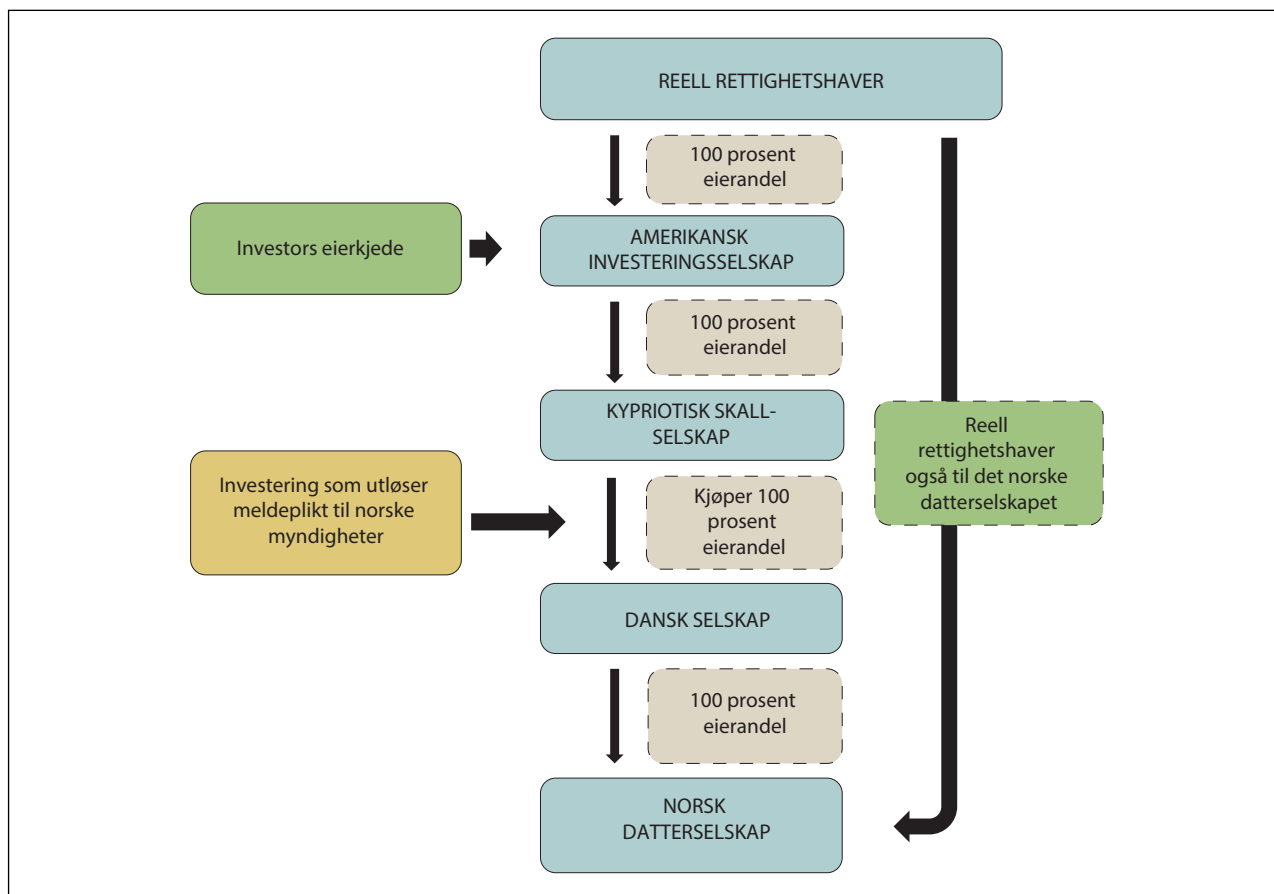
I andre regelverk er det vanlig at det er den som vil gjennomføre en aktivitet som har ansvar for å innhente nødvendige tillatelser. Etter konkurranseloven er for eksempel meldeplikten lagt på den som ønsker å oppnå kontroll over et annet foretak (§ 18 første ledd jf. § 17 bokstav b). I andre lands regelverk om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer er det mest vanlig å legge meldeplikten på investor.

Utvalget mener at meldeplikten i en norsk investeringskontrollordning bør legges på investor. Med investor menes her den fysiske eller juridiske personen som har til hensikt å foreta en investering.

Som drøftet i punkt 15.8, mener utvalget at meldeplikten bør utløses når investeringen direkte eller indirekte gir investor betydelig innflytelse i et norsk foretak som er omfattet av ordningen. Dette innebærer at også investeringer mellom to utenlandske foretak kan være meldepliktige dersom investeringen gir innflytelse over et norsk foretak, for eksempel et datterselskap. Hvis investoren er del av en lengre eierkjede, kan også flere ulike fysiske og juridiske personer oppnå betydelig innflytelse gjennom én investering. Se figur 15.2. Slike eierstrukturer er ikke uvanlige hos utenlandske investorer. Det er derfor relevant å vurdere om meldeplikten skal gjelde enhver juridisk person som oppnår innflytelse eller kontroll, eller om meldeplikten bør avgrenses.

Avgrenses meldeplikten til den reelle rettighetshaveren, altså den som sitter på toppen av investors eierkjede, må det blant annet vurderes om det kan legges til grunn at denne er kjent med at investeringen finner sted. Dersom meldeplikten avgrenses til den som er den direkte kjøperen i transaksjonen, kan man risikere at plikten legges på et skallselskap som er opprettet bare for å gjennomføre transaksjonen. Slike «tomme» foretak vil det være vanskelig å holde juridisk ansvarlig for brudd på meldeplikten, og foretak og fysiske personer lengre opp i eierkjeden til skallselskapet, kan argumentere for at de ikke hadde meldeplikt.

Det kan også være tilfeller hvor et utenlandsk foretak oppnår innflytelse i et norsk foretak gjennom en investering som ligger under terskelen for meldeplikt, utført av et foretak lengre ned i eierkjeden. Se eksempel i figur 15.3. I slike tilfeller er det ikke sikkert at foretaket som foretar investeringen har oversikt over hvilke eierandeler den reelle rettighetshaveren har i målforetaket gjennom eierandeler i andre foretak. Det vil avhenge av graden av integrasjon mellom de ulike leddene i en eierkjede. Dersom den reelle rettighetshave-



Figur 15.2 Hvem skal melde?

ren heller ikke er kjent med investeringen, er det en risiko for at den ikke vil bli meldt inn.

Etter utvalgets syn er det på bakgrunn av drøftingen over ikke hensiktsmessig å avgrense meldeplikten til et konkret ledd i investors eierkjede. Investor og dens eierkjede må antas å kunne vurdere hvem som er nærmest til å melde. Dersom myndighetene mottar flere meldinger om samme investering, kan disse behandles som én sak. Utvalget kan heller ikke se at andre land har problematisert særlig rundt dette i sine utredninger og regelverk. I den svenske lovproposisjonen fra mai 2023 står det følgende:

Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om

1. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena [...]

Det danske regelverket sier følgende om meldeplikten:

En udenlandsk investor, der har til hensigt at foretage en udenlandsk direkte investering ved at erhverve en kvalificeret andel i en virksomhed hjemmehørende i Danmark inden for særligt følsomme sektorer og aktiviteter, der er omfattet af § 6, skal på forhånd ansøge Erhvervsstyrelsen om tilladelse til investeringen.

Det britiske regelverket sier at en person må melde fra til myndighetene før personen, gitt at oppkjøpet er meldepliktig, oppnår en type kontroll som er omfattet av loven.

Uansett hvilket ledd i investors eierkjede som melder inn en investering, vil myndighetene kunne kreve at den som melder både redegjør for egen eierstruktur og hvilken innflytelse reelle rettighetshavere oppnår i det norske foretaket. Det er derfor ikke avgjørende at det er den reelle rettighetshaveren som har meldeplikt. Meldeplikten er kun et verktøy for at myndighetene skal få kjennskap til investeringen. Det er vurderingsprosessen i etterkant av mottatt melding som avdek-

ker om investeringen faktisk utgjør en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Dersom meldeordningen er tydelig avgrenset til forhåndsbestemte sektorer og terskler, skal det være relativt forutsigbart for en investor å vite om en planlagt investering skal meldes eller ikke. En utenlandsk investor vil kunne benytte seg av norske advokater eller andre tilretteleggere som er kjent med norske regler. En norsk ordning hvor meldeplikten er lagt på investor vil også harmonere med andre europeiske lands regelverk.

Hvis meldeplikten ikke overholdes

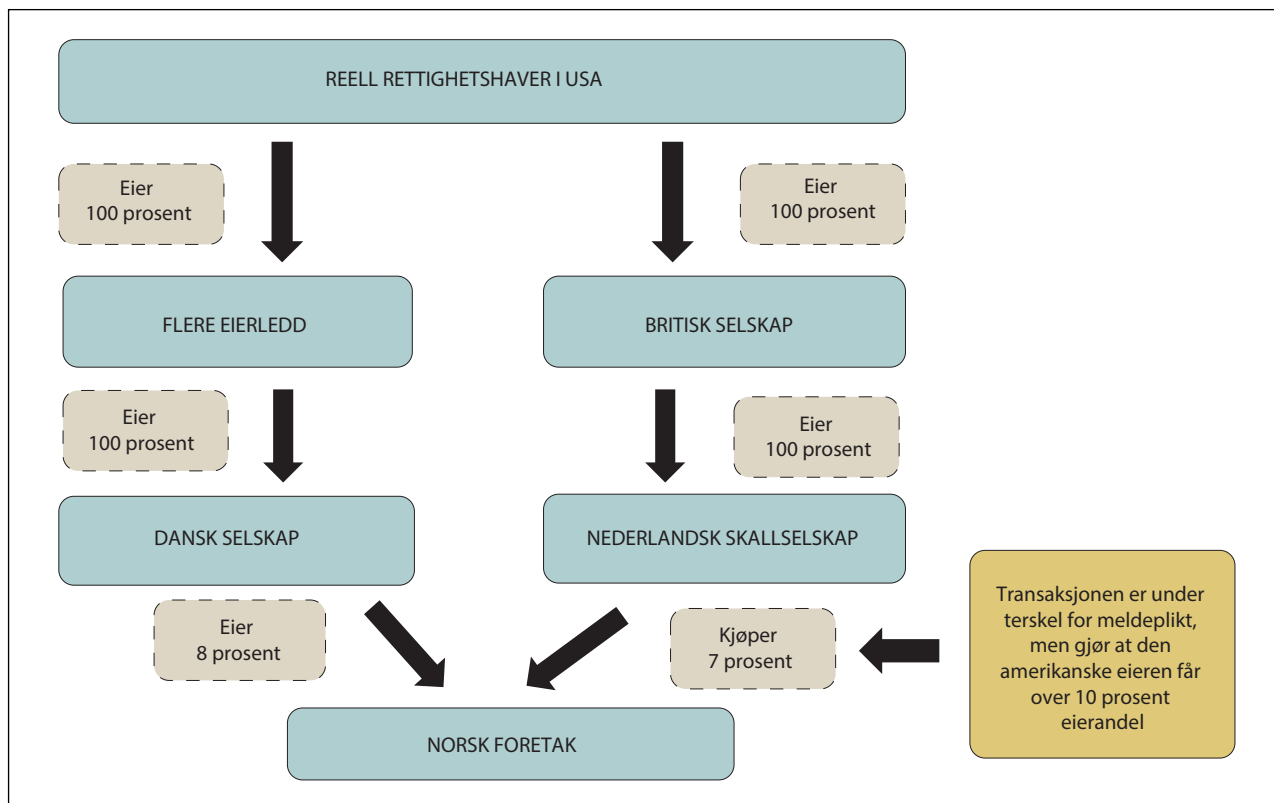
Dersom en investor ikke overholder meldeplikten, kan det medføre risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget mener at risikoen trolig ikke kan fjernes helt, men at risikoen kan reduseres.

For foretak som er underlagt sikkerhetsloven, kan det vurderes om foretaket bør ha plikt til å varsle investeringskontrollmyndigheten dersom det får kjennskap til en investering i eget foretak som ikke er meldt. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å lage en bestemmelse i sikkerhetsloven, eventuelt knyttet til den eksisterende vars-

lingsplikten i § 4-5, som pålegger foretaket varslingsplikt til investeringskontrollmyndigheten. På denne måten ligger meldeplikten fortsatt hos investor, mens foretaket som er underlagt loven har en varslingsplikt.

Etter utvalgets vurdering bør det etableres en ordning der investeringskontrollmyndigheten kan tipses om en investering som ikke er meldt. En slik mulighet til å tipse bør gjelde alle. På sin nettside har Konkurransetilsynet etablert en ordning som gjør det enkelt for alle å tipse om mulige brudd på konkurranseloven. Konkurransetilsynet har taushetsplikt om identiteten til tipser, og tipsene kan også sendes inn anonymt.

Investeringskontrollmyndigheten må også ha hjemmel til å kunne hente inn og vurdere investeringer som den har fått tips eller varsel om, og andre investeringer den får vite om som ikke er meldt inn. Dette kan gjøres gjennom enkeltvedtak som pålegger investor å sende inn en melding, kombinert med gjennomføringsforbud frem til saken er behandlet. Myndighetene bør også ha mulighet til å oppheve investeringer som allerede er gjennomført. Det er også mulig å pålegge investor overtredelsesgebyr for brudd på meldeplikten.



Figur 15.3 Investering under terskel som kan gi innflytelse

15.9.2 Investors nasjonalitet

Investeringskontrollen bør rettes mot utenlandske investeringer

Som utvalget har beskrevet i kapittel 5, kan investeringer som fører til endringer i hvem som har innflytelse og kontroll over et norsk foretak, være en del av fremmede staters økonomiske eller sammensatte virkemiddelbruk mot Norge. Risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser er knyttet til at andre stater får uønsket innflytelse over norske foretak eller tilgang til kunnskap og teknologi som norske foretak råder over. Utvalget har derfor tatt utgangspunkt i at investeringskontrollen bør rette seg mot utenlandske investeringer i norske foretak.

Utvalget har drøftet hva som bør legges i begrepet «utenlandsk investering» og hvordan meldeordningen kan utformes for å fange opp relevante utenlandske investeringer uten å legge unødige hindringer for næringslivets tilgang til kapital.

En utenlandsk investering kan avgrenses til investeringer hvor den juridiske eller fysiske personen som oppnår betydelig innflytelse, er bosatt i eller er statsborger i et annet land enn Norge. Dette innebærer at en investering som gjennomføres av et norsk foretak, som er kontrollert av utenlandske eiere, også vil regnes som en utenlandsk investering.

Bør meldeplikt også legges på norskkontrollerte investorer?

Ved å inkludere utenlandskkontrollerte norske investorer i meldeplikten, vil man til en viss grad redusere muligheten for å kunne omgå meldeordningen, for eksempel ved at en utenlandsk investor etablerer et skallselskap i Norge som så foretar en investering i en meldepliktig sektor. Denne muligheten vil imidlertid ikke kunne fjernes helt og det kan tenkes at det vil være vanskelig for myndighetene å fange opp tilfeller hvor utenlandske eiere skjuler seg bak en norsk investor som ikke overholder meldeplikten.

Utvalget har drøftet om investeringskontrollen bør innebære meldeplikt for *alle* som ønsker å investere i en sikkerhetssensitiv sektor over de angitte tersklene, inkludert norskkontrollerte investorer.

Ved å inkludere norskkontrollerte investorer i en meldeplikt, vil man i større grad kunne fange opp forsøk på omgåelser av regelverket. En slik løsning vil også gi myndighetene et bedre oversiktsbilde over investeringstrender i sikkerhetssensitive sektorer. Videre kan en slik løsning bidra til at man unngår diskusjoner om forskjellsbehandling av

norske og EØS-kontrollerte investorer i det indre marked, jf. Norges forpliktelser i EØS-avtalen.

Argumenter mot å inkludere norskkontrollerte investorer i en meldepliktordning er at norske investeringer i mindre grad kan regnes som en sikkerhetsrisiko, og at antallet meldinger uten relevans for nasjonale sikkerhetsinteresser derfor vil bli høyere enn om man kun inkluderer utenlandskkontrollerte investorer. Dette vil føre til økt ressursbruk, og kan oppfattes som en uforholdsmessig byrde fordi gevinsten i form av økt sikkerhet antas å være relativt begrenset.

Eierskapskontrollen i sikkerhetsloven legger i dag opp til at alle som ønsker å erverve en kvalifisert eierandel i et foretak som er underlagt sikkerhetsloven, skal melde fra om dette. Meldeplikten innebærer at også norskkontrollerte investorer skal melde fra. I NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet* ble det foreslått at meldeplikten bare skulle gjelde for utenlandske investorer. I Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet* fremmet imidlertid regjeringen forslag om at meldeplikten skulle gjelde for alle. Begrunnelsen, jf. punkt 14.4 i proposisjonen, var at «kompliserte eierstrukturer kan innebære at reelle oppkjøpere ikke blir gjenstand for vurdering dersom meldeplikten kun omfatter utenlandske kjøpere». Videre kunne ikke departementet «se tungtveiende innvendinger mot at meldeplikten også skal gjelde nasjonale oppkjøpere».

Eierskapskontrollen i sikkerhetsloven skal i utgangspunktet gjelde for relativt få foretak, og det ble ikke gjort særlige vurderinger knyttet til antall meldinger og ressursbruk. I en ordning for bredere investeringskontroll er det utvalgets vurdering at dette hensynet må veie tyngre.

Etter det utvalget erfarer er det relativt få land som pålegger egne foretak og statsborgere meldeplikt i forbindelse med investeringskontroll, selv om dette kan se ut til å være vanligere i nyere regelverk, jf. britisk og svensk regelverk. Ifølge det svenske regelverket har alle investorer meldeplikt, men myndighetene kan bare pålegge vilkår eller forby investeringer som gjøres av tredjelandskontrollerte investorer (altså utenfor EU). Denne løsningen er begrunnet med behovet for å hindre omgåelse av regelverket. Sveriges lovutredning inneholder ikke estimer for antall meldinger en slik løsning vil medføre.

Bør meldeplikten skille mellom investorer fra EØS og tredjeland?

De fleste EØS-land er enten NATO-medlemmer eller sikkerhetspolitiske samarbeidspartnere med

Norge. Det kan derfor antas at investeringer fra EØS-området utgjør en mindre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser enn investeringer fra tredjeland. Investeringer fra tredjeland som foretas via selskaper i EØS-området, kan fanges opp ved å pålegge meldeplikt på tredjelandskontrollerte investorer i EØS-området.

Utvalget har særlig drøftet om det i tillegg er behov for å pålegge meldeplikt på EØS-kontrollerte investorer. Behovet for å inkludere EØS-kontrollerte investorer i en meldeordning oppstår hovedsakelig dersom myndighetene ser det som nødvendig å kunne undersøke at investor faktisk har sin reelle rettighetshaver i et EØS-land. Utvalget mener at usikkerheten knyttet til investorer fra EØS-land kan være høyere enn for norske investorer, ettersom norske myndigheter har dårligere forutsetninger for å hente inn informasjon om og ettergå selskapsstrukturer i andre land. Et tilfang av kunnskap om eierkjeder innad i EØS-området kan også være til hjelp i vurderingen av saker som gjelder investeringer fra tredjeland.

På den annen side vil det å inkludere EØS-kontrollerte investorer medføre flere av de samme ulempene som det å inkludere norskkontrollerte investorer. Norske myndigheter vil få et høyere antall meldinger, hvorav de aller fleste ikke vil utløse behov for nærmere undersøkelser. Dette vil medføre økt ressursbruk for myndighetene og kan oppfattes som en urimelig begrensning for kapitalflyten i det indre marked.

EU-forordningen er eksplisitt rettet mot kontroll av investeringer fra tredjeland. Samtidig oppfordrer EU-kommisjonen medlemslandene til å innrette sine nasjonale regelverk slik at de ikke enkelt kan omgås. Enkelte land inkluderer derfor investeringer fra andre EU-land i sine meldeordninger.

Tyskland har meldeplikt for tredjelandsinvestorer i en sektorovergripende meldeordning, og meldeplikt for EØS-investorer under en sektorspesifikk meldeordning. Den sektorspesifikke ordningen, hvor også investorer fra EØS skal melde, gjelder investeringer i foretak som produserer forsvarsmateriell og utstyr for håndtering av gradert informasjon. Tyske myndigheter kan også initiere en granskingsprosedyre for EØS-kontrollerte investorer i sektorene som er omfattet av den sektorovergripende ordningen, dersom det foreligger indikasjoner på at en investor fra et tredjeland forsøker å omgå reglene.

Finland har et lignende system som Tyskland, med meldeplikt for tredjelandskontrollerte investorer i deres generelle ordning og meldeplikt også for EU-kontrollerte investorer i enkelte forhåndsutpekte foretak, i for eksempel forsvarssektoren.

Sveriges regelverk har som nevnt meldeplikt for alle investorer, også svenske.

Det danske regelverket legger opp til at alle utenlandskontrollerte investorer skal melde om investeringer og økonomiske avtaler i alle sensitive sektorer (forsvar, flerbruksvarer, IT-sikkerhet, kritisk infrastruktur og kritisk teknologi). I tillegg kan investorer fra utenfor EØS-området, frivillig melde fra om investeringer i alle andre sektorer.

Det er også relevant i denne sammenheng å bemerke at Norge regnes som et tredjeland etter EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Det betyr at norskkontrollerte investorer ifølge EU-kommisjonens regelverk skal omfattes av EU-medlemslandenes investeringskontrollordninger. Ulike EU-land har imidlertid laget ulike løsninger for håndteringen av de tre EØS/EFTA-landene. I de danske, tyske og finske regelverkene likebehandles Norge, Island og Liechtenstein med EU-land, mens de er tredjeland etter Sveriges regelverk.

Disse ulike løsningene, som i flere tilfeller medfører forskjellsbehandling mellom nasjonale investorer og investorer i EØS-land, kan på sikt bli en utfordring for funksjonaliteten til det indre marked. EU-landenes ulike innretninger vil derfor kunne bli gjenstand for nye vurderinger internt i EU. Samtidig tyder variasjonen i EU-landenes løsninger på at det er generelt akseptert at det enkelte land etablerer regelverk tilpasset deres ulike interesser, innenfor handlingsrommet som gis i unntakene i EØS-avtalen og EU-traktaten. Dette taler for at også Norge står relativt fritt til å velge en løsning som ivaretar norske interesser. Om EU-landenes regelverk vil bli harmonisert ytterligere er ikke kjent, men en ytterligere harmonisering vil kunne få konsekvenser for en norsk løsning.

Utvalgets vurderinger

Ved implementering av en eventuell meldeordning mener utvalget at det er fornuftig å starte smalt og målrettet, og eventuelt utvide ordningen etter hvert som man har opparbeidet seg erfaring. Dersom antall meldinger i utgangspunktet blir svært høyt, og myndighetene fortsatt er i en fase med å opparbeide erfaring med behandling av slike saker, er det fare for at sakene ikke vil behandles effektivt nok. Samtidig er det avgjørende at en ny meldeordning innrettes slik at den fanger opp flere relevante investeringer og ivaretar nasjonale sikkerhetsinteresser på en bedre måte enn dagens ordning.

Utvalget mener at risikoen for omgåelse av regelverket tilsier at det i noen sikkerhetssensi-

tive sektorer kan være fornuftig å motta meldinger også fra EØS-kontrollerte investorer. For å unngå at antallet meldinger blir unødvendig høyt, kan det være hensiktsmessig å vurdere en differensiert meldeordning slik enkelte europeiske land har valgt. Dette innebærer en generell meldeplikt for tredjelandskontrollerte investorer og en særskilt meldeplikt også for EØS-kontrollerte investorer i enkelte særlig sikkerhetssensitive sektorer. Adgangen til frivillig å melde en investering bør begrenses til tredjelandskontrollerte investorer.

Ettersom flere EU-land har slike løsninger for å hindre omgåelse, vurderer utvalget at en meldeplikt for EØS-kontrollerte investorer i enkelte særlig sikkerhetssensitive sektorer i liten grad vil oppleves som urimelig for næringslivet eller medføre noen utenrikspolitiske reaksjoner. Tiltak for å hindre omgåelse er også i tråd med EU-forordningens krav til medlemslandenes regelverk. Mangel på deltakelse i EUs samarbeidsmekanisme og informasjonsnettverk gir også Norge et særlig informasjonsbehov.

En differensiert meldeordning krever at myndighetene på forhånd skiller mellom hvilke sikkerhetssensitive sektorer som er mer sensitive enn andre. Tydelige avgrensinger *innad* i sektorene vil også bidra til å redusere antallet meldinger av liten sikkerhetsmessig betydning. Utvalget har drøftet i punkt 15.5 hvilke deler av næringslivet som kan omfattes av en meldepliktordning for investeringskontroll. Utvalget har ikke gjort en nærmere vurdering av hvilke sikkerhetssensitive sektorer som bør gis særlig beskyttelse mot omgåelse av investeringskontrollregelverket, ettersom dette krever en grundig prosess med involvering av sikkerhetsmyndigheter og sektormyndigheter. Det er sannsynlig at avgrensingen vil måtte justeres over tid avhengig av den sikkerhetspolitiske utviklingen og tilpasninger som gjøres i naboland.

En ulempe med en differensiert meldeordning er at det kan virke noe mer uoversiktlig for næringslivet, og at det kan gjøre myndighetens vurderinger mer kompliserte. Dette kan avhjelpest ved at investeringskontrollmyndigheten publiserer forståelige og enkle forklaringer på sine nettsider, og at man setter av ressurser til veiledning.

Utvalget mener at Norge i minst mulig grad bør forskjellsbehandle investorer innad i EØS-området. Det er derfor relevant å vurdere om meldeplikten i særlig sikkerhetssensitive sektorer også bør gjelde for norskkontrollerte investorer. Dersom den særskilte meldeplikten avgrenses til én eller svært få sektorer, vil dette trolig ikke medføre et stort ekstra antall meldinger. Det kan også

bidra til å øke sikkerheten, ettersom også norske foretak kan brukes som skallselskaper for omgåelse av regelverket. Utvalget mener generelt at investeringskontrollen bør være mest mulig målrettet for å redusere unødige byrder for næringslivet og for å øke legitimiteten til ordningen. Det er mest vanlig at andre lands regelverk for investeringskontroll er rettet mot utenlandske investeringer. Utvalget mener derfor at norskkontrollerte investorer ikke bør omfattes av meldeplikten.

Som drøftet i punkt 15.9.1 vil det alltid være en viss risiko for at enkelte aktører vil forsøke å omgå regelverket ved å ikke overholde meldeplikten. Slike tilfeller bør håndteres gjennom ulike ordninger for tips, inngrep og sanksjoner heller enn at meldeplikten innrettes slik at myndigheten må gjennomgå et stort antall meldinger av liten sikkerhetsmessig betydning.

Særlig om foretak som er underlagt sikkerhetsloven

Etter utvalgets syn bør den norske investeringskontrollen, inkludert dagens eierskapskontroll i foretak som er underlagt sikkerhetsloven, samles i én felles prosess og ett felles regelverk, underlagt en sektorovergripende investeringskontrollmyndighet. Dette er nærmere drøftet og begrunnet i kapittel 16 og 19. Dersom det ikke gjøres særlige tilpasninger vil en slik løsning innebære at det ikke lenger vil være meldeplikt for norskkontrollerte investeringer i foretak som er underlagt sikkerhetsloven. Etter utvalgets syn vil dette ikke nødvendigvis medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, ettersom det i all hovedsak er tredjelandskontrollerte investorer som medfører en sikkerhetsrisiko og man med den foreslåtte modellen i stor grad vil ha mulighet til å fange opp forsøk på omgåelse av regelverket.

En tilpasset meldeplikt for investeringer i foretak som er underlagt sikkerhetsloven, vil ikke være en god løsning ettersom det ikke nødvendigvis er kjent for investor hvilke foretak dette eventuelt vil gjelde. Man vil da ende opp med noe av den samme uforutsigbarheten som man har i dag. Det vil også kunne fremstå som om det er to ulike systemer for investeringskontroll, og medføre usikkerhet for investor om det skal meldes fra til sektormyndigheten, sikkerhetsmyndigheten eller til investeringskontrollmyndigheten.

Som nevnt i punkt 15.9.1 kan en alternativ løsning være at foretak som er underlagt sikkerhetsloven, pålegges plikt til å varsle investeringskontrollmyndigheten dersom den blir kjent med at en investor, uavhengig av nasjonalitet, oppnår en eierandel over de fastsatte tersklene. Myndighetene

vil da få kjennskap til investeringen, og kan vurdere om det er behov for at denne hentes inn til nærmere vurdering på eget initiativ.

15.10 Forslag til en meldeordning

I punktene 15.1 til 15.9 har utvalget drøftet ulike måter å avgrense og tilpasse en meldeordning slik at den i størst mulig grad skal oppfylle formålet om å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, og samtidig bidra til at Norge er et attraktivt land for utenlandske investeringer. Oppsummert foreslår utvalget:

- at det bør lages en meldeordning som kombinerer meldeplikt for investeringer i sikkerhetssensitive sektorer med frivillig melding i alle andre sektorer
- at kontrollmyndigheten bør ha mulighet til å hente inn og vurdere investeringer på eget initiativ etter enkeltvedtak
- at det skal meldes fra til myndighetene ved avtaleinngåelse, og at det bør være et forbud mot å dele enkelte typer informasjon og gjennomføre investeringen frem til myndigheten har vurdert saken ferdig
- at de sikkerhetssensitive sektorene bør omfatte viktige samfunnsfunksjoner, kritisk teknologi og kritiske råvarer, og at disse sektorene må defineres og avgrenses tilstrekkelig til at en investor kan vite hvilke investeringer som omfattes
- at investeringer i alle norske foretak innen de utpekte sektorene omfattes, uavhengig av foretakets størrelse, modenhet eller organisasjonsform
- at investeringer i form av rettigheter og avtaler som gir betydelig innflytelse i et norsk foretak

skal omfattes av meldeordningen, herunder også nyetableringer

- at det settes en nedre terskel for melding på minst 10 prosent eierandel eller tilsvarende, samt at det skal meldes på nytt dersom eierandelen overstiger 1/3 og 2/3
- at en nedre terskel for den frivillige meldeordningen settes til minst 25 prosent
- at meldeplikt og ansvar for frivillig melding legges til investor
- at alle utenlandskontrollerte investorer har meldeplikt i et fåtall særlig sikkerhetssensitive sektorer
- at bare investorer fra tredjeland (utenfor EØS) har meldeplikt i de øvrige sikkerhetssensitive sektorene
- og at den frivillige meldeordningen kun skal gjelde for investorer fra tredjeland (utenfor EØS)

Utvalget mener at dette forslaget på en god måte balanserer hensynene som er nevnt i punkt 15.1. Den største usikkerheten ligger etter utvalgets syn i avgrensingen av sikkerhetssensitive sektorer, hvor utvalget mener at det er behov for grundigere utredninger enn det er rom for i denne utredningen, der også sikkerhetsmyndighetene og sektormyndighetene involveres. Utvalget anbefaler at myndighetene til å begynne med fastsetter et så smalt og tydelig omfang for meldeplikten som mulig, og at den eventuelt tilpasses og utvides senere.

Hvordan meldeordningen utformes vil ha betydning for hvor omfattende og kostnadskrevende kontrollen blir for næringslivet og myndighetene. Kostnader knyttet til utvalgets skisserte meldeordning er nærmere drøftet i punkt 18.2.

Tabell 15.1 Oppsummering av utvalgets forslag til en meldeordning for investeringskontroll

Sektor	Melding	Terskel	Hvem
Særlig sikkerhetssensitive sektorer	Meldeplikt	Ved minst 10 pst., 1/3 og 2/3	Utenlandskontrollerte investorer
Sikkerhetssensitive sektorer	Meldeplikt	Ved minst 10 pst., 1/3 og 2/3	Tredjelandskontrollerte investorer (utenfor EØS)
Alle andre sektorer	Frivillig melding	Ved minst 25 pst.	Tredjelandskontrollerte investorer (utenfor EØS)

Kapittel 16

Prosess og organisering

16.1 En todelt vurderingsprosess

For at utvalgets foreslåtte mål for investeringskontrollen skal oppfylles i størst mulig grad, er det sentralt at prosessen for mottak og behandling av meldinger er så effektiv og forutsigbar som mulig. Dette innebærer at informasjon om de ulike stegene i prosessen, inkludert hvilke frister, rettigheter og plikter som gjelder, er tydelige og åpent tilgjengelige for alle.

Flere EU-land har todelt vurderingsprosesser for investeringskontroll. I den første delen av vurderingsprosessen gjør kontrollmyndigheten en relativt rask vurdering av den innmeldte saken. I denne fasen blir det vurdert om investeringen skal godkjennes som den er, eller om den skal tas videre til en nærmere vurdering. En innledende vurdering skal bidra til en effektiv saksbehandlingsprosess, hvor saksbehandlingsressursene blir konsentrert om sakene som kan medføre en faktisk risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Etter utvalgets vurdering vil en tofase-tilnærming gi myndighetene nødvendig fleksibilitet til å balansere hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser og næringslivets behov for en effektiv prosess. En prosess i to faser sikrer at investeringer som kan medføre risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, blir grundig vurdert og håndtert.

Dersom en innledende vurdering i fase én viser at det er rimelig grunn til å anta at den innmeldte investeringen kan medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, må investeringen vurderes nærmere i fase to av prosessen. Erfaringer fra EUs medlemsland de siste tre årene tilsier at flertallet av de innmeldte investeringene godkjennes i den innledende fasen. I 2022 gikk imidlertid over halvparten av sakene videre til nærmere vurdering (EU-kommisjonen, 2023e).

I fase to vil myndighetene foreta en grundigere vurdering. Dersom myndighetene også etter en nærmere vurdering kommer til at transaksjonen kan medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, har de flere alternativer. Myndighetene kan enten pålegge vilkår som reduserer

risikoen til et akseptabelt nivå eller, hvis det ikke er mulig, stanse investeringen. Se nærmere om inngrep i kapittel 17. Dersom en investering godkjennes i fase én eller fase to, medfører også dette visse rettigheter og forpliktelser for investor og myndighetene. Se nærmere om godkjenning i punkt 16.3.

Kontrollmyndigheten må ha mulighet til å vurdere og eventuelt gripe inn i investeringer som ikke er omfattet av meldeplikten, og som kontrollmyndigheten har hentet inn på eget initiativ, jf. punkt 15.3.

Utvalget mener at kontrollmyndigheten også bør ha en veiledende funksjon overfor investorer og foretak som lurer på om de er omfattet av investeringskontrollen, eller ønsker å diskutere saken. Gjennom slik dialog blir det enklere for aktørene raskt å avklare om de skal sende inn melding eller ikke. En slik veiledningsfunksjon hos kontrollmyndighetene er vanlig i flere andre land, både gjennom godt utviklet veiledning på hjemmesider o.l., og gjennom én-til-én-veiledning med de aktører som tar kontakt, eller som er involvert i investeringen.

16.2 Frister for behandling av meldinger

I europeiske land er en frist på mellom 25 og 60 virkedager for den første vurderingsfasen vanlig. Kontrollmyndigheten må innen den fastsatte fristen gi investor beskjed om investeringen kan godkjennes, eller om den blir gjenstand for en nærmere vurdering.

Utvalgets vurdering er at hensynet til å unngå uforholdsmessige hindringer for utenlandske investorer bør veie tungt, og foreslår at fristen for vurdering i fase én i en norsk ordning settes til 25 virkedager. En slik ordning forutsetter at melding om investering inneholder tilstrekkelige relevante opplysninger. Fristen bør begynne å løpe fra det tidspunkt kontrollmyndighetene mottar en tilfredsstillende utfylt melding, hvilket også vil være

et incentiv for investor til å gi tilstrekkelig utfyllende og korrekt informasjon i meldingen. Se punkt 16.4.

Dersom det er forhold ved saken som tilsier at det kan foreligge risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser og investeringen ikke kan vurderes ferdig i løpet av de 25 innledende dagene i fase én, går saken videre til en grundigere vurdering i fase to.

Det vil da måtte settes en ny frist for saksbehandlingen. Etter utvalgets syn må denne fristen være lang nok til at kontrollmyndigheten har tid til å opplyse saken tilstrekkelig og gjøre de nød-

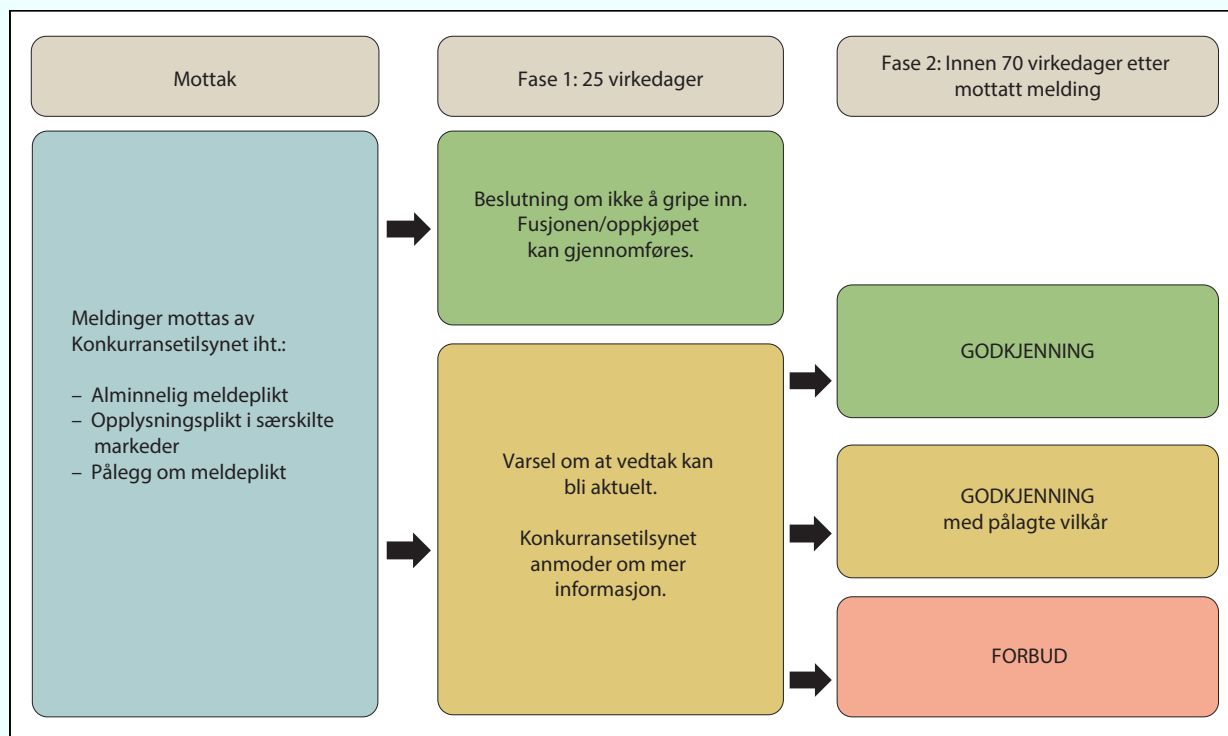
vendige vurderingene. I denne prosessen kan det være nødvendig å hente inn opplysninger fra for eksempel EOS-tjenestene og andre relevante organer. Kontrollmyndighetene bør også ha mulighet til å hente inn informasjon fra offentlige registre, relevante betalingsregistre og investor selv.

Lengden på fristen i en andre fase varierer fra et par måneder til ett år i europeiske land. Utvalget mener den norske fristen bør settes innenfor dette spennet, og tilrår en frist på 90 virkedager. Dersom kontrollmyndigheten finner grunn til det, bør denne fristen kunne forlenges så lenge inves-

Boks 16.1 Fusjonskontrollen i konkurranse-loven

Konkurranse-loven har regler om meldeplikt for fusjoner, oppkjøp og avtaler som fører til kontroll i andre selskaper (foretakssammenslutninger) hvis foretakenes omsetning overstiger visse terskelverdier. Det er forbudt å gjennomføre en meldepliktig foretakssammenslutning frem til Konkurransetilsynet har avsluttet behandlingen av saken. Dette gjelder også når det er pålagt melding under tersklene, eller det er gitt frivillig melding.

Innen 25 virkedager fra melding om fusjonskontroll er mottatt, må Konkurransetilsynet varsle at vedtak kan bli aktuelt. I varselet må Konkurransetilsynet vise at det er rimelig grunn til å anta at foretakssammenslutningen eller ervervet i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse. Gis ikke slikt varsel, kan Konkurransetilsynet ikke gripe inn. Konkurransetilsynet «godkjenner» ikke transaksjonen, men gir fra seg muligheten til å gripe inn. Se en forenklet fremstilling av prosessen i figuren under.



Figur 16.1 Prosess for behandling av meldinger i fusjonskontrollen

Kilde: Konkurranse-loven kapittel 4 og Temaark: *Kontroll med foretakssammenslutninger* (Konkurransetilsynet, 2017)

tor informeres om dette innen fristens utløp. Utvalget anser det som en fordel at tidsfrister i Norge og i ulike europeiske land er mest mulig samstemte, ettersom dette gjør det enklere for investor og for et eventuelt samarbeid mellom europeiske land.

Et eksempel på en lignende todelt vurderingsprosess finnes i behandlingen av foretakssammenslutninger etter konkurranseloven. Utvalget mener at det er en fordel om investeringskontrollen så langt som mulig ligner etablerte prosesser og bruker begreper fra andre kontrollprosesser, fordi dette vil redusere tiden aktørene bruker til å sette seg inn i nytt regelverk. Se nærmere om fusjonskontrollen i boks 16.1.

16.3 Godkjenning av en innmeldt investering

Dersom myndighetene kommer til at investeringen ikke overskrider den fastsatte grensen for inngrep, skal investeringen godkjennes. Se punkt 17.2. En godkjent investering innebærer at investor kan gjennomføre investeringen. Investor kan også øke sin eierandel opp til neste meldepliktige terskel, uten å måtte sende ny melding til kontrollmyndigheten. En godkjenning bør også bety at myndighetene ikke senere kan hente inn investeringen for ny vurdering på eget initiativ, med unntak av om det viser seg at saken ikke var tilstrekkelig belyst i først omgang, eller om omstendighetene rundt investeringen har endret seg vesentlig. Se punkt 15.3.

Utvalget har ikke vurdert konkret hvordan en bestemmelse på dette området bør se ut i et eventuelt regelverk for investeringskontroll, men mener at avveiningen mellom næringslivets behov for forutsigbarhet og hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser er særlig viktig på dette området.

Dersom en investering ikke godkjennes i fase én og går videre til nærmere vurdering i fase to, må investor uten opphold få beskjed om dette. Det kan vurderes om manglende tilbakemelding fra myndighetene ved utløp av fase én skal være ensbetydende med at myndighetene sier fra seg muligheten til å ta saken videre til fase to, og at investeringen derfor kan gjennomføres. Dette vil i så fall ligne på prosessen etter fusjonskontrollen. Myndighetene godkjenner i så fall ikke eksplisitt investeringen, men tar en beslutning om ikke å gripe inn. Det samme kan vurderes i fase to, dersom myndigheten etter en nærmere vurdering kommer til at den fastsatte grensen for inngrep

ikke er overskredet. Alternativt kan myndighetene gi en tilbakemelding om at investeringen godkjennes.

Utvalget har ikke vurdert mulige fordeler og ulemper ved de ulike løsningene nærmere, og anbefaler at dette utredes i en eventuell lovprosess.

16.4 Innhenting av opplysninger

16.4.1 Hva bør stå i meldingen?

Formålet med meldingen er å gi myndighetene tilstrekkelige opplysninger til å gjøre en første innledende vurdering av om en investering kan godkjennes som den er, eller om det er behov for en nærmere vurdering. Det er derfor viktig å finne riktig balanse mellom nok informasjon til at myndighetene kan gjøre en god første vurdering, og at det ikke blir unødig byrdefullt for foretaket å fylle ut meldingen.

I det britiske regelverket er det lagt vekt på kun å innhente informasjon som er nødvendig. Meldingsskjemaet består av 22 sider med spørsmål som besvares med avkryssning eller fritekst. I Danmark skal det digitale meldingsskjemaet i utgangspunktet kunne fylles ut uten bistand fra advokat. Det danske skjemaet består av tolv sider, også dette med spørsmål som skal besvares med avkryssning eller fritekst. Felles for de danske og britiske skjemaene er at den som melder inn, skal gi opplysninger om investor, investeringen, målforetaket samt målforetakets virksomhet knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser. EU har utviklet et skjema som indikerer hvilken informasjon medlemslandene bør hente inn i innmelding av investeringer, for raskt å kunne vurdere om det foreligger risiko knyttet til investeringen. Dette skjemaet ligner i det vesentlige på de danske og britiske innmeldingsskjemaene.

Gjennom den informasjon som oppgis i meldingen bør kontrollmyndigheten kunne få tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om det er skadepotensiale for nasjonale sikkerhetsinteresser. Kravene til innhold i meldingen bør derfor knyttes til vurderingstemaene beskrevet i punkt 17.1. Utvalget mener at meldingen minst bør inneholde opplysninger om målforetaket (kontaktinformasjon, foretakets virksomhet og eiendeler), opplysninger om investor (kontaktinformasjon, investors eierstruktur og reelle rettighetshavere, eventuelle koblinger til utenlandske statlige organer og sanksjonslister) og opplysninger om investeringen (grad av innflytelse som oppnås direkte og indirekte, rettigheter som følger av eventuelle

aksjonæravtaler, formålet med investeringen, hvordan investeringen skal finansieres).

Dersom investor ikke kan eller vil gi denne informasjonen, mener utvalget at kontrollmyndigheten ikke kan vurdere meldingen. På bakgrunn av det foreslåtte gjennomføringsforbudet og informasjonsdelingsforbudet, kan investeringen da ikke gjennomføres.

Det er i dag vanlig at foretak kan redegjøre for egen eierkjede samt eierkjeder til sine kunder. Både hvitvaskingsloven og konkurranseloven stiller for eksempel krav om å legge frem opplysninger om eierstruktur og reelle rettighetshavere. Slike opplysninger innhentes også fra andre europeiske lands investeringskontrollmyndigheter, og vil derfor være kjent for investor. Dette er også opplysninger som det er naturlig å anta at investor har. Boks 16.2 og boks 16.3 viser hvilke opplysninger som hentes inn i forbindelse med fusjonskontroll og leverandørklarering.

På tidspunktet for melding kan det være opplysninger om målforetaket som den meldepliktige

Boks 16.2 Meldinger til Konkurransetilsynet

Melding etter konkurranseloven § 18 a første ledd skal inneholde:

- kontaklinformasjon om partene i fusjonen eller den eller de som overtar kontroll,
- beskrivelse av foretakssammenslutningen,
- beskrivelse av de involverte foretakene og foretak i samme konsern,
- navn på de fem viktigste konkurrenter, kunder og leverandører i markeder i Norge, eller som Norge er en del av, hvor de involverte foretakene og foretak i samme konsern har horisontalt overlappende virksomhet,
- redegjørelse for horisontalt og vertikalt berørte markeder,
- beskrivelse av vertikalt overlappende markeder,
- redegjørelse for eventuelle effektivitetsgevinster,
- opplysninger om foretakssammenslutningen er underlagt tilsyn fra andre konkurransemyndigheter,
- seneste versjon av avtalen om foretakssammenslutning med vedlegg, og
- de involverte foretakenes siste årsberetning og årsregnskap.

Boks 16.3 Meldinger om leverandørklarering

Ved en innrapportering etter klareringsforskriften § 34 skal leverandør som vil klareres gi samtykke til å bli kontrollert og gi opplysninger om:

- leverandørens navn, adresse og eierstruktur
- utenlandske eierinteresser i leverandøren
- leverandørens eierinteresser i utlandet
- navn, fødselsnummer og statsborgerskap for virksomhetens leder og
- pågående oppdrag for utenlandske oppdragsgivere med informasjon om oppdragsgivere.

I tillegg kan myndighetene innhente opplysninger fra andre kilder som opplistet i § 35 i klareringsforskriften. Eksempler på slike kilder er politiets og PSTs register, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene.

investoren ikke nødvendigvis har. Dette bør tas i betraktning ved utforming av krav til innmeldt informasjon, men det bør likevel stilles krav om at meldingen inneholder noe informasjon om målforetaket.

16.4.2 Innhenting av opplysninger fra andre kilder

Når en melding eventuelt blir gjenstand for nærmere vurdering i fase to, vil det være aktuelt å hente inn ytterligere opplysninger utover informasjonen som fremgår av meldingen. Det vil være naturlig å ha dialog med investor, og eventuelt målforetaket. Det vil også være behov for å hente inn opplysninger fra registre, databaser og andre offentlige myndigheter.

Som beskrevet i punkt 4.6 kan det særlig være en utfordring å få tilstrekkelig kunnskap om investors og målforetakets eierkjeder. Selv om det i Norge samles inn opplysninger om eierskap til flere ulike formål (jf. kapittel 7), er inntrykket at informasjonen er lite tilgjengelig og lite tilpasset ulike myndigheters behov. Det foreligger ofte begrensninger på hva innsamlede opplysninger kan brukes til, blant annet for å beskytte forretnings sensitiv informasjon og personopplysninger.

Riktig informasjon om hvem som eier hva, har betydning for oppgaveløsningen på mange myn-

dighetsområder. I tillegg er det ofte behov for mer detaljerte opplysninger om blant annet eierandel, verdi på eierandel og rettigheter knyttet til eierskap.

Etter utvalgets syn bør det arbeides for å gjøre eierskapsopplysninger mer tilgjengelige for myndighetene, særlig dersom dette ikke pålegger næringslivet ytterligere eller uforholdsmessige rapporteringsbyrder. Utvalget ser det som avgjørende at kontrollmyndigheten har mulighet til effektivt å kunne hente inn relevante opplysninger fra registre og databaser, samt andre offentlige myndigheter, for at investeringskontrollen skal fungere. Kun slik vil myndighetene kunne iverksette målrettede, nødvendige og forholdsmessige tiltak rettet mot investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser.

Samtidig bør det også være mulig for kontrollmyndigheten å innhente informasjon fra private tilbydere om eierkjeder og konsernstrukturer. Flere private aktører tilbyr databaser og opplysninger om investeringer og eierskap. Databasene og opplysningene er stort sett basert på offentlig informasjon, men samlet sammen og analysert av tilbyderne. Flere av tilbyderne har spesialisert seg innen konkrete næringer eller eierskap i bestemte regioner eller land. Flere tilbyr også oversikt over identifiserte foretak, enkeltinvesteringer og etableringer og reelle rettighetshavere. Disse tjenestene brukes av både myndigheter, forskningsmiljøer og næringsliv. Utvalget er kjent med at andre lands investeringskontrollmyndigheter kjøper inn slike tjenester fra private tilbydere.

16.5 Hvem skal motta og behandle meldingen?

Nivå for saksbehandling og vedtak

Ett alternativ for organisering av investeringskontrollen er at mottak av meldinger, saksbehandling og godkjenning skjer på departementsnivå og at vedtak om stans eller vilkår gjøres av Kongen i statsråd. Dette vil i så fall ligne på dagens behandling av saker etter sikkerhetsloven § 10-1. Dersom dette skal opprettholdes i en ny og bredere investeringskontroll, er utvalget av den oppfatning at det må gjøres justeringer for å profesjonalisere saksbehandlingen og for å kunne ta imot det økte antall meldinger som meldeordningen beskrevet i kapittel 15 vil medføre. Det må videre pekes ut ett departement som er ansvarlig for behandling av alle saker. Et eventuelt departementsnettverk som

bistår i behandlingen av saker, bør bestå av dedikerte og tilstrekkelig opplærte personer fra de relevante departementene. Det bør også stilles krav til prosess for saksopplysning og involvering av andre relevante etater og departementer.

Et annet alternativ er at mottak og en første vurdering og godkjenning av meldinger gjøres på etatsnivå, mens nærmere vurderinger av en sak i fase to og eventuelle vedtak om stans eller vilkår, gjøres på departementsnivå. En grunn til å løfte beslutninger om vilkår eller stans til departementet kan være at dette er relativt inngripende beslutninger som gjelder private aktører, og som kan få politiske konsekvenser.

De fleste EU-land har etablert egne enheter for investeringskontroll som mottar meldinger og vurderer investeringer. Det varierer om slike enheter er lagt til departementer eller underliggende etater. I Danmark er kompetansen for investeringskontroll lagt til Erhvervsministeriet, men slik at investeringer som enten godkjennes, eller godkjennes med vilkår som er avtalt med partene, er delegert til Erhvervsstyrelsen. I tilfeller der investeringen stanses eller investor pålegges vilkår, må avgjørelsen tas i Erhvervsministeriet.

Det er også mulig at mottak, saksbehandling, godkjenning og vedtak om vilkår eller stans legges til etatsnivå. I så fall vil beslutninger være basert på kun et faglig grunnlag og ikke et politisk grunnlag som i dagens ordning. I norsk forvaltning er det vanlig at underliggende etater fatter vedtak i første instans, også i saker hvor en av partene tilhører privat næringsliv. Dette muliggjør en to-instansbehandling av saker, ved at en part som er misfornøyd med et vedtak og mener forvaltningen har gjort feil, kan klage til et overordnet forvaltningsorgan. Et slikt overordnet forvaltningsorgan kan være et departement.

For eksempel er det Konkurransetilsynet som behandler saker og fatter vedtak i fusjonskontroll-saker. Klager på vedtak stiles til Konkurransesklagemennda som er en uavhengig klagenemnd som behandler klager for alle vedtak som Konkurransetilsynet fatter (unntatt vedtak etter pristiltaksløven). Ordningen for eksportkontroll skiller seg ut, ettersom saksbehandling og avgjørelser tas på departementsnivå. Denne ordningen er imidlertid i endring, og det er foreslått å opprette en underliggende etat som kan fatte beslutninger i første instans. Se boks 16.4. Dette er dels begrunnet i et behov for en reell to-instansbehandling.

Utvalget mener flest hensyn taler for at investeringskontrollen organiseres slik at vedtak i første instans fattes på etatsnivå.

Én eller flere myndigheter

En mulig løsning for investeringskontroll er å legge ansvaret for å ta imot og vurdere meldinger til etater og tilsyn som er knyttet til de ulike sektorene. Vurderingene i den enkelte sak vil kreve kompetanse om sektorspesifikke forhold, som kan ivaretas ved en slik løsning. Med en slik løsning vil imidlertid mange av utfordringene ved dagens situasjon beskrevet i kapittel 13 fortsatt gjøre seg gjeldende, herunder at ordningen blir vanskelig å forstå sett utenfra og at det er risiko for at like saker behandles ulikt i forskjellige sektorer. Et annet alternativ er å legge mottak av meldinger til én etat, som så sender meldingene videre til myndigheter i de relevante sektorene. Dette vil gjøre det enkelt for investorer å vite hvem de skal kontakte, men risikoen for ulik praksis vil fremdeles foreligge.

Slik utvalget ser det, er det flere hensyn som taler for å legge mottak, saksbehandling og vedtak til én myndighet. Utvalget er opptatt av at det skal være enkelt for utenlandske investorer å vite hvor de skal henvende seg for å melde fra om investeringer og for å få veiledning om regelverket.

Sikkerhetsmessige vurderinger av investeringer kan være kompliserte og innebære behandling av sensitive eller sikkerhetsgraderte opplysninger om både forretningsforhold og nasjonale sikkerhetsinteresser. Saker om investeringskon-

troll er også ofte sammensatte, og krever kompetanse innen selskapsrett, eierkjeder, nasjonal sikkerhet, forsvar, internasjonalt handelsregelverk, næringer, teknologier, grunnleggende nasjonale funksjoner, sektorregelverk, saksbehandling og forvaltningsrett. Den ansvarlige myndigheten skal være i stand til både å gjøre gode risikovurderinger, og til å veie relevante hensyn opp mot hverandre, for å kunne fatte gode og forholdsmessige vedtak. Selv om den enkelte investering tematisk kan høre hjemme i en konkret sektor, er nasjonale sikkerhetsinteresser nasjonale i sin natur, og bør ivaretas slik at dette reflekteres. Dette taler etter utvalgets syn for at et dedikert og profesjonelt miljø bør behandle slike saker.

Utvalget anbefaler at saker om investeringskontroll behandles i en egen organisatorisk enhet på etatsnivå. Vurderinger og saksbehandling, uavhengig av hvilken sektor investeringen gjelder, bør foretas av kontrollmyndigheten på selvstendig grunnlag. Dette vil sikre konfidensialitet rundt sensitive opplysninger, bedre effektiviteten, redusere risikoen for ulik behandling og gjøre ansvaret tydeligere i eventuelle klagesaker.

Samtidig ser utvalget at samarbeid med relevante etater kan bidra til synergieffekter, forhindre dobbeltarbeid og være ressursbesparende. Det bør derfor legges til rette for at opplysninger som er nødvendige for å vurdere den enkelte sak, kan hentes inn fra sikkerhetstjenester og sektor-

Boks 16.4 Ny etat for eksportkontroll og sanksjoner

Regjeringen besluttet i 2023 å starte en prosess med å opprette en ny etat for saksbehandling av eksportlisenser og veiledning innenfor eksportkontroll og sanksjoner. Etaten skal være underlagt Utenriksdepartementet, og utenriksministeren skal ha det konstitusjonelle ansvaret for fagområdene. I forslaget til statsbudsjett for 2024 begrunner Utenriksdepartementet behovet for en etat på følgende måte:

Departementet mottar flere tusen saker per år, og kompleksiteten i sakene øker. Næringslivets og akademias behov for veiledning i regelverket har økt, og forvaltningsoppgavene har blitt flere og mer arbeidskrevende. Den sikkerhetspolitiske situasjonen, utviklingen i trusselbildet rundt spredning av masseødeleggelsesvåpen, og økt bruk av

sanksjoner i utenrikspolitikken, er viktige drivkrefter som ligger til grunn for den store saksmengden og den økte kompleksiteten.

Etableringen av etaten vil sikre styrket kapasitet til kontroll med eksporten av strategiske varer og teknologi fra Norge. Etaten vil ha et styrket apparat for informasjon og veiledning av næringslivet og kunnskapssektoren.

Utenriksdepartementet foreslår at det i statsbudsjettet for 2024 bevilges 45 millioner kroner til etablering av en ny etat for eksportkontroll og sanksjoner.

Kilde: Prop. 1 S (2023–2024) Kapittel 7. (Utenriksdepartementet, 2023b)

myndigheter på en effektiv måte, samtidig som kontrollmyndighetens selvstendighet ivaretas.

Utvalget mener det er flere hensyn som taler for at en ny ordning for investeringskontroll legges til en egen, ny myndighet, og at det er relevant å vurdere om denne bør organiseres sammen med den nye etaten for eksportkontroll og sanksjoner.

16.6 Taushetsplikt og offentlighet

Behandling av investeringskontrollsaker vil innebære at kontrollmyndigheten må håndtere store mengder konkurransesensitiv og børssensitiv informasjon, forretningshemmeligheter og annen type sensitiv informasjon og informasjon som er sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven.

Den danske investeringsscreeningsloven har egne bestemmelser om taushetsplikt og offentlighet, som blant annet gir eksplisitt unntak fra det alminnelige kravet om offentlighet i forvaltningen (§§ 38 og 39). Loven har også særregler for domstolsprøving av saker etter loven, blant annet om at saker for domstolene skal gå for lukkede dører (§§ 40 til 47).

Det er viktig at kontrollmyndigheten som skal behandle disse sakene har informasjonssystemer og rutiner som tilfredsstiller norske lovkrav for beskyttelse av taushetsbelagt og sensitiv informasjon. Det er også avgjørende for tilliten til systemet at næringslivet kan være trygge på at sensitiv informasjon ikke deles med uvedkommende, og at investeringsprosesser ikke blir kjent før planlagt.

Også de som eier informasjon som hentes inn til opplysning av saken har behov for å vite at informasjonen ikke blir delt med uvedkommende. Utvalget mener det bør fremgå av det norske regelverket at informasjon som er innhentet i forbindelse med investeringskontroll, ikke skal brukes for andre formål.

Offentlighetsloven¹ gjelder for statlige organer med mindre de er spesifikt unntatt. En investeringskontrollmyndighet vil derfor omfattes av loven med mindre det fastsettes noe annet i lov.

Formålet med offentlighetsloven er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, blant annet for å styrke den demokratiske deltakelse, rettssikkerheten til den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmenhe-

ten. Dette er hensyn som etter utvalgets vurdering ikke må undergraves.

Hovedregelen i offentlighetsloven er at alle har rett til innsyn i saksdokumenter m.m. (§ 3). I enkelte tilfeller er det likevel adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten på visse vilkår. Dette gjelder blant annet dokumenter som er utarbeidet for egen saksforberedelse (§ 14), opplysninger som er påkrevd å unnta fra offentlighet av hensyn til nasjonal sikkerhet eller forsvaret av landet (§ 21) eller av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser (§ 20). Dersom det bes om innsyn i dokumenter eller opplysninger som *kan* unntas, skal organet vurdere å gi helt eller delvis innsyn (såkalt merinnsyn). Merinnsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak (§ 11).

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, *skal* unntas fra innsyn (§ 13). Det følger blant annet av forvaltningsloven at det er taushetsplikt for opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår (§ 13 første ledd nr. 2).

Informasjon som er sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven § 5-3, er underlagt taushetsplikt. Det gjelder spesielle regler for hvem som kan få tilgang til slike opplysninger (§ 5-4). Ved krav om innsyn i gradert informasjon skal utstederen av dokumentet på nærmere vilkår vurdere avgradering jf. virksomhetsikkerhetsforskriften § 30 og § 33.² Offentlighetsforskriften³ § 10 inneholder noen nærmere regler om saksbehandlingen av krav om innsyn i gradert informasjon. Selv om gradert informasjon blir avgradert, kan andre unntak fra innsyn likevel være aktuelle.

På bestemte vilkår kan det fastsettes i forskrift at offentlighetsloven ikke skal gjelde for selvstendige rettssubjekter (som selskaper) som ellers ville vært omfattet (§ 2 andre ledd). Det følger av offentlighetsforskriften § 1 at offentlighetsloven ikke gjelder for en rekke konkrete, statlig kontrollerte, selvstendige rettssubjekter. Dette gjelder likevel ikke når et selvstendig rettssubjekt fatter enkeltvedtak. Offentlighetsloven gjelder alltid i slike saker, også når myndigheten er lagt til private.

Etter offentlighetsforskriften § 9 tredje ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for Etterretnings-

¹ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

² Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet

³ Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova

tjenestens og PSTs dokumenter og journaler. Unntaket gjelder alle dokumenter som inngår i saker hos Etterretningstjenesten og PST, både saker som gjelder enkeltvedtak og andre saker. Offentlighetsloven gjelder ellers på vanlig måte. Det medfører blant annet at dokumentene skal journalføres på vanlig måte, og ved innsynskrav skal merinnsyn vurderes for opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt. Dokumenter som blir behandlet av E-tjenesten etter etterretningstjenesteloven, er unntatt fra offentlighetslovens virkeområde (§ 2 fjerde ledd).

Blir det bedt om innsyn i dokumenter eller journaler hos en investeringskontrollmyndighet, skal innsynskravet vurderes på vanlig måte. Utvalget antar at mange opplysninger hos en slik etat vil være taushetsbelagte, og at det vil være hjemmel og behov for unntak fra innsyn for mange opplysninger og dokumenter etter offentlighetsloven §§ 14, 20 og 21, eller andre unntak.

Etter utvalgets vurdering bør ikke en investeringskontrollmyndighet unntas fra offentlighetslovens virkeområde. Utvalget er kjent med at behandling av innsynskrav tar en del tid, men tidsbruk er etter utvalgets vurdering ikke et argument som kan veie opp de hensynene som offentlighetsloven skal ivareta. Det kan imidlertid vurderes om det bør innføres et generelt unntak for journaler og dokumenter hos et slikt organ, slik det er gjort for PSTs og E-tjenestens dokumenter i offentlighetsforskriften § 9. Både opplysninger og dokumenter som investeringskontrollmyndigheten mottar i forbindelse med en melding, og journaler som viser avsendere og mottakere av dokumenter til og fra myndigheten, vil uansett i svært mange tilfeller måtte unntas fra innsyn på grunn av lovpålagt taushetsplikt eller av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser.

16.7 Klage og domstolsbehandling

Klage

EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer stiller krav til klagebehandling i to instanser. I de fleste europeiske land kan vedtak som er fattet av investeringskontrollmyndigheten, påklages til en administrativ enhet og også overprøves av domstolene.

Etter forvaltningslovens klageordning (§§ 28 til 34) blir klagen avgjort av et annet forvaltningsorgan (klageinstansen) enn det som traff det opprinnelige vedtaket (underinstansen). En klage skal stiles til klageinstansen, men sendes til den

underinstansen som traff det vedtaket det klages på. Underinstansen kan oppheve eller endre vedtaket. Dersom underinstansen opprettholder sitt vedtak, skal saken oversendes til klageinstansen for endelig vedtak. Klageinstansen kan overprøve alle sider av saken, medregnet forvaltningsskjønnet. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Departementet vil være klageinstans for vedtak som er truffet av en underliggende etat. På flere områder er det også opprettet særskilte, uavhengige klagenemnder som klageinstans, for eksempel Konkurransklagenemnda som behandler klager for alle vedtak som Konkurransetilsynet fatter unntatt vedtak etter pristiltaksloven.

Retten til å klage på enkeltvedtak er sentral for å ivareta rettssikkerheten. Forvaltningslovens klageordning med rett til klagebehandling i to instanser, bør etter utvalgets oppfatning gjelde for investeringskontrollen. En fordel ved forvaltningsprøving er at det gir en billigere, og som regel raskere, konfliktløsning enn domstolsprøving. Dette kan være av særlig betydning for små foretak, fordi de vanligvis har mindre ressurser til å gå til domstolene enn store foretak.

Med dagens opplegg for kontroll med eierskifter etter sikkerhetsloven, fattes vedtak i første instans av sektordepartementet. Eventuelle klager skal behandles av departementets nærmeste overordnede organ som er Kongen i statsråd. Etter utvalgets vurdering er ikke dette en fullgod ordning, da det ikke gir god nok garanti for reell klagebehandling. Etter utvalgets oppfatning er terskelen for å ta en sak til Kongen i statsråd høy, og forventningene om en ny realitetsbehandling tilsvarende lav.

Hvis investeringskontrollen legges til en underliggende virksomhet (organ/etat) slik utvalget foreslår, vil det overordnede departementet være klageinstans med mindre det opprettes en uavhengig klagenemnd. Utvalget anbefaler at ett departement saksbehandler alle klager. Klager på vedtak om investeringskontroll krever god kunnskap om regelverk, internasjonale forpliktelser, trusselbildet og nasjonale sikkerhetsinteresser. Med et fåtall klagesaker per år, er det vanskelig å anbefale annet enn at klagebehandlingen bør samles ett sted.

Når det gjelder avgjørelser som treffes underveis i saksbehandlingen, såkalte «prosessledende avgjørelser» som for eksempel pålegg om å gi opplysninger, kan det være aktuelt å vurdere en begrenset klageadgang.

Ettersom saker som påklages i forbindelse med en investeringskontroll vil inneholde vurderinger av risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser, vil ikke investor kunne få en full begrunnelse. Den informasjon som skal skjermes, vil også måtte skjermes i klagebehandlingen. Klager vil likevel kunne påklage sakens utfall. Tilgang til en reell og adekvat klagebehandling i to instanser i tråd med forvaltningslovens prinsipper, vil etter utvalgets oppfatning uansett styrke rettsikkerheten til de som omfattes av vedtak i en investeringskontrollsak. En slik ordning sikrer også at klager får en mer utfyllende begrunnelse for et avslag enn gjennom dagens ordning.

Domstolsbehandling

Et forvaltningsvedtak kan også bli bragt inn for domstolene til overprøving. Domstolskontrollen omfatter som hovedregel bare rettsanvendelsen og det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, ikke forvaltningsskjønnet. Domstolene avgjør om vedtaket er gyldig eller ugyldig, men treffer ikke ny realitetsavgjørelse dersom vedtaket er ugyldig.

Forvaltningstvister behandles eventuelt i første instans av tingretten. Erfaring fra andre europeiske land viser at saker om inngrep i investeringskontroll i praksis sjelden bringes inn for nasjonale domstoler.

For domstolsprøving av sivile saker gjelder tvisteloven § 22-1 om bevisforbud knyttet til opplysninger som holdes hemmelig av hensyn til nasjonal sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, med mindre Kongen samtykker til at opplysningene kan føres som bevis. Hvis Kongen i statsråd gir slikt samtykke, skal rettens ansatte, prosessfullmektige og alle andre som skal ha tilgang til opplysninger om sikkerhetsgradert informasjon være sikkerhetsklarert og autorisert i henhold til klareringsforskriften § 41. For å få tilgang til informasjon gradert høyere enn BEGRENSET skal man være sikkerhetsklarert på riktig nivå og autorisert for tilgang til informasjonen.

I høringen av forslag til endringer i sikkerhetsloven uttrykte flere av høringsinstansene bekymring knyttet til behandlingen av gradert informasjon i etterfølgende rettslig prøving. Det uttales i proposisjonen at det er behov for å utrede om tvistelovens regler om behandling av gradert informasjon er tilstrekkelige. Utvalget støtter en slik utredning. Inntil en slik utredning foreligger anser utvalget at prosedyren som følger av klareringsforskriften, i tilstrekkelig grad vil ivareta de strenge krav til konfidensialitet som må stilles ved en eventuell domstolsbehandling.

Kapittel 17

Inngrep i investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser

17.1 Vurderingstemaer i saker om investeringskontroll

Kontrollmyndighetens vurdering av om det foreligger risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser vil foreligge etter en risikovurdering som ofte er svært kompleks, og vil være preget av stor grad av skjønn. Kontrollmyndigheten må foreta en risikovurdering basert på de opplysningene som er hentet inn i saken. Risikoen knyttet til investeringen skal inngå i en helhetlig vurdering av investeringen og konsekvenser av denne, alle relevante forhold tatt i betraktning. I denne vurderingen er det etter utvalgets syn en mengde temaer som bør vurderes og vektlegges. Vurderingstemaene vil kunne endre seg over tid avhengig av den sikkerhetspolitiske situasjonen. Det vil også være opptil myndigheten å avgjøre om vilkårene er til stede for at en investering skal godkjennes, om det skal stilles vilkår, eller om den skal forbys.

Så lenge hele eller deler av de vurderingene som gjøres, tilligger forvaltningens frie skjønn,¹ vil det ikke på forhånd være mulig å si sikkert hvilke investeringer som vil innebære en risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser.

Denne uforutsigbarheten kan avhjelpes hvis skjønnet fastsettes nærmere gjennom vurderingstemaer som sier noe om hva det skal tas hensyn til når myndighetene skal vurdere en sak. Dette gjelder både hva det *skal* eller *kan* tas hensyn til, hva det *særlig* skal tas hensyn til, og hva som *ikke skal* tas i betraktning. Det kan også settes et tydelig formål med loven, gjøres tydelig når meldeplikt inntreer og i tillegg tydelig kommuniseres utad hva som ligger i nasjonale sikkerhetsinteresser. Tyde-

lig angitte vurderingstemaer kan også bidra til at skjønnsutøvelsen fra kontrollmyndighetens side blir enklere, og vil forebygge ulik behandling av investeringer.

Det danske regelverket lister opp en rekke vurderingstemaer som er relevante ved vurderingen av om en investering kan godkjennes. Temaene deles opp i henholdsvis forhold knyttet til målforetaket, forhold knyttet til investor, og forhold knyttet til investeringen. Utvalget synes det er fornuftig med en tilsvarende, ikke uttømmende liste i det norske regelverket. Under følger en liste over temaer som bør inngå.

Relevante forhold som er knyttet til målforetaket er:

- om foretaket er underlagt sikkerhetsloven
- om foretaket har betydning for en viktig samfunnsfunksjon
- om foretaket har tilgang til sikkerhetsgradert informasjon eller sensitive personopplysninger
- om foretaket leverer varer eller tjenester som ved bortfall eller sabotasje kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser
- om foretaket har teknologi eller kunnskap som er underlagt eksportkontroll
- om foretaket har annen teknologi eller kunnskap som ved overføring ut av landet kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser
- om foretaket har kritiske råvarer som er avgjørende for nasjonale sikkerhetsinteresser
- om foretaket har objekter, infrastruktur eller eiendom som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser

Relevante forhold som er knyttet til investor er:

- om investor direkte eller indirekte kontrolleres av en utenlandsk regjering, utenlandske statlige organer eller utenlandske væpnede styrker, herunder gjennom eierforhold eller betydelig finansiering

¹ En lovbestemmelse som overlater til forvaltningen å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt eller ikke, betegnes som forvaltningens frie skjønn. Det kan gjelde både om vilkår er oppfylt og hvilke følger en sak får. Dette skjønnet betegnes som «fritt», fordi det anses som unntatt fra domstolskontroll.

- om investor er eller har vært involvert i aktiviteter som påvirker sikkerheten til allierte land
- om det er en alvorlig risiko for at investor deltar i eller har relasjoner til ulovlige eller kriminelle aktiviteter av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser
- om det er indikasjoner på at investor bevisst forsøker å omgå investeringskontrollreglene eller eksportkontrollreglene, for eksempel gjennom bruk av ett eller flere skallselskaper
- om investor er underlagt sanksjoner på andre områder

Relevante forhold som er knyttet til investeringen er:

- om investor direkte eller indirekte oppnår betydelig innflytelse i foretaket gjennom investeringen
- om investor direkte eller indirekte får tilgang til eventuell sikkerhetssensitiv teknologi og kunnskap gjennom investeringen
- om investeringen gir investor legitim fysisk tilstedeværelse i nærheten av skjermingsverdige verdier

Myndighetenes vurdering må være knyttet til det aktuelle trusselbildet, og kun gjelde risikoen for nasjonale sikkerhetsinteresser som følger av den konkrete investeringen.

17.2 Rett grense for inngrep

For at en investeringskontrollordning skal fungere i tråd med hensikten, er det grunnleggende at myndighetene har tilstrekkelig mulighet til å gripe inn når det er nødvendig av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser.

For å ivareta hensynet til forutsigbarhet for næringslivet bør det etter utvalgets syn settes en nedre grense for når det kan gjøres inngrep i investeringer. En forståelig grense vil også kunne ha forebyggende effekt, ettersom investorer vil unngå visse typer investeringer som det er sannsynlig at vil bli stanset i en investeringskontroll. En slik effekt vil også kunne redusere mengden meldinger.

Det danske regelverket setter grensen for inngrep ved investeringer som «kan udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed eller offentlige orden». Den norske sikkerhetsloven setter grensen ved erverv som «kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet». Begge disse to regelverkene reflekterer at inngrep gjennom investeringskontroll er

forebyggende sikkerhetstiltak, og at den identifiserte risikoen ikke trenger å være aktualisert på tidspunktet for inngrep. Dette bør legges til grunn ved fastsettelse av grense for inngrep også i en ny ordning for investeringskontroll. Den identifiserte risikoen må imidlertid være av en slik alvorlighetsgrad at inngrepet står i forhold til konsekvensene for aktørene i investeringen, og være nødvendig og forholdsmessig.

Utvalget mener at grensen for inngrep i investeringskontrollen bør være det samme som i dagens eierskapskontroll etter sikkerhetsloven kapittel 10 og § 2-5, dvs. at investeringen kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet.

Hvor stor risiko som foreligger ved den enkelte investering, vil være knyttet til potensialet for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Dersom dette skadepotensialet er svært alvorlig, vil dette veie tungt i risikovurderingen, og man vil lettere komme til at risikoen ved investeringen ikke er akseptabel. Det vil si at for de foretakene som for eksempel er underlagt sikkerhetsloven fordi de har en særlig viktig funksjon eller betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, vil terskelen for inngrep lettere være nådd enn for foretak med en mer perifer betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Utvalgets vurdering er at grensen for inngrep uansett vil være relativt høy, ettersom inngrep må være knyttet til risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Skade på disse interessene er imidlertid i seg selv alvorlig, og hvis slik risiko er identifisert bør ikke grensen for inngrep settes for høyt. De fleste investeringer vil ikke ha et slikt skadepotensiale knyttet til nasjonale sikkerhetsinteresser, selv ikke i liten grad.

17.3 Aktuelle inngrep

Tiltak som reduserer risikoen

Dersom det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, bør første skritt være at kontrollmyndigheten vurderer om risikoen kan reduseres til et akseptabelt nivå, slik at investeringen likevel kan gjennomføres. Etter utvalgets vurdering bør risikoreducerende tiltak alltid utredes før man eventuelt vedtar et forbud mot en investering.

Utvalgets syn er at det er viktig at kontrollmyndigheten kan ha dialog med investor og eventuelt foretaket som er gjenstand for investeringen om risikoreducerende tiltak. Det bør være et mål å unngå at investeringen må stanses gjennom inn-

grep fra kontrollmyndigheten. Fra andre lands praksis ser man at det er svært få saker som resulterer i vedtak om vilkår eller forbud. Det kan etter utvalgets vurdering tyde på at målforetaket og investor er i dialog med myndighetene.

Det danske regelverket inneholder en rekke atferdsmessige og strukturelle tiltak for å redusere risiko, og kan tjene som eksempel ved utforming av konkrete tiltak. Sikkerhetsloven med forskrifter gir også veiledning til aktuelle beskyttelsestiltak.

Det sentrale er at alle tiltak må være nødvendige og forholdsmessige. Dette betyr at alle tiltak må fungere faktisk risikoreduserende, og de må være knyttet konkret opp mot skadepotensialet som er forbundet med investeringen.

Vilkår

Etter utvalgets syn bør kontrollmyndigheten kunne pålegge vilkår for å redusere risikoen knyttet til en investering. Aktuelle vilkår kan for eksempel være vilkår som begrenser investors eierskap eller deltakelse i ledelse eller styre, eller kan ha form av opphevede stemmeretter. Vilkår kan også innrettes slik at de begrenser investors mulighet til å få innsikt i målforetakets virksomhet på visse områder, for eksempel utviklingen av kritisk teknologi. En annen type vilkår kan rettes mot målforetaket og beskyttelse av de verdiene som har skadepotensiale for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Vilkår som settes med hjemmel i investeringskontrollregelverket, kan utløse behov for endringer i andre tidligere vedtak (for eksempel konsesjonstildelinger) eller behov for nye vedtak etter andre lover (for eksempel leverandørklaring).

Det danske regelverket skiller mellom vilkår som er avtalt mellom investor og Erhvervsstyrelsen (§ 16), og vilkår som er pålagt investor av Erhvervsstyrelsen (§ 17). Etter utvalgets syn er det ikke hensiktsmessig eller nødvendig å skille mellom avtalte og pålagte vilkår, ettersom kontrollmyndigheten uansett vil opptre som myndighet og ikke som avtalepart. Vilkår bør pålegges av kontrollmyndigheten, men det vil som nevnt være behov for dialog med både investor og andre parter i investeringen, for å finne frem til egnede vilkår.

Ettersom investor stort sett er et utenlandsk foretak, kan det foreligge praktiske problemer knyttet til håndheving av vilkårene, og kontroll med etterlevelse. Det vil kunne oppstå spørsmål både knyttet til jurisdiksjon, og til hvilket foretak

vilkårene bør pålegges for at disse skal ha reell effekt. Særlig ved indirekte eierskifter, altså mellom to utenlandske foretak som fører til endringer i innflytelsen over et norsk foretak, vil dette være en aktuell problemstilling.

Vilkår som innrettes mot sikring av objekter og andre verdier i det norske foretaket som er gjenstand for investeringen, kan være mindre komplisert å følge opp. Noen land utvalget har sett hen til, gjennomfører for eksempel jevnlig inspeksjoner i foretak som er pålagt vilkår. Der som håndhevingen av vilkårene ikke følges tilstrekkelig opp, vil dette kunne utgjøre en svakhet og undergrave ordningens troverdighet. Det er derfor viktig at det avsettes tilstrekkelig ressurser til håndheving av vilkår og kontroll med etterlevelse. I tilfeller hvor en utenlandsk investor er pålagt vilkår, kan det være hensiktsmessig at denne også pålegges årlig å sende inn en redegjørelse til kontrollmyndigheten om hvordan vilkårene er fulgt opp. Dette etter mønster av den danske loven.

Forbud og påbud

I noen tilfeller kan kontrollmyndigheten komme til at investeringen vil medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, og at det ikke finnes tiltak i form av vilkår som medfører at risikoen reduseres til et akseptabelt nivå. I slike tilfeller bør kontrollmyndigheten kunne stanse eller nedlegge forbud mot å gjennomføre investeringen, eventuelt nedlegge midlertidig forbud mot gjennomføring.

Myndigheten bør ha mulighet til å kalle tilbake en investering som er godkjent på uriktig grunnlag. Det samme bør gjelde i saker hvor det er satt vilkår for godkjenning av en investering og vilkårene ikke følges opp.

Utvalget mener at det også bør være mulig å gripe inn i etterkant av at en investering er gjennomført, selv om dette vil kunne være belastende for investor og målforetak. Inngrep i etterkant kan gjøres i form av påbud om å omgjøre eller avvikle investeringen. I tilfeller der investeringskontrollen skal forebygge uønsket overføring av kunnskap eller teknologi til investor, kan inngrep i etterkant på den annen side ha lite for seg.

17.4 Sanksjoner ved overtredelse

Det er vanlig at andre lands investeringskontrollregelverk har regler om sanksjoner for brudd på meldeplikt og overtredelse av andre regler i lov-

verket. Det danske regelverket har bestemmelser om påtale for overtredelser og påbud om at overtredelsen stanser (§ 31). Erhvervsstyrelsen kan også ekspropriere privat eiendom dersom det er nødvendig for å oppfylle hensynene i loven (§ 21).

Utvalget mener det bør vurderes tilsvarende bestemmelser i et norsk regelverk om investeringskontroll. Som et preventivt virkemiddel mot overtredelse kan overtredelsesgebyr være en egnet sanksjon. Også ekspropriasjon av privat eiendom kan i visse tilfeller være et egnet virkemiddel. Sikkerhetsloven har straffebestemmelser

knyttet til overtredelse av meldeplikt, i tillegg til regler om overtredelsesgebyr. Straffesanksjoner bør vurderes inntatt i norsk regelverk for investeringskontroll, og harmoniseres med tilsvarende bestemmelser i tilgrensende regelverk, for eksempel sikkerhetsloven.

Å sikre etterlevelse av sanksjoner kan være utfordrende når investor er et utenlandsk foretak utenfor norsk jurisdiksjon, og kontrollmyndigheten bør unngå å pålegge sanksjoner som det er vanskelig å se at kan følges opp.

Kapittel 18

Modell for investeringskontroll og kostnader

18.1 Forslag til modell

I de foregående kapitlene har utvalget beskrevet og drøftet ulike deler av det som til sammen kan utgjøre en ny norsk modell for kontroll av utenlandske investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget mener at en modell kan og bør avgrenses langs flere akser uten at det behøver å gå på bekostning av myndighetenes behov for å fange opp og eventuelt gripe inn i investeringer. Figur 18.1 viser utvalgets forslag til hvordan en helhetlig modell for investeringskontrollen kan se ut. Detaljene i selve meldeordningen er beskrevet i punkt 15.10.

En slik modell vil oppfylle kriteriene for måloppnåelse som er beskrevet i punkt 14.2, og være gjenkjennelig for investorer fordi den ligner på fusjonskontrollen hos Konkurransetilsynet og tilsvarende ordninger for investeringskontroll i

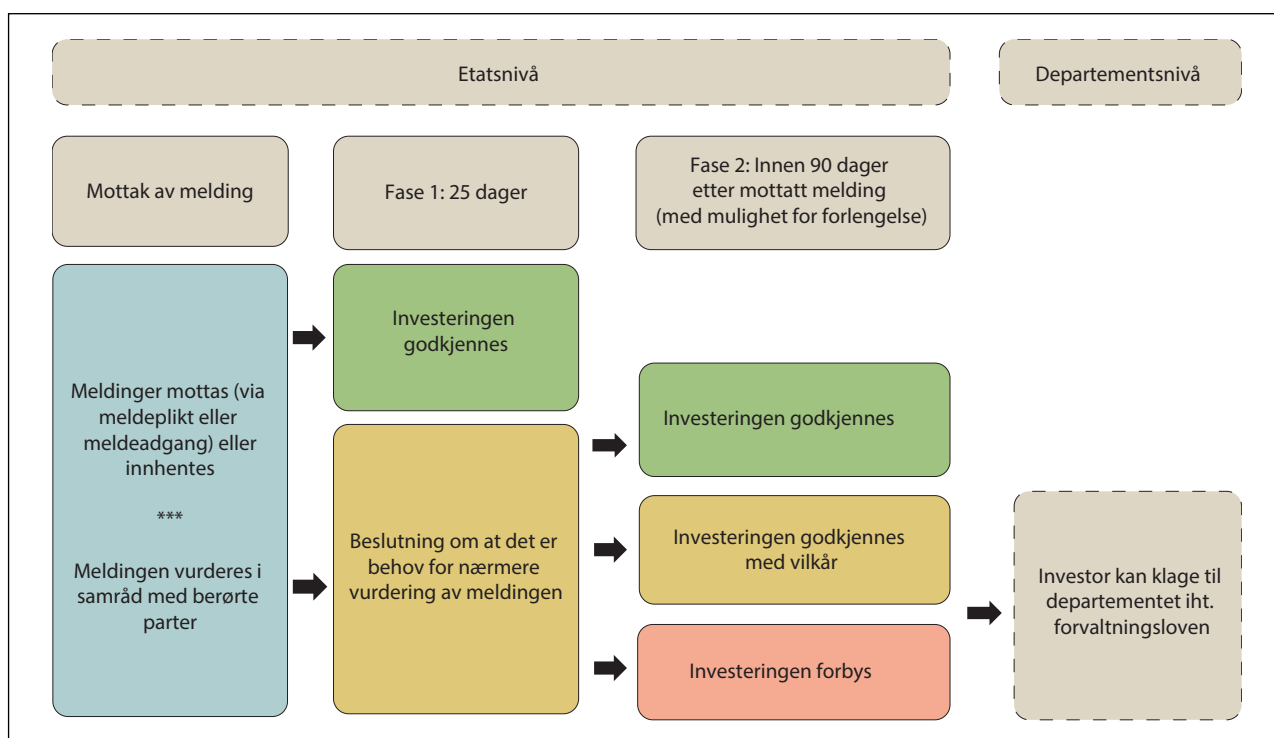
andre land. Selv om en ordning avgrenses og gjøres forutsigbar og lett forståelig for investor og øvrige aktører, vil den medføre kostnader for næringslivet og for myndighetene. Disse kostnadene er nærmere drøftet i punkt 18.2.

18.2 Kostnader ved modellen

18.2.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser av tiltakene

Kontroll fra myndighetene forsinkes og kompliserer investeringer, og krever ressurser som kunne vært anvendt til andre formål. Behovet for en investeringskontroll må derfor veies opp mot de ulempene kontrollen medfører.

Utvalget gjennomfører ikke en full nytte- og kostnadsanalyse, men anslår kostnader forbundet med å utføre investeringskontrollen. Nyttens, i



Figur 18.1 En modell for investeringskontroll

form av økt nasjonal sikkerhet, tallfestes ikke. De direkte kostnadene av å melde og gjennomføre investeringskontroll anslås, men indirekte virkninger tallfestes ikke.

Når bare noen virkninger tallfestes, er det hensiktsmessig å spørre hvor vesentlige de virkningene som ikke tallfestes kan være. Utvalgets forslag til en ny ordning for investeringskontroll kan få både direkte og indirekte virkning på omfanget av utenlandske investeringer til Norge. Direkteinvesteringer fra utlandet fungerer som «importkanal» for kapital, kunnskap og teknologi, og bidrar til verdiskaping i Norge. Bortfall av slike investeringer kan derfor medføre en kostnad for samfunnet.

I tilfeller hvor investeringskontrollen resulterer i forbud eller vilkår, får kontrollen direkte virkning for noen få berørte aktører. Hvis effekten av investeringskontrollen kun måles gjennom vedtak om forbud eller vilkår, vil kontrollen trolig få begrenset samfunnsøkonomisk effekt. For Norges del kan den direkte effekten av vedtakene først måles når kontrollen har virket en stund. I mellomtiden kan tall fra andre land gi en pekepinn. I 2022 ble det i Storbritannia fattet vedtak om stans i fem av 866 kontrollerte investeringer. Det publiseres ikke tall for verdien av investeringene som ble stanset, men det virker rimelig å anta at beløpene ikke hadde noen vesentlig effekt målt opp mot samlede utenlandske direkteinvesteringer i samme periode (Cabinet Office U. K., 2023b). Også fra andre land er bildet at vedtakene gjelder relativt få saker, og trolig en lav andel av samlede utenlandske direkteinvesteringer.

Vedtak kan også medføre indirekte effekter utover den sak vedtaket gjelder. For myndighetene har vedtak presedensvirkninger. For investorer, foretak og andre involverte signaliserer vedtakene prosessrisiko ved lignende investeringer. Saksbehandling som strekker seg over tid, men ender med godkjenning, kan også signalisere prosessrisiko for investorene. Slike signaler kan dempe investorenes interesse for å investere i et land.

Investeringskontroll inngår som én av fire kategorier i OECDs *Foreign Investment Regulatory Restrictiveness Index*. Målt ut fra denne indeksen er Norge om lag like åpent for utenlandske direkteinvesteringer som gjennomsnittet av OECD-land (OECD, 2023a). Det må forventes at en eventuell bredere eller mer omfattende investeringskontroll enn man har i dag, vil kunne oppfattes som ytterligere restriksjoner. Konsekvensen kan være færre utenlandske direkteinvesteringer. Den foreslåtte ordningen vil imidlertid gi

større forutsigbarhet for investorer enn dagens ordning slik at nettoeffekten er usikker.

OECD fremhever at det ikke finnes pålitelige data over virkninger av investeringskontroll, og at virkningene sannsynligvis varierer mellom land, sektorer og investorer. I NOU 2022: 12 *Fondet i en brytningstid – Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk* punkt 6.3 omtales mulige overordnede konsekvenser av økt handels- og investeringskontroll slik:

Verktøykassen til ulike myndigheter blir stadig større, og begrensningene som pålegges privat næringsliv og academia innen teknologi- og kunnskapsoverføring skjerpes. Det er en åpen debatt i vestlige land om hvor langt denne utviklingen bør gå før legitime hensyn til sikkerhet og like spilleregler i markedet bikker over i proteksjonisme og overdreven statlig inngripen i økonomien.

For å redusere risikoen for utilsiktede virkninger bør kontrollen være lite inngripende overfor investeringer som ikke medfører en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, og kontrollen bør ligge tett opp mot det investorene er kjent med fra andre EØS-land, jf. utvalgets forslag til kriterier for måloppnåelse i kapittel 14.

I en spørreundersøkelse gjennomført av britiske myndigheter i 2017 svarte respondentene at investeringskontroll ikke vil påvirke investorene, forutsatt at reglene er klare og forutsigbare (Department for Business & Industrial Strategy, 2017). Utvalget av respondenter var imidlertid ikke representativt, og bør tolkes med varsomhet. Resultatene kan skyldes at investorer og investeringer med risiko for forbud eller vilkår var underrepresentert, og at respondentene derfor antok at klare regler innebar økt trygghet for godkjenning.

En investeringskontroll som er forutsigbar, effektiv og forholdsmessig, kan ha en positiv virkning på Norges omdømme og bidra til at investorer velger å investere i det norske markedet. Investeringskontrollen kan dermed ha en positiv samfunnsøkonomisk virkning dersom den innføres bare der den er mest relevant ut fra nasjonale sikkerhetsinteresser.

18.2.2 Metode og tidligere anslag

Det er lite tilgjengelig informasjon om kostnader knyttet til dagens norske ordning for investeringskontroll. Justis- og beredskapsdepartementet gjorde ingen kostnadsanslag i forbindelse med

endringene i sikkerhetsloven som ble vedtatt i 2023, selv om endringene medfører en utvidelse av reglens virkeområde. For å tallfeste et kostnadsanslag der det er mulig har utvalget sett hen til utredninger og anslag for tilsvarende investeringskontrollordninger i andre land. Utvalget har særlig sett hen til kostnadsanalysen som britiske myndigheter gjennomførte i 2020 i tilknytning til implementeringen av National Security and Investment Act (Department for Business & Industrial Strategy, 2020).

18.2.3 Kostnader for næringslivet

Generelle kostnader for næringslivet

De direkte kostnadene for næringslivet vil i stor grad måtte bæres av utlendinger som får meldeplikt. Konsekvensene for norsk næringsliv, norske arbeidstakere, norske konsumenter mv. er i hovedsak indirekte. Slike indirekte effekter oppstår blant annet når norske myndigheter og den meldepliktige velter kostnadene over på en ny aktør. Kostnadsovervelting og andre indirekte effekter er ikke tallfestet.

Næringslivet vil ha behov for generell kunnskap om regelverket for investeringskontroll. I

særlig grad gjelder dette potensielt meldepliktige investorer. Miljøer i tilknytning til de meldepliktige investorene, som revisorer, investeringsrådgivere, banker og advokater, vil også ha behov for generell kunnskap om regelverket.

Kostnadene for næringslivet ved å opparbeide seg generell kunnskap vil være størst før og i den første perioden etter at regelverket trer i kraft. Ressursinnsatsen for å vedlikeholde og oppdatere kunnskapen vil være lavere. Utvalget har ikke tallfestet kostnadene ved å opparbeide og vedlikeholde generell kunnskap om investeringskontrollen.

Enhetskostnaden ved å melde saker og gjennomgå investeringskontroll

For å avgjøre om en investering er meldepliktig vil investor ha behov for å innhente konkret informasjon om regelverket og det foretaket det investeres i. Selv om det er investor som er ansvarlig for meldingen, kan investor ha behov for informasjon fra målforetaket og eventuelt juridisk bistand.

Dersom investor fortsatt er i tvil om investeringen er meldepliktig eller hvilke opplysninger som skal oppgis for å oppfylle meldeplikten, kan investeringskontrollmyndigheten kontaktes for å

Boks 18.1 Britiske og norske anslag for næringslivets enhetskostnader

I de britiske anslagene beregnes de samlede enhetskostnadene for næringslivet gjennom å multiplisere antall saker i en fase med enhetskostnaden. Britene beregner enhetskostnaden for fem ulike faser av prosessen:

- kostnader ved å vurdere om den planlagte investeringen skal meldes,
- kostnader ved tidlig myndighetskontakt,
- kostnader ved å melde,
- kostnader ved myndighetskontakt etter melding, og
- kostnader ved vedtak

(Department for Business & Industrial Strategy, 2020)

Hvis man ser bort fra behovet for tidlig kontakt med myndighetene (fase b), har stegene likhetstrekk med en trakt hvor stadig færre saker berøres i hver fase.

Der britene analyserer enhetskostnadene i fem faser, har utvalget valgt å beregne enhetskostnadene for den norske investeringskontrollen i kun to faser. Hensikten med todelingen er å synliggjøre at enhetskostnaden ved å underlegge en sak nærmere vurdering i fase to er relativt høy (jf. punkt 16.1). Ved en komparativ sammenligning kan de to fasene sammenlignes med henholdsvis fase a–c og d ovenfor.

Britene har anslått enhetskostnaden blant annet med utgangspunkt i spørreundersøkelse hvor det skilles mellom typetilfeller. Utvalget har ikke utført noen egen spørreundersøkelse i norsk næringsliv, men sett hen til de tilsvarende britiske anslagene. Utvalgets anslåtte enhetskostnad ligger nær de britiske anslagene for typetilfellene for investeringer med lav kompleksitet i små foretak.

Noen saker vil ende med inngripende vedtak, jf. britenes fase e ovenfor. Enhetskostnadene ved en omfattende kontroll som kan lede til inngripende vedtak fremgår av enhetskostnaden i fase to i den foreslåtte norske ordningen. Konsekvensen av vedtak drøftes i teksten.

avklare praksis. Behovet for kontakt før innsending av melding ventes å være begrenset for de fleste investeringer. Behovet kan likevel oppstå, for eksempel dersom investor gradvis øker sin innflytelse i målforetaket på annen måte enn ved kjøp av aksjer eller andeler som gir stemmerett. I slike tilfeller kan det antas at det kan være behov for å avklare på hvilket tidspunkt meldeplikten inntreffer. Utvalget antar at kostnadene for en investor ved å vurdere om en investering er meldepliktig ligger i intervallet 0–50 000 kroner, og at gjennomsnittskostnaden ligger i nedre del av intervallet. Utvalget har ikke anslått antall henvendelser om veiledning eller antall vurderinger hos investorer av om det foreligger meldeplikt.

Kontrollmyndighetens vurdering av om investeringen er omfattet av meldeplikt kan resultere i at det ikke foreligger meldeplikt. I så fall vil det ikke påløpe ytterligere enhetskostnader knyttet til investeringen.

Dersom konklusjonen etter en konkret vurdering er at investeringen er meldepliktig, og investor velger å gå videre med investeringsplanen, utløses kostnader til utfylling av melding. Utvalget legger til grunn at investor kan oppfylle meldeplikten ved utfylling og innsending av standard-skjema fra myndighetene. Enhetskostnad for utfylling og innsending av en melding antas for de fleste tilfeller å ligge i intervallet 10 000–200 000 kroner. Det relativt vide intervallet gjenspeiler at investeringens kompleksitet og omfang antas å ha stor innvirkning på enhetskostnaden. Gjennomsnittskostnaden antas å være i nedre del av intervallet.

Formålet med utvalgets forslag om en todelt vurderingsprosess er at kurante investeringer godkjennes i fase én, i all hovedsak basert på opplysningene i det innsendte skjemaet. Oppsummert anslår utvalget at enhetskostnaden ved å melde en investering og få denne behandlet i fase én er om lag 35 000 kroner for investor. Anslaget tar høyde for at det vil påløpe enhetskostnader ved å vurdere meldeplikt også for enkelte investeringer som ikke meldes, og at én investering kan utløse meldeplikt for flere investorer i en eierkjede.

For investeringer som skal saksbehandles videre i fase to vil investeringskontrollmyndigheten trolig ha behov for ytterligere opplysninger fra investor og foretak. Kostnadene for investor ved å fremskaffe ytterligere opplysninger for saksbehandling i fase to antas å variere. Ved små og oversiktlige investeringer antar utvalget at kostnaden for investor i fase to kan ligge nær 10 000 kroner, mens det ved store og komplekse investeringer

potensielt sett kan dreie seg om millionbeløp. På usikkert grunnlag anslår utvalget at den gjennomsnittlige enhetskostnaden for investor ved saksbehandling i fase to vil være om lag 120 000 kroner.

Det er grunn til å anta at enhetskostnadene ved å melde investeringer vil ha en viss avkjøpende effekt, og føre til at enkelte investorer avbryter investeringsplaner.

Ventekostnad og kostnader ved vedtak

I andre land er det vanlig at melding til investeringskontrollmyndigheten har oppsettende virkning, dvs. at investeringen ikke kan gjennomføres før investeringskontrollmyndigheten har avsluttet sin behandling. Det er vanskelig å anslå ventekostnaden per dag, men det virker rimelig å anta at samlet ventekostnad er om lag proporsjonal

Boks 18.2 Saksbehandlingen i den britiske ordningen

I den britiske ordningen starter behandlingen av saker når den varslende parten mottar bekreftelse på at myndighetene har akseptert meldingen som fullstendig. Denne prosessen tar vanligvis 3-4 virkedager. Videre behandling av saker deles inn i en gjennomgangsperiode og en vurderingsperiode. Gjennomgangsperioden har en frist på 30 virkedager som skal resultere i en godkjenning eller varsel om at saken tas inn til nærmere vurdering (call-in notice). Ved nærmere vurdering påløper en ny frist på 30 virkedager. Innen fristen skal myndighetene varsle investor dersom det er behov for videre vurdering av saken. Ved videre vurdering påløper en ny frist på 45 dager. Dersom investeringen ikke godkjennes eller avslås innen denne fristen må myndighetene innhente skriftlig samtykke fra investor for å fortsette prosessen. Investeringer som ikke er meldt inn, men som hentes inn for vurdering, går rett til vurderingsperioden.

Siste årsrapport fra den britiske investeringskontrollen viser at 93 prosent av meldingene ble avsluttet i fase én, innen 30 dager, og at 7 prosent av sakene gikk videre til saksbehandling i fase to. Om lag en fjerdedel av investeringene som ble behandlet i fase to ble stanset, eller regulert ved andre tiltak.

(Cabinet Office U. K., 2023b)

med lengden på den oppsettende perioden. Alle involverte næringsaktører som blir berørt av perioden med oppsettende virkning (investor, selger/avtalepart, foretak) kan ha en ventekostnad.

Hvis en investering blir stanset vil ressursene som er lagt ned hos investor og hos andre involverte parter måtte avskrives. I tillegg vil partene kunne gå glipp av potensielle merinntekter som kunne fulgt av investeringen, dersom den hadde blitt gjennomført. Selv om partene også slipper utgifter og risiko ved å gjennomføre investeringen må det antas at et forbud vil innebære et forventet nettotap for partene.

Som beskrevet i punkt 17.3, kan vilkår redusere risikoen ved en investering til et akseptabelt nivå slik at den likevel kan gjennomføres. Også vilkår kan medføre kostnader for aktørene som er del i en investering. Vedtak om både forbud og vilkår vil kunne medføre at investor må endre planer og avtaler, og det kan antas at tapene blir særlig omfattende dersom vedtaket gjelder investeringer som er ledd i en større strategi som må endres. Det legges likevel til grunn at vedtak om vilkår medfører lavere kostnader for aktørene enn vedtak om forbud.

Vedtak fra investeringskontrollmyndigheten vil kunne få økonomiske konsekvenser både for investor, målforetaket og andre involverte. Utvalget antar at parter som blir økonomisk berørt, kan ha behov for å regulere konsekvensene av eventuelle vedtak gjennom privatrettslige avtaler. Utvalget mener at myndighetene ikke skal ha erstatningsansvar i saker som ender med lovlig fattede vedtak. Et slikt erstatningsansvar kan gi avtalepartene uheldige insentiver, og spekulasjon i erstatning som følge av eventuelle vedtak. Blant annet av den grunn vil det kunne være vanskelig å tegne forsikring som gir utbetaling som følge av vedtak.

18.2.4 Administrative kostnader for myndighetene

Generelle kostnader ved opprettelsen av en investeringskontrollmyndighet

Investeringskontroll vil innebære økte utgifter for den norske stat. Utgiftene kan dekkes enten gjennom gebyrer eller av staten.

Utvalget antar at det bør opprettes en egen myndighet som får ansvar for å utføre investeringskontroll, alternativt at denne oppgaven legges til et eksisterende forvaltningsorgan med et ansvarsområde som gjør det mulig å utnytte synergier og stordriftsfordeler.

Opprettelsen av en egen myndighet vil innebære større oppstarts- og administrative kostnader enn å legge investeringskontrollen til et eksisterende myndighetsorgan. Utvalget har ikke utredet hvordan investeringskontrollen administrativt bør innordnes i statsforvaltningen, eller de fulle administrative kostnadene ved ulike løsninger.

Enhetskostnaden ved å behandle meldinger

Investeringskontrollmyndigheten vil måtte veilede investorer om regelverk og prosedyrer for meldepliktige saker, blant annet gjennom å utarbeide nettsider. Behovet for individuell veiledning kan oppstå i tilfeller hvor investor henvender seg for å få klarhet i om en konkret investering skal meldes.

Enhetskostnadene for investeringskontrollen knytter seg til saksbehandling av meldingene. Utvalget forutsetter at saksbehandlingen i fase én er relativt standardisert, herunder at den kan gjennomføres i løpet av noen dager, og med relativt få involverte utover saksbehandler. Kostnaden ved å behandle en melding i fase én anslås å ligge i intervallet 10 000–50 000 kroner, med en gjennomsnittlig enhetskostnad på om lag 20 000 kroner.

Ved behandling i fase to antar utvalget at det er behov for mer informasjon fra næringslivet, og mer komplekse vurderinger. Det kan for eksempel være behov for å trekke flere saksbehandlere inn i saken, og behovet for klareringer og kvalitetsprøvinger i flere interne ledd øker. Enhetskostnaden ved saksbehandling i fase to avhenger av sakens individuelle karakter. Utvalget antar at kostnadene ved å behandle saker i fase to kan ligge mellom 50 000 og 2 millioner kroner, med et gjennomsnitt på 600 000 kroner.

Over tid vil investeringskontrollmyndigheten få en portefølje av vedtak om forbud eller vedtak om godkjenning på vilkår. Utvalget legger til grunn at det ikke er kostnadsdrivende å følge opp forbud. Oppfølging av vedtak med vilkår fremstår imidlertid som ressurskrevende, blant annet fordi endrede omstendigheter kan føre til revideringer og fortolkninger. Utvalget har ikke anslått enhetskostnaden ved å følge opp vedtak med vilkår.

Innhenting av saker på eget initiativ

Utvalget foreslår at investeringskontrollmyndigheten skal kunne beslutte å vurdere en utenlandsk direkteinvestering, uten at dette skjer etter forutgående melding. Behovet for en slik hjemmel kan være til stede hvis kontrollmyndigheten har

grunn til å tro at meldeplikten ikke er overholdt, eller den mener at det er behov for å vurdere en ikke meldepliktig investering nærmere. Se også punkt 15.3.

Før det fattes vedtak om å hente inn en investering på eget initiativ må det foretas forberedende saksbehandling hos investeringskontrollmyndigheten. Utvalget anslår at kostnaden ved å forberede en slik sak avhenger av sakens karakter, og at 50 000 kroner til saksforberedelse i investeringskontrollmyndigheten og 20 000 kroner til saksforberedelse i næringslivet kan være et rimelig anslag på en gjennomsnittskostnad.

Vurderingene som myndighetene gjør i forkant av innhenting av en sak vil kunne ha et prospektivt element, hvor man vurderer hvilke tiltak som er aktuelle av hensyn til nasjonal sikkerhet. Det prospektive elementet ved vurderingen har likhetstrekk med saksbehandling basert på melding. Kostnadene vil avhenge av om investeringen kan godkjennes basert på grunnleggende opplysninger (tilsvarer fase én ved melding), eller må belyses ytterligere (tilsvarer saksbehandling i fase to ved melding).

Vurderingene i forkant av innhenting kan også ha et retrospektivt element – hva har skjedd og hvem var ansvarlig? Kostnadene ved det retrospektive elementet ved vurderingen kommer i tillegg til det prospektive elementet, og kan utløse tilleggskostnader for investor, foretak og for investeringskontrollen. Særlig gjelder dette dersom det retrospektive elementet skal danne grunnlag som bevis for at noe straffbart har skjedd, for eksempel dersom det knytter seg til brudd på meldeplikt eller vilkår stilt ved tidligere saksbehandling.

På usikkert grunnlag anslås kostnadene ved innhenting av saker å kunne ligge mellom 50 000 og 3 millioner kroner hos hver av partene, med et gjennomsnitt på 1 million kroner hos hver part.

Frivillig melding

Utvalget legger til grunn at enhetskostnaden for myndighetene ved en melding ikke avhenger av om meldingen er sendt frivillig eller om den er obligatorisk.

Kostnader ved å overvåke utenlandske direkteinvesteringer

Utvalget legger til grunn at investeringskontrollmyndigheten i tillegg til å saksbehandle enkeltsaker, også bør drive markedsovervåking. Ved stor variasjon i sakstilfanget vil kostnadene kunne dekkes ved at ansatte utfører markedsovervåking i perioder hvor det er relativt få meldinger.

18.2.5 Antall meldinger

Eierskifter i norsk næringsliv er kartlagt ved hjelp av Menons eierskapsdatabase og innhentet i forbindelse med utredningen. Menons eierskapsdatabase dekker eierskifter i alle norske foretak for perioden 2014–2022.

Årlig foretas det titusenvis av eierskifter i norske foretak, jf. tabell 18.1. Ikke overraskende er det flest eierskifter knyttet til ulike minoritetsposter på mindre enn 50 prosent. Det store antallet eierskifter illustrerer viktigheten av å målrette meldeplikten med hensyn til hvilke sektorer det skal meldes om, hvilke investorer som bør ha meldeplikt og hvilke endringer i eierskap investor skal melde om.

I Menons eierskapsdatabase kan eierskiftene fordeles etter nasjonalitet. Nasjonalitet på utenlandske eiere er kun fulgt til første ledd i utlandet. Mange ikke-europeiske konserner har et holdingselskap i EØS for sin europeiske aktivitet, som vil stå som eier av den norske virksomheten. Andelen eiere i EØS er derfor overvurdert i tallmaterialet. Eierskiftene kan også sorteres etter målforetakets næringskode. Det første året hvor et foretak dukker opp i eierskapsdataene registreres ikke som et eierskifte. Tallene fanger derfor ikke opp nyetableringer.

Utvalget foreslår å avgrense slik at meldeplikt inntreer når en utenlandskontrollert investor øker sin eierandel i målforetaket, slik at investor oppnår kontroll over henholdsvis minst 10 prosent, 1/3 eller 2/3 av aksjene eller stemmene. Tersklene vil fungere slik at investor kan endre eierandel uten ny melding innenfor hvert intervall. For å vurdere hvilken effekt tersklene vil få for antallet investe-

Tabell 18.1 Årlig antall eierskifter i norske foretak

	Eierandel					
	10 pst.	25 pst.	34 pst.	50 pst.	66 pst.	90 pst.
Antall	33 378	22 434	18 955	13 460	12 505	11 483

Kilde: Menon Economics AS, tall innhentet av utvalget.

Tabell 18.2 Årlig antall eierskifter i utvalgte næringskoder, fordelt på eierandel og nasjonalitet

Nasjonalitet	Eierandel			Totalt
	10–33 pst.	34–66 pst.	67–100 pst.	
Norsk	4 075	1 718	1 631	7 424
Ukjent nasjonalitet	1	0	310	311
Utenlandsk, herav:	289	111	262	662
Ikke-EØS	60	5	12	77
EØS	189	91	230	510
Ukjent utenlandsk	40	15	20	75
Totalt	4 365	1 829	2 203	8 397

Kilde: Menon Economics AS, tall innhentet av utvalget.

ringer som meldes, har utvalget innhentet tall for eierskifter i intervallene 10–33 prosent, 34–66 prosent og 67–100 prosent. Tallene er innhentet for utvalgte næringskoder.¹

Ser man nærmere på fordelingen mellom tersklene fremgår det at en relativt stor andel av de utenlandske eierskiftene skjer på øvre terskel, mens hovedvekten av norske eierskifter skjer på den laveste terskelen. Særlig tydelig blir dette for utenlandske EØS-investorer hvor antall eierskifter knyttet til øvre terskel er betydelig større enn antall transaksjoner ved nedre terskel. Dette kan tyde på at investorer fra EØS oftere enn norske investorer ønsker kontroll over målforetaket.

Næringskodene er utarbeidet for statistiske formål og lite egnet for å identifisere sektorer hvor det er relevant å føre kontroll av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Meldeplikten bør derfor ikke følge næringskoder, men heller avgrenses gjennom en målrettet og grundig prosess som beskrevet i punkt 15.5. Den mer målrettede avgrensingen vil trolig føre til at færre av eierskiftene i tabellen skal meldes til myndighetene. Antallet eierskifter med ukjent nasjonalitet (311) og ukjent utenlandsk nasjonalitet (75) øker usikkerheten rundt anslagene.

Utvalget estimerer samlet sett at det sannsynligvis vil være rundt 700 investeringer som meldes dersom meldeplikten pålegges alle utenlandske investorer og rundt 70 dersom meldeplikten pålegges investorer utenfor EØS-området, såkalte tredjeland.

Utvalget foreslår i punkt 15.9.2 at meldeplikten differensieres slik at kun utenlandske investorer med tilhørighet i tredjeland får meldeplikt i *sensitive sektorer*, mens investorer fra både EØS og tredjeland får meldeplikt ved investeringer i *særlig sensitive sektorer*. Ettersom de fleste utenlandske investeringer i Norge foretas av investorer fra EØS vil dette bidra til å målrette ordningen og redusere antallet meldepliktige investeringer. Grensedragningen mellom sensitive og særlig sensitive sektorer vil kunne få relativt stor påvirkning på det årlige antallet av investeringer som meldes. På skjønnsmessig grunnlag antar utvalget at forslaget om differensiert meldeplikt om lag vil halvere antall investeringer som meldes til rundt 300, sammenlignet med en mer generell meldeplikt som gjelder alle utenlandske investorer.

I tillegg til meldeplikt i sensitive sektorer foreslår utvalget en frivillig meldeordning i alle andre sektorer, slik det blant annet er i Storbritannia. Der er om lag 20 prosent av meldingene frivillige (Cabinet Office U. K., 2023b). Erfaringen synes å være at adgang til frivillig melding bidrar til å fange opp investeringer som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men ikke er omfattet av meldeplikten. Siden frivillig melding utfyller ordningen med meldeplikt, vil antall frivillige meldinger være betinget av hvor målrettet meldeplikten er. Også andre forhold, som kostnadene ved å melde, foretakens beliggenhet og utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen, antas å kunne ha innvirkning på antall frivillige meldinger. På skjønnsmessig grunnlag anslår utvalget at forslaget om adgang til frivillig melding vil føre til om lag 70 meldinger årlig.

¹ De utvalgte næringskodene er: 01.01, 06.10-06.20, 19.20, 26.51, 27.90, 28.91, 28.99, 30.30, 35.1, 35.22, 35.3, 36, 42.99, 46, 47.30, 47.73, 49-53, 60-63, 64.19, 72.11, 71.122, 71.20.

Tabell 18.3 Anslag for antall meldinger per år

Modell	Anslag
<i>Generell meldeplikt I</i>	
Utvalgte sektorer, alle utenlandske investorer	700
<i>Generell meldeplikt II</i>	
Utvalgte sektorer, kun investorer fra tredjeland	70
<i>Utvalgets forslag I</i>	
Meldeplikt for alle utenlandske investorer i særlig sensitive sektorer og kun tredjeland i øvrige sensitive sektorer	300
<i>Utvalgets forslag II</i>	
Frivillig melding for investorer fra tredjeland	70

18.2.6 Årlige kostnader ved investeringskontroll

Basert på gjennomgangen i punkt 18.2.3 og punkt 18.2.4 kan enhetskostnadene ved å behandle meldinger oppsummeres i tabell 18.4.

Andelen saker som går videre til saksbehandling i fase to, varierer i de landene utvalget har undersøkt. I Storbritannia går om lag syv prosent av sakene videre til fase to, i EU-landene samlet om lag 55 prosent (Cabinet Office U. K., 2023b og EU-kommisjonen, 2023e). Variasjonene kan skyldes at regelverkene er ulike, at næringslivet er ulikt og at investeringskontrollen dekker forskjellige sektorer. Utvalget legger likevel til grunn at erfaringene fra andre land gir en indikasjon, og anslår at 5–30 prosent av meldingene vil kunne kreve saksbehandling i fase to.

I kostnadsberegningene er det lagt til grunn at andelen meldinger som underlegges nærmere kontroll i fase to øker når meldeplikten gjøres mer målrettet. Hvis meldeplikt innføres for alle utenlandske investorer i de utvalgte næringskodene er det beregningsteknisk lagt til grunn at om lag 5 prosent av meldte saker vil gå videre til saksbehandling i fase to. Gjelder meldeplikten bare investorer utenfor EØS, legges det beregningsteknisk til grunn at om lag 10 prosent av sakene går videre til fase to. Ved gjennomføring av utvalgets foreslåtte meldeplikt anslås om lag 12 prosent av sakene å gå videre til saksbehandling i fase to. Det

Tabell 18.4 Oversikt over enhetskostnader (i kroner)

	Fase én	Fase to
Næringsliv	35 000	120 000
Myndighet	20 000	600 000

anslås samtidig at om lag 10 prosent av de frivillige meldingene vil gå videre til saksbehandling i fase to.

Samlet sett anslår utvalget at kostnader knyttet til den foreslåtte modellen for investeringskontroll vil ligge på om lag 51 millioner kroner årlig, jf. tabell 18.5. Av dette vil rundt to tredjedeler være kostnader for myndighetene.

Utvalget foreslår at investeringskontrollen på eget initiativ skal kunne hente inn saker, enten ved mistanke om at meldeplikt ikke er overholdt, eller ved mistanke om at investeringen har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Enhetskostnaden ved slike innhentinger anslås å være 1 million kroner, men antallet slike saker antas med det foreslåtte opplegget å være svært lavt, ventelig færre enn én sak per år. Både målretting av meldeplikten og adgangen til frivillig melding av investeringer bidrar til at det forventede behovet for innhenting av saker blir lavt. Det er derfor ikke lagt inn et eget kostnadsanslag for dette i tabell 18.5.

Besparelser

Utvalgets forslag medfører at investeringer som ville blitt behandlet i dagens ordning for investeringskontroll, i stedet vil behandles av en egen investeringskontrollmyndighet. En andel av kostnadene ved å føre investeringskontroll etter dagens ordning vil derfor falle bort hvis utvalgets forslag gjennomføres. Utvalget har ikke hatt tilgang til informasjon om utgifter som er forbundet med dagens ordning for investeringskontroll og kan derfor ikke tallfeste hvilke besparelser dette vil gi.

Utvalget er kjent med at NSM i statsbudsjettet for 2022 fikk en økning i sin bevilgning for å styrke arbeidet med håndtering av sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk på 17,5 millio-

Tabell 18.5 Årlig kostnad ved investeringskontroll (millioner kroner)

	Næringslivet		Myndighet		SUM
	Fase én	Fase to	Fase én	Fase to	
Generelle modeller					
<i>Generell meldeplikt I</i>					
Utvalgte sektorer, alle utenlandske investorer	25	4	14	21	64
<i>Generell meldeplikt II</i>					
Utvalgte sektorer, kun investorer fra tredjeland	2	1	1	4	9
Utvalgets foreslåtte modeller					
<i>Utvalgets forslag I</i>					
Alle utenlandske investorer i særlig sensitive sektorer og kun investorer fra tredjeland i øvrige sensitive sektorer	11	4	6	22	42
<i>Utvalgets forslag II</i>					
Frivillig melding for investorer fra tredjeland	2	1	1	4	9
SUM utvalgets forslag	13	5	7	26	51

ner kroner. I tillegg til ressurser på etatsnivå brukes det i dagens ordning ressurser også på departementsnivå i minst fem departementer for å saksbehandle saker som gjelder sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk. Jf. beskrivelsen av dagens ordning i kapittel 12 er det flere typer saker som inngår i begrepet sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk, herunder sikkerhetsgraderte anskaffelser. Det er derfor vanskelig å anslå hvilken andel av ressursbruken som går med til å vurdere saker som gjelder investeringer.

Usikkerhet ved anslagene

Anslagene over kostnadene ved investeringskontrollen er usikre. Antallet meldinger som skal sen-

des og behandles er beregnet med utgangspunkt i historiske data som kan endre seg. I dataene er det også en ikke ubetydelig mengde investorer med ukjent nasjonalitet, som ikke har blitt telt med i estimatet for antall saker. Den største kilden til usikkerhet om antall meldinger er trolig likevel at datatilfanget gjelder næringskoder, mens forslaget fra utvalget er at meldeplikten avgrenses til nærmere definerte sektorer. Regler om investeringskontroll kan i seg selv få innvirkning på hvilke utenlandske investorer som investerer i Norge, og hvilke foretak de investerer i. Slike endringer i sammensetning kan også få utslag for kostnadene ved kontroll.

Kapittel 19

Regelverk for investeringskontroll

19.1 Alternative reguleringsmåter

Etter utvalgets syn er det behov for et regelverk som regulerer sentrale forhold ved en ordning for investeringskontroll, slik den er beskrevet i de foregående kapitlene. Tydelige og tilgjengelige lov- og forskriftsregler vil bidra til at investeringskontrollen blir tilstrekkelig forutsigbar for næringslivet. Forutsigbarhet og tilgjengelighet er viktig, og særlig for utenlandske aktører som kan ha begrenset kunnskap om norsk lovgivning og norske myndigheter.

Etter utvalgets vurdering kan man se for seg tre ulike måter å regulere en ordning for investeringskontroll på. Nedenfor drøfter utvalget muligheten for å legge bestemmelser om investeringskontroll av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser inn i eksisterende sektorregelverk, utvide virkeområdet til sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll, eller utarbeide en ny lov om kontroll av utenlandske investeringer.

19.1.1 Plassere regler om investeringskontroll i eksisterende regelverk

Utvalget har drøftet fordeler og ulemper ved at regler for investeringskontroll legges inn i sektorlovgivning.

I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* står det at regjeringen «vil gjennomgå relevant eksisterende lovverk for å påse at hensyn til nasjonal sikkerhet inngår som vurderingskriterium der det er aktuelt». I meldingen punkt 3.1.2 står det:

Regjeringen mener at det er et handlingsrom for å ivareta nasjonal sikkerhet i eksisterende regelverk på ulike samfunnsområder, og at handlingsrommet bør utnyttes bedre.

...

Hensikten er å stille krav til dem som forvalter lovverket og dem som skal etterleve det for å forebygge at uønskede aktører får innsikt,

kontroll og innflytelse over verdier som er av betydning for nasjonal sikkerhet.

En løsning hvor investeringskontroll legges inn i gjeldende sektorregelverk vil innebære at investor må melde fra til ansvarlig sektormyndighet ved meldepliktige investeringer i en forhåndsutpekt sektor. En slik løsning må også innebære at sektormyndigheten har hjemmel til å forby eller stille vilkår til investeringen. Uten slik inngrepsmulighet vil inngrep kun innebære tilbaketrekking av en konsesjon, og ikke en investeringskontroll.

Det finnes eksempler fra norsk forvaltning som ligner på dette i dag. Ifølge petroleumsloven skal overdragelse av aksjer eller eiendeler i foretak som har tillatelse til å drive petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, meldes fra om til norske myndigheter (se punkt 6.3.2). Olje- og energidepartementet kan beslutte at eierskiftet ikke er akseptabelt av ulike hensyn, også av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser, og nekte foretaket adgang til og utøvelse av petroleumsvirksomhet. Tilbaketrekking av en tillatelse kan bidra til å redusere risikoen tilknyttet eierskifter i foretak, ved at foretaket ikke lenger vil kunne drive virksomhet i den aktuelle sektoren. Tilbaketrekking av en tillatelse etter at et eierskifte har funnet sted, vil ikke redusere risikoen i samme grad, da overføring av kunnskap og teknologi til nye eiere allerede kan ha funnet sted.

Utvalget ser at det kan være enkelte fordeler ved en løsning som innebærer at investeringskontrollen legges til ulike sektorregelverk. I sektorer som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, kan en slik tilnærming bidra til bedre risikohåndtering ved at potensielle trusler og sårbarheter automatisk blir fanget opp av sektormyndigheten. Utvalget er også av den oppfatning at økt kompetanse om nasjonale sikkerhetsinteresser hos sektormyndigheter kan bidra til å styrke nasjonal beredskap. Dette forutsetter imidlertid at sektormyndighetene får tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre nødvendig kompetanseheving. Å legge

investeringskontrollen inn i sektorregelverk kan gjøre det enklere å ivareta behovet for tilpasning på grunn av sektorspesifikke forhold.

Prosesen med å gjennomføre endringer i eksisterende regelverk kan være relativt rask og man kan også få til en samordnet tilnærming, forutsatt at bestemmelsene om investeringskontroll innføres i ulike sektorlover samtidig. Utvalget vil imidlertid anta at det vil være mange ulike hensyn som skal ivaretas i en slik prosess, og at det vil være krevende å få til løsninger som er fullt ut tilfredsstillende for alle sektormyndigheter.

Etter utvalgets vurdering er det flere argumenter som taler mot at man går for en løsning hvor investeringskontroll legges i sektorregelverk. Hovedsakelig er dette knyttet til at utvalget anbefaler at det bør være én myndighet som behandler alle meldinger om investeringskontroll og gjør vedtak i slike saker. Dette vil øke kompetansen og profesjonaliteten i behandling av saker, redusere risikoen for urimelig forskjellsbehandling og bedre ivareta behovet for forsvarlig behandling av opplysninger. Utvalget har argumentert nærmere for dette i punkt 16.5.

Utvalget mener også at det kan være vanskelig å implementere investeringskontrollregler i ulike sektorregelverk på en effektiv måte, fordi reglene må tilpasses hver enkelt sektor. En annen ulempe ved å ta utgangspunkt i sektorregelverk, er at ikke alle foretak som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, tilhører en sektormyndighet eller et konsesjonsregelverk. Dette kan for eksempel være oppstartsforetak og foretak som råder over sensitiv teknologi eller kunnskap. Noen av disse ville eventuelt kunne fanges opp dersom man også la inn en meldeplikt for investeringer i eksportkontrollregelverket, det vil si for investeringer i foretak som råder over teknologi som krever eksportkontrollisens. En svakhet ved dette er at investorer ikke nødvendigvis vil vite om denne meldeplikten fordi eksportkontrollregelverket kun er aktuelt når et foretak selv skal gjennomføre en eksportaktivitet.

Etter utvalgets vurdering er flere parallelle regelverk med samme formål en regelteknisk uheldig løsning. Norsk lovgivning er bygd opp slik at sektorovergripende regler er lagt i egne lover, mens krav som påhviler hver enkelt næring ligger i sektorregelverket. Sektorovergripende regler som er lagt inn i sektorregelverk, vil etter utvalgets vurdering gjøre sektorregelverket unødvendig mer komplekst. Så lenge investeringskontrollen bare legges inn i noen lover, kan det også føre til en utilsiktet forskjellsbehandling av sektorer. Det kan være utfordrende å sikre at beslutnin-

ger som tas av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser, er nøytrale med hensyn til sektorinteresser. Utvalget mener også at man ved å legge investeringskontrollen til ulike sektorlover, potensielt kan hemme økonomisk aktivitet og investeringer. En meldeplikt fordelt på flere lover kan skape usikkerhet blant aktører og vil også kunne føre til begrensninger i ønsket handel, investeringer eller teknologioverføring. Dette kan ha negative økonomiske konsekvenser.

Rent lovteknisk vil det også by på utfordringer å legge regler for en bredere investeringskontroll i sektorregelverket. Flere ulike lover med likelydende regler er mindre fleksibelt fordi man må foreta en lovendring hver gang en ny sektor skal inkluderes i det som skal vurderes opp mot nasjonal sikkerhet. Det samme gjelder hvis en del av investeringskontrollregelverket skal endres. I så fall må man endre en rekke lover og forskrifter istedenfor å endre én lov. Utvalget ser på dette som en unødvendig tungvint løsning.

Utvalget foreslår derfor ikke å legge regler for investeringskontroll i eksisterende sektorregelverk.

Selv om sektormyndighetene ikke tar imot meldinger om investeringskontroll gjennom sine regelverk, er det ikke til hinder for at de kan varsle investeringskontrollmyndigheten om relevante saker i egen sektor. Storbritannia har lagt opp til et system hvor sektormyndigheter kan varsle den sentrale enheten om investeringer. Den sentrale enheten har da mulighet til å hente inn saken for nærmere vurdering.

19.1.2 Utvide virkeområdet til sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll

En annen mulighet er å utvide virkeområdet til sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll til et regelverk for en bredere investeringskontroll. En fordel ved en slik løsning er at sikkerhetsloven allerede har etablert et rammeverk for beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Rammeverket inneholder regler om hva som er verdier av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, og hvordan man kommer frem til hvilken risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser som foreligger.

Sikkerhetsloven gjelder kun for foretak som er underlagt hele eller deler av loven ved vedtak. For å tilpasse reglene til en bredere investeringskontroll må forhåndsutpekingen utvides til å gjelde sektorer eller grupper av foretak som oppfyller visse kriterier, uten å vurdere det enkelte foretak. Utvalget foreslår i punkt 15.5 at avgrensingen av sikkerhetssensitive sektorer i investeringskontrollen til dels kan ta utgangspunkt i sikkerhetslo-

vens metode for å kartlegge grunnleggende nasjonale funksjoner, men at det generelt sett må utarbeides egne avgrensinger av sektorene tilpasset investeringskontrollens formål. Det kan fremstå uklart at det i sikkerhetsloven skal være flere ulike metoder for å avgrense virkeområdet for ulike bestemmelser i loven.

For foretak som er underlagt loven i sin helhet vil det å falle innunder en utpekt sektor spille liten rolle. Øvrige foretak som ikke skal underlegges sikkerhetsloven ved vedtak, vil kun berøres av reglene om investeringskontroll. Det vil ikke lenger være behov for å underlegge foretak sikkerhetsloven gjennom vedtak dersom formålet kun er å kontrollere investeringer i foretakene.

En bredere investeringskontroll som den som er skissert av utvalget i kapittel 15, 16, og 17 vil fordre flere endringer i dagens bestemmelser om eierskapskontroll i sikkerhetsloven. Utvalget foreslår blant annet at meldeplikten kun bør gjelde for utenlandske investorer, at det også bør innføres en frivillig meldeordning, og andre terskler for meldeplikt. Det vil også være behov for å utarbeide utfyllende forskrifter om både innhold i melding, hvilke vurderinger som skal legges til grunn og saksbehandlingsregler. Dersom sikkerhetsloven skal brukes til en generell investeringskontroll, bør også regelverket gjøres tilgjengelig på en helt annen måte enn det er i dag. Det bør blant annet publiseres veiledninger og råd for investorer. Det bør også utarbeides nettsider med skjema for innsending av meldinger, slik for eksempel Danmark og Storbritannia har.

Også i en modell for investeringskontroll hjemlet i sikkerhetsloven, bør det legges opp til at én myndighet behandler alle meldinger om investeringer. Utvalget har tidligere argumentert med at sektorprinsippet, som ellers er et viktig og grunnleggende prinsipp i sikkerhetsloven, ikke er egnet for behandling av saker i en bredere investeringskontroll. Se nærmere i punkt 16.5. Uavhengig av hvem som skal behandle og fatte vedtak i enkeltsaker ved en slik ordning, bør sikkerhetsloven suppleres med hjemler for innhenting og behandling av informasjon fra tilgjengelige registre og databaser.

En ulempe ved å benytte sikkerhetsloven er at reglene om investeringskontroll kun vil utgjøre en del av det som er et relativt omfattende og komplisert regelverk. Dette vil gjøre regler om investeringskontroll mindre tilgjengelige for brukere av regelverket og gjøre det uklart om de skal forholde seg til hele eller kun deler av loven. Utvalget har tidligere argumentert for at investeringskontrollen bør legges til en ny og dedikert myndighet på etats-

nivå for å øke synligheten og profesjonaliteten i behandling av slike saker. Sikkerhetsloven er nært knyttet til sikkerhetstjenestenes roller og funksjon og det kan fremstå uklart hva som skal være forholdet mellom sikkerhetstjenestene og den nye investeringskontrollmyndigheten. Det at en myndighet kun har ansvar for å følge opp en avgrenset del av et større regelverk forekommer i norsk forvaltning, men kan virke forvirrende for utenforstående, og særlig for utenlandske investorer.

19.1.3 Utarbeide ny lovgivning om investeringskontroll

Etter utvalgets vurdering vil det være flere fordeler ved å utarbeide en ny lov om investeringskontroll. En ny lov vil understreke at kontroll av utenlandske investeringer er et nødvendig og legitimt hensyn. En ny lov vil kunne utformes på en måte som ligner andre regelverk som regulerer legitim næringsvirksomhet, og som gir økt klarhet og forutsigbarhet til potensielle investorer, samt en klar avgrensning mot annet regelverk.

Ved å samle reglene i ett regelverk blir de også lettere tilgjengelige for aktører som er omfattet av reglene, og myndighetene kan i større grad sikre at reglene overholdes og håndheves. Som nevnt over, foreslår utvalget at investeringskontrollen bør legges til en ny og dedikert myndighet på etatsnivå. En egen lov tilsier at det er lettere å identifisere hvilket departement og underliggende etat som er ansvarlig for reglene. Dette er særlig viktig når reglene i stor grad er rettet mot utenlandske aktører. Myndighetene vil også lettere kunne påse at internasjonale forpliktelser og avtaler blir overholdt. En egen, ny lov vil også legge til rette for et enhetlig klagesystem.

En lovprosess vil nødvendigvis ta noe tid, også fordi en lov må suppleres med forskrifter. Forskrifter vil være nødvendige på områder som krever en dynamisk utvikling av regelverk, for eksempel for å avgrense sikkerhetssensitive sektorer og teknologiområder.

19.2 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at det utarbeides et nytt regelverk som regulerer investeringskontroll. Etter utvalgets vurdering vil en ny lov med forskrifter i størst mulig grad oppfylle kriteriene for måloppnåelse som utvalget har beskrevet i kapittel 14. Etter utvalgets vurdering vil også en ny lov om investeringskontroll med forskrifter være den mest fleksible løsningen. Utvalget viser her til at de fleste

europiske land har en egen lov for dette formålet, og at investorer til Europa dermed er vant til denne typen regelverk. Fra utvalgets ståsted vil det derfor være uheldig at Norge ikke har en slik lovgivning, eller at lovgivningen legges til eksisterende regelverk som vil gjøre reglene mindre tilgjengelige og tydelige.

Etter utvalgets syn bør forvaltningsloven¹ gjelde med mindre det gjøres eksplisitte unntak. Det er naturlig at et lovarbeid tar nærmere stilling til om det bør gjøres særskilte unntak fra enkelte regler, for eksempel kravet om at enkeltvedtak skal begrunnes (§ 24) og at partene skal varsles (§ 16). Når det gjelder partenes rett til innsyn i egen sak, innskrenker forvaltningsloven i § 19 partenes adgang til innsyn i opplysninger som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når slike opplysninger kan unntas etter offentlighetsloven § 20 og § 21.

I en egen investeringskontrolllov må nødvendigvis virkeområdet tydelig avgrenses, og et eventuelt behov for samarbeid med andre myndigheter være tydelig angitt.

En ny lov om investeringskontroll bør innrettes slik at alle meldinger om investeringer behandles etter det samme regelverket. En samlet lov vil medføre behov for overgangsregler eller -ordninger, særlig for å håndtere eierskifter som ellers ville blitt behandlet etter eksisterende regler i sikkerhetsloven og petroleumsloven, og i enkelte andre regelverk som i dag lovfester at det skal tas hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser ved tildeling av konsesjon. Etter utvalgets vurdering vil sikkerheten for foretak som er underlagt

sikkerhetsloven eller som opererer på norsk sokkel, ikke bli dårligere, snarere styrket ved ett samlet regelverk. Nødvendig ekspertise for behandling av meldinger vil bli samlet ett sted, og behovet for konfidensiell behandling vil bli ivaretatt.

Selv om dagens regler om kontroll av investeringer i enkelte andre regelverk må tilpasses og eventuelt oppheves, kan regelverkene for øvrig trolig videreføres som de er. Dette inkluderer også sektorprinsippet i sikkerhetsloven.

Ved utforming av regler i en ny lov og forskrift kan det tas utgangspunkt i og henvises til definisjoner og begreper fra sikkerhetsloven. Det vil også være naturlig å bruke begreper fra aksjeloven, regnskapsloven, konkurranseloven, eksportkontrollloven mv. Selv om hensynet med investeringskontrollen vil være å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, mener utvalget at regelverket bør utformes slik at det ligner på andre regelverk som regulerer lovlig næringsvirksomhet, fremfor regelverk som håndterer trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette er fordi hoveddelen av aktiviteten som regelverket skal kontrollere, er både lovlig og ønskelig.

Utvalget anbefaler at regelverket gjennomgås etter relativt kort tid, eksempelvis etter tre år, ettersom dette er et nytt tiltak som i vesentlig grad avhenger av det gjeldende trusselbildet, teknologisk utvikling og internasjonal politikktutvikling.

Utvalget anbefaler også at det utarbeides årlige rapporter om kontrollmyndighetens aktiviteter etter modell av EUs årsrapporter. Dette vil bidra til åpenhet og forståelse for det norske regelverket, og etter hvert også kunne bidra til bedre nasjonal og internasjonal statistikk på området. Hvor detaljert om antall og type saker en slik rapport kan være, må vurderes med utgangspunkt i regler om offentlighet og taushetsplikt.

¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker gir generelle regler om saksbehandlingen når det treffes avgjørelser i den offentlige forvaltning, og særlig partenes rettigheter under saksbehandlingen.

Kapittel 20

Internasjonalt samarbeid om investeringskontroll

20.1 Innledning

De trusler og risikoer som berører Norge er i stor grad knyttet til utviklingstrekk utenfor våre grenser. Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å ha et tett samarbeid med andre land for både å forebygge og håndtere risikoen som kan følge av enkelte utenlandske investeringer.

Internasjonale investeringer og tilsvarende avtaler gjøres ofte mellom foretak som har eierstrukturer som går på tvers av flere land. En investering i et selskap i Tyskland kan for eksempel gi investoren kontroll over datterselskaper i Norge, USA og Storbritannia. Dersom investeringen er i en sektor som kan ha betydning for landenes nasjonale sikkerhetsinteresser, kan investeringen bli gjenstand for investeringskontroll i alle fire land. For myndighetene kan det å ha mulighet til å utveksle opplysninger og dele vurderinger om transaksjonen, investor eller foretaket, redusere både kostnader og tidsbruk til å behandle saken. For investoren og de involverte foretakene vil en effektiv prosess redusere usikkerhet og kostnader. Fra investors side vil det også være en fordel om prosessene i de ulike landene ligner hverandre, blant annet hvilke opplysninger som kreves og tidsfrister for saksbehandlingen. En forutsetning for samarbeid mellom land er at man avtaler rutiner for behandling av konfidensiell og sikkerhetsgradert informasjon.

Internasjonalt samarbeid om investeringskontroll hindrer ikke at det enkelte land gjør selvstendige vurderinger av risikoen investeringen utgjør for landets nasjonale sikkerhetsinteresser. Beslutningen om investeringen skal tillates eller ikke, vil uansett gjøres av hvert enkelt lands myndigheter.

Som et lite land er det naturlig for Norge å søke internasjonalt samarbeid om investeringskontroll, på samme måte som Norge deltar i internasjonalt samarbeid på andre politikkområder. Etter utvalgets vurdering vil et norsk investeringskontrollregelverk som ligner på det andre land har og som er i tråd med kravene i EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer,

gjøre det enklere for Norge å delta i internasjonalt samarbeid på området.

Nedenfor drøfter utvalget flere spørsmål Norge kan følge for å etablere et systematisk og solid internasjonalt samarbeid om investeringskontroll.

20.2 Videreutvikling av et fast kontaktpunkt

Myndigheten som behandler meldinger om potensielt sikkerhetstruende investeringer, bør også være nasjonalt kontaktpunkt for henvendelser fra investorer og næringslivet om slike saker. I tillegg bør et kontaktpunkt kunne motta henvendelser fra andre lands investeringskontrollmyndigheter. EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer krever at alle EUs medlemsland etablerer et nasjonalt kontaktpunkt. Et kontaktpunkt er en forutsetning for at forordningens samarbeidsmekanismer skal kunne gjennomføres i praksis. Dette kravet gjelder ikke for Norge, men utvalgets syn er at et tilsvarende norsk kontaktpunkt kan bidra til å forenkle samarbeidet med andre land og gjøre ordningen mer gjenkjennelig.

Den norske investeringskontrollmyndigheten bør ha faste rutiner for å håndtere henvendelser fra andre lands myndigheter om konkrete saker. For eksempel bør det på forhånd være avklart hvilken informasjon som kan deles med hvilke land og hvordan konfidensielle opplysninger skal behandles. Det er naturlig at investeringskontrollmyndigheten også tar del i internasjonale møter og samarbeidsfora på fagområdet. Dette vil bidra til nettverks- og kompetansebygging og til at myndigheten er oppdatert på internasjonal regelverksutvikling og endringer i situasjonsbildet.

Det bør være enkelt for investorer og andre lands myndigheter å identifisere det norske kontaktpunktet. For eksempel bør et nettsøk på «investeringskontroll» eller «investment screening Norway» lede til investeringskontrollmyndighetens nettside. Til sammenligning får man

treff på Konkurransetilsynets nettsider ved nettsøk på «merger control Norway», og på UD's nettsider for eksportkontroll dersom man søker på «export control Norway».

20.3 Bilateralt samarbeid med andre land

Justis- og beredskapsdepartementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet har i dag bilateral kontakt med enkelte lands myndigheter om investeringskontroll, herunder Sverige, Danmark og USA. Det er per i dag ikke etablert fast bilateralt samarbeid med andre land om investeringskontroll.

Et samarbeid med andre land om investeringskontroll kan ta ulike former. En mulighet er å etablere faste, men uforpliktende dialoger med enkelte land. Slike bilaterale dialoger kan ha stor nytteverdi så lenge Norge står utenfor EUs samarbeidsmekanisme.

En annen form for samarbeid er avtaler som legger til rette for deling av opplysninger og vurderinger om konkrete investeringskontrollsaker. En avtale med et annet land bør inkludere faste rutiner for hvilken informasjon som kan utveksles, på hvilken måte, og til hvem. I investeringskontrollsaker er det ofte korte frister og det bør derfor være automatikk i hvordan slike saker behandles. Det kan være naturlig å bygge videre på etablerte avtaler om utveksling av etterretnings- og sikkerhetsinformasjon og annen begrenset eller konfidensiell informasjon. Norge har blant annet en generell sikkerhetsavtale om gjensidig beskyttelse og utveksling av gradert informasjon med de andre nordiske landene fra 2013. Norge har også bilaterale og multilaterale avtaler om utveksling av sensitive opplysninger i forbindelse med skattesaker, eksportkontrollsaker og fusjonskontrollsaker. Se nærmere om det nordiske samarbeidet om konkurranse- og fusjonssaker i boks 20.1.

Et nært samarbeid med våre nærmeste nabo-land og allierte kan gjøre behandlingen av konkrete saker mindre ressurskrevende og mer effektiv, særlig i tilfeller hvor en investering berører både Norge og det andre landet. Samarbeid kan bidra til at norske beslutninger blir mer i tråd med beslutninger i andre land. Dette vil gjøre Norge mindre utsatt for politiske reaksjoner fra tredjeland. Dersom en investering godkjennes i Sverige og Danmark bør det tale for at den også kan godkjennes i Norge, hvis det ikke er særlige forhold som utløser risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser i Norge.

Boks 20.1 Nordisk samarbeid om konkurranse- og fusjonssaker

Konkurransetilsynet samarbeider med konkurransemyndighetene i de andre nordiske landene. Konkurransemyndighetene har årlige møter der man utveksler erfaringer og drøfter saker av felles interesse. Myndighetene samarbeider også om informasjonsutveksling.

En nordisk avtale ble undertegnet i Helsinki i 2017. Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Grønland og Færøyene er med i samarbeidet. Avtalen innebærer at konkurransemyndighetene kan hente inn opplysninger og gjennomføre bevissikring på eget territorium på vegne av hverandre. Ifølge Konkurransetilsynet vil et styrket og utvidet nordisk konkurransesamarbeid medvirke til mer effektiv håndheving av konkurransereglene.

Kilde: *Samarbeid med andre organisasjoner* Samarbeid – Konkurransetilsynet (Konkurransetilsynet, 2023)

Samarbeid med andre land vil medføre noen kostnader ved at det vil være forventninger om at norske myndigheter bidrar med informasjon og undersøker saker på etterspørsel fra andre land. Dette kan begrense kapasiteten hos investeringskontrollmyndigheten til å behandle egne saker. Norge bør derfor vurdere hvilke land det er viktigst å samarbeide med. Utvalget mener at nytten av et strategisk internasjonalt samarbeid om investeringskontroll vil veie opp for eventuelle kostnadsmessige ulemper.

Samarbeidsordninger med andre land om investeringskontroll må utformes slik at de ikke er til hinder for norske myndigheters mulighet til å foreta selvstendige beslutninger basert på norske sikkerhetsinteresser. Utvalget mener at det er naturlig at Norge henvender seg til Sverige og Danmark om å etablere avtaler om utveksling av opplysninger om konkrete saker, eventuelt at man etablerer en nordisk samarbeidsordning. Sverige og Danmark er både våre viktigste handelspartnere og nære sikkerhetspolitiske samarbeidspartnere. I lys av Finlands nye medlemskap i NATO og Sveriges NATO-søknad, vil det være særlig relevant å søke fellesnordiske løsninger der det er mulig, gitt våre lignende styresett, verdisyn og trussel- og risikobilde.

Mer generelle og uforpliktende dialoger om erfaringer og regelverksutvikling bør søkes med flere land, inkludert Storbritannia og USA. Det er særlig viktig å etablere god kontakt med viktige opphavsland for investeringer til Norge, ettersom investeringskontrollmyndighetene oftest vil trenge informasjon tilknyttet investeringer fra disse landene.

20.4 Samarbeid med EU om investeringskontroll

20.4.1 Samarbeid med EU er naturlig

Etter utvalgets syn er det naturlig for Norge å samarbeide med EU om investeringskontroll både fra et sikkerhetspolitisk- og fra et handels- og næringspolitisk ståsted.

I NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet* vises det til at EUs betydning på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området har økt de siste årene. Forsvarskommisjonen av 2021 påpeker i punkt 14.7.2:

Som ikke-medlem av EU stiller dette Norge overfor noen dilemmaer. Det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet omfattes ikke av EØS-avtalen, og er bare delvis dekket av andre avtaler Norge har med EU. Det er åpenbart en ulempe for Norge at deler av sikkerhets- og forsvarspolitikken som både angår og kan påvirke oss drøftes og avgjøres på arenaer i EU der vi ikke er til stede. Eksempler er utforming av sanksjonspolitikken overfor Russland, og håndteringen av sammensatte trusler og forsyringsikkerhet. Norske myndigheter bør derfor sørge for konkrete samarbeidsmekanismer som gjør det mulig å håndtere grenseoverskridende trusler.

Norges deltakelse i det indre marked innebærer at en investering i Norge kan gi investor rett til å også etablere seg i andre EØS-land. Europeiske foretak har svært ofte økonomisk virksomhet i flere land i EØS. Investorer fra tredjeland ønsker naturlig nok å utnytte de fordelene som det indre marked gir. EØS-avtalen gjør det derfor særlig relevant å søke et nærmere samarbeid med EU om investeringskontroll.

Det indre marked binder også EØS-landene sammen gjennom grensekryssende infrastruktur som transport-, energi- og telekommunikasjon. Det er naturlig at investeringer fra tredjeland som gir tilgang til teknologi eller informasjon om denne typen grensekryssende infrastruktur blir gjen-

stand for koordinerte sikkerhetsmessige vurderinger i de aktuelle landene.

Norge deltar i flere av de største forsknings- og investeringsprogrammene i EU, som InvestEU, Horisont Europa, EUs romprogram, Det europeiske forsvarfondet og DIGITAL. EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer artikkel 8 fremhever at EU-kommisjonen kan gi en uttalelse i saker hvor den vurderer at en investering meldt inn fra et medlemsland, kan påvirke prosjekter eller programmer som er av interesse for EU. Norge deltar i flere av disse. Ettersom Norge ikke er del av EUs samarbeidsmekanisme for investeringskontroll er det i dag ingen automatikk i at Norge varsler EU-kommisjonen om eventuelle investeringer i norske foretak som er deltakere i disse programmene.¹

Norges tette bånd med EØS-land gjennom næringsvirksomhet, infrastruktur og forskning betyr at en investering i Norge vil kunne få konsekvenser for sikkerheten i EU-land, og motsatt. Slike grensekryssende virkninger av utenlandske direkteinvesteringer vil ikke alltid bli fanget opp og vurdert innenfor rammene av nasjonale kontrollmekanismer. Dette viser at det er behov for et tett samarbeid om investeringskontroll med EU.

20.4.2 Mulige tilnærminger til et samarbeid med EU

EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer er lagt til unionens handelspolitikk, og faller utenfor EØS-avtalens virkeområde (se om forordningen i punkt 8.4). Norge er derfor et tredjeland etter forordningens bestemmelser. Norges status som tredjeland i henhold til EU-forordningen medfører også at norskkontrollerte investorer i utgangspunktet skal behandles som tredjelandsinvestorer i medlemslandenes nasjonale regelverk om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer, hvis det ikke gjøres nasjonale tilpasninger som i de danske og tyske regelverkene. Denne problemstillingen er også omtalt i punkt 15.9.2.

Norge deltar ikke i den interne samarbeidsmekanismen i EU hvor landene og Kommisjonen utveksler opplysninger om og drøfter konkrete

¹ EU stiller i noen tilfeller krav om at foretak som deltar i programmene må ha reelt eierskap i et av deltakerlandene, for eksempel Norge. Dersom et foretak er kontrollert av eiere i et tredjeland, kan foretaket bli bedt om å oppfylle et sett med kriterier for å redusere sikkerhetsrisikoen. Det er også mulig at foretaket ikke vil få anledning til å delta i programmet. Det er norske myndigheters ansvar å garantere at norske deltakere tilfredsstiller sikkerhetskravene for deltakelse i EUs forskningsprogrammer.

saker. Norge deltar heller ikke i EUs ekspertgruppe for investeringskontroll som er etablert som følge av forordningen. I ekspertgruppen møtes medlemslandene og Kommisjonen for å utveksle generelle erfaringer om og synspunkter på regelverksutvikling og behandling av saker. Ifølge EUs generaldirektorat for handel, kan andre lands myndigheter inviteres inn som gjester på slike møter, men ikke delta på fast basis.

EU-forordningen åpner for at det kan etableres samarbeid om investeringskontroll med tredjeland. Per ultimo juni 2023 har EU kun regelmessige samtaler om investeringskontroll med USA som del av Trade and Technology Council. Norske myndigheter har ikke etablert faste møtepunkter eller inngått noen samarbeidsavtaler med EU om investeringskontroll.

Rettsakter som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, kan likevel anses som akseptable for inkludering i EØS-avtalen. Norge deltar i flere av EUs fellesskapsprogrammer gjennom protokoll 31 til EØS-avtalen. Protokoll 31 regulerer samarbeidet mellom EØS/EFTA-landene og EU på særlige områder utenfor de fire friheter, for eksempel informasjonssikkerhet, katastrofeberedskap og forskning og teknologiutvikling.

I utgangspunktet kan det tenkes at EØS/EFTA-landenes deltakelse i EUs forordning om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer kan reguleres gjennom et tillegg til protokoll 31. Det må da vurderes om deler av forordningen bør tas inn i norsk rett. Regelverk som kun omhandler myndighetsforpliktelser og ikke gir rettigheter eller plikter til private rettssubjekter, kan være enklere å inkludere i protokoll 31.

En hovedhensikt med å ta EU-forordningen inn i EØS-avtalen, må være å kunne delta i EUs samarbeidsmekanisme. En annen målsetting må være at norsk kontrollerte investorer ikke lenger skal være ansett som tredjelandsinvestorer, og likebehandles med investorer fra EU-land. En forankring og anvendelse av dette internasjonale regelverket i Norge vil også gi en trygghet og forutsigbarhet for utenlandske investorer.

Uavhengig av om EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer tas inn i norsk rett, er forordningens krav til regelverk for investeringskontroll en hensiktsmessig ramme for innretningen av et norsk regelverk. Forordningen har vært toneangivende for EU-landene som har utarbeidet eller revidert sine nasjonale regelverk de siste årene. EU-forordningen kan følgelig fungere som veiledning for norsk regelverk uten at den er rettslig forpliktende. Dette vil gjøre samarbeidet med EU og EUs medlemsland enklere og

regelverket vil være mer gjenkjennelig for investorer.

Norge samarbeider i dag tett med EU om eksportkontroll selv om EUs regelverk for eksportkontroll (2021/821) er en del av unionens handelsregelverk som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Dette taler for at et samarbeid om investeringskontroll med utgangspunkt i EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer også burde være mulig å oppnå. Se nærmere beskrivelse av samarbeidet mellom Norge og EU om eksportkontroll i boks 20.2.

Norge har en avtale med EU om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon fra 2004. I avtalens fortale vises det til at Norge og EU er enige om at det bør opprettes samråds- og samarbeidsordninger dem imellom i saker av felles sikkerhetsinteresse, og at det i den forbindelse følgelig vil være vedvarende behov for å utveksle gradert informasjon mellom Norge og EU (*Avtale mellom Norge og Den europeiske union om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon*, 2023).

Norske myndigheter bør i første omgang jobbe målrettet for å opprette et tettere samarbeid med EU-kommisjonen om investeringskontroll, gjennom formalisering av møter og etablering av faste fora for diskusjon. Utover deling av informasjon og utveksling av erfaringer med investeringskontrollarbeidet, som i seg selv vil være nyttig for det norske embetsverket, vil dette gi anledning til å kartlegge hvilket handlingsrom det finnes for tettere samarbeid med EU, inklusive deltakelse i EUs samarbeidsmekanisme for utveksling av informasjon om investeringskontrollsaker. Som et ledd i dette arbeidet bør det kartlegges hvilke krav EU og medlemslandene vil ha for tettere samarbeid med Norge, og hvilken rolle EØS-avtalen kan ha for å tilrettelegge for slikt samarbeid, herunder om innlemmelse av forordningen gjennom protokoll 31 til EØS-avtalen vil gi det nødvendige rettslige grunnlaget. Målet for norske myndigheter bør være å sette i gang en prosess med sikte på å sikre Norge deltakelse i EUs samarbeid om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer.

20.5 Samarbeid i internasjonale fora

Utenlandske investeringer tilfører viktig kunnskap og kapital til norsk næringsliv, og norske foretak har behov for forutsigbare og tydelige rammevilkår for egne etableringer utlandet. Norge er i tillegg en av verdens største utenland-

Boks 20.2 Samarbeidet med EU om eksportkontroll

Norge har et nært samarbeid med EU om eksportkontroll og ikke-spredning generelt, og har som målsetting å gjennomføre EUs standarder i det norske regelverket. Det er nær og hyppig kontakt på eksportkontrollfeltet for å sikre størst mulig grad av harmonisering. Dette bidrar til forutsigbarhet og størst mulig grad av likebehandling av aktører som berøres av eksportkontroll.

I 2003 inngikk Norge et samarbeid med EUs utenriksstjeneste om eksportkontroll for forsvarsmateriell. Siden 2013 har det vært et uformelt samarbeid med EU-kommisjonen om eksport av flerbruksvarer. Samarbeidet ble formalisert i 2017. Samarbeidet innebærer blant annet at Norge som eneste ikke-medlemsland, utveksler avslag på søknader om eksport av forsvarsmateriell og flerbruksvarer i databaser EU har etablert. Landene kan konsultere nærmere om et konkret avslag, noe som er nyttig i Utenriksdepartementets lisensieringsarbeid. Utgangspunktet er at dersom det foreligger et avslag fra et EU-

land i en identisk sak forutsettes det at også den norske søknaden blir avslått.

Basert på det etablerte samarbeidet holdes halvårlige politiske konsultasjoner med EUs utenriksstjeneste og EU-kommisjonen om spørsmål knyttet til eksportkontroll i et videre perspektiv, herunder årlig rapportering, destinasjonsland av bekymring, ATT, eksportkontrollregimene, samt politikkutvikling. Utenriksdepartementet og norsk industri inviteres til EU-kommisjonens årlige Export Control Forum, og Norge stiller eksperter til rådighet for EUs utadrettede dialogprogrammer overfor tredjeland. I forbindelse med EUs tiende pakke av restriktive tiltak mot Russland, ble Norge gitt status som partnerland hva angår eksportkontroll av flerbruksvarer og -teknologi.

Kilde: Meld. St. 21 (2022–2023) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2022, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*, punkt 8.6.

sinvestorer gjennom Oljefondet. Det er i Norges interesse å gå foran i utviklingen av regelverk som er så lite begrensende på investeringsflyten mellom land som mulig, gitt den geopolitiske situasjonen. Ved å ta aktiv del i fora som er sentrale i utviklingen av beste praksis og standarder for investeringskontroll, kan Norge tilegne seg verdifull erfaring og kunnskap. Gjennom å ta en tydelig rolle internasjonalt og vise til nasjonale tiltak og prioriteringer, vil Norge også kunne oppfattes som en forutsigbar og pålitelig alliert og partner, noe som er viktig for Norges posisjon i internasjonalt samarbeid.

OECD har i lengre tid vært en sentral aktør i utviklingen av kunnskapsgrunnlaget om regelverk for investeringskontroll. OECD dekker temaer som berører mange ulike nasjonale politikkområder og har for eksempel utredet sammenhengene mellom investeringskontroll og konkurranseregulering. OECD produserer også viktig bakgrunnsmateriale for utformingen av norsk politikk i form av statistiske data og økonomiske analyser. Norge tar aktivt del i mange av OECDs arbeidsgrupper.² I OECD er arbeidet med investeringskontroll koblet til det øvrige arbeidet med fremme av ansvarlige og bærekraftige investerin-

ger mellom land. I Norge er det i hovedsak Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet som har kontakt med arbeidsgruppen for investeringer i OECD.

Også internasjonale organisasjoner som International Monetary Fund (IMF) har økende oppmerksomhet på risikoen ved geøkonomisk fragmentering som følge av unilaterale økonomiske tiltak rettet mot internasjonal handel og investeringer. Ikke-harmoniserte investeringskontrollreguleringer er blant utfordringene som bidrar til fragmentering. IMF har laget en rapport om denne utviklingen, og foreslår tiltak som kan redusere de negative konsekvensene ved geøkonomisk fragmentering (S. Aiyar, 2023). På områder hvor det ikke er mulig å få til brede, multilaterale løsninger på grunn av ulike interesser, anbefaler IMF at land med felles interesser samarbeider om plurilaterale initiativer som er ikke-diskriminerende og åpne for at flere land kan slutte seg til etter hvert. Dette kan være relevant for investeringskontroll, hvor det ikke finnes noen multilate-

² Se nærmere om hvilke arbeidsgrupper Norge deltar i her: Kort om OECD – regjeringen.no

rale fora for diskusjon om harmonisering og felles kjøreregler.

Utvalget mener norske myndigheter bør ta en aktiv rolle i relevante internasjonale fora som OECD og IMF, for å bidra til å øke kunnskapen

om konsekvenser av investeringskontroll og geøkonomisk fragmentering, samt arbeide for regelverksharmonisering og etablering av en internasjonal beste praksis for investeringskontroll.

Kapittel 21

Økonomiske og administrative konsekvenser

Usikkerheten ved vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene

De økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag er usikre. Det fremtidige omfanget og sammensetningen av utenlandske investeringer i Norge vil ha betydning både for antall saker som skal meldes og behandles, og for kompleksiteten av sakene.

Økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalgets anbefalinger om innføring av nytt regelverk og system for investeringskontroll vil ha økonomiske konsekvenser for myndighetene og næringslivet.

Utvalgets forslag vil innebære at om lag 300 investeringer vil utløse meldeplikt hvert år, og at det i tillegg vil kunne komme omkring 70 frivillige meldinger. De årlige kostnadene for myndighetene ved å motta, behandle og besvare meldinger anslås å være om lag 33 millioner kroner. Se nærmere om forutsetningene for dette anslaget i punkt 18.2. I tillegg vil det påløpe kostnader til å utvikle og vedlikeholde regelverket for kontroll, til å administrere kontrollen og til å behandle klager.

Forslag om meldeplikt anslås å påføre investorene en årlig kostnad på om lag 15 millioner kroner. I tillegg anslås det at næringslivet vil påta seg ytterligere 3 millioner kroner i kostnader i forbindelse med frivillige meldinger.

Selv om det er investor som får plikt til å melde en investering for kontroll, er det ikke gitt at det er den meldepliktige avtaleparten som har størst økonomisk interesse av utfallet av kontrollen. Endringer i markedsforhold kan også gjøre at de økonomiske interessene endres fra avtalen inngås til investeringskontrollen er avsluttet. Utvalget legger av den årsak til grunn at avtalepartene kan inngå privatrettslige avtaler som regulerer forholdet mellom partene, for eksempel om partene vederlagsfritt skal kunne trekke seg fra avtalen dersom godkjenning ikke er gitt innen en viss tid, eller avtalen må endres.

Administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger

Utvalgets anbefalinger vil også medføre administrative konsekvenser for myndigheter og næringslivet.

For myndighetene vil utarbeiding av et nytt regelverk om investeringskontroll kreve ytterligere utredning, først og fremst av lovteknisk karakter, men også for å avgrense nærmere hvilke sektorer og teknologiområder som skal omfattes av ordningen. Også spørsmålet om hvilket statlig myndighetsorgan som skal få oppgaven med å behandle og besvare mottatte meldinger, må utredes nærmere.

Når en eventuell ny lov om investeringskontroll trer i kraft, vil myndighetene løpende motta meldinger og henvendelser fra næringslivet og andre berørte aktører. Utvalget foreslår at investeringskontrollen skal behandle og besvare innkomne meldinger innen angitte tidsfrister. Overholdelse av tidsfristene vil være administrativt krevende, særlig i perioder med mange og komplekse meldinger, eller hvor kapasiteten til å saksbehandle meldingene midlertidig er svekket som følge av uforutsette hendelser.

Det kan være en utfordring at den faktiske saksmengden i stor grad vil styres av forhold som ligger utenfor myndighetens kontroll, for eksempel markedstrender og geøkonomisk utvikling. Det kan gjøre det vanskelig å planlegge tilstrekkelig kapasitet i ulike perioder med mer eller mindre aktivitet. Det er avgjørende at saker behandles forutsigbart og innen fristene for at ordningen skal fungere. Det er også viktig at investeringskontrollmyndigheten har tilstrekkelig med ressurser til å svare på spørsmål og veilede om regelverket.

Utvalget foreslår at reglene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven tilpasses og innarbeides i ny lov om investeringskontroll. For myndigheter som er involvert i disse sakene, i første rekke departementene, regjeringen og NSM, vil forslaget om at sakene skal behandles av investerings-

kontrollen innebære en administrativ forenkling. Departementene og regjeringen vil likevel måtte stå for etatsstyringen av investeringskontrollmyndigheten, samt at departementet må behandle eventuelle klager.

Utvalgets anbefalinger vil også medføre administrative konsekvenser hos næringslivet. En investering kan utløse meldeplikt for flere investorer i en eierkjede, så antallet investorer som berøres av meldeplikten vil være noe større enn det anslåtte antall meldinger. Myndighetenes plikt til å svare på meldingene innen gitte tidsfrister antas å redusere de administrative konsekvensene for næringslivet. Forslaget om at investorer frivillig kan melde investeringer som ikke har meldeplikt, antas ikke å gi andre administrative ulemper for næringslivet enn de beskrevet over.

Andre konsekvenser

Utvalgets forslag vil, som beskrevet i punkt 19.2, medføre behov for justeringer i enkelte tilgrensede regelverk, blant annet sikkerhetsloven og petroleumsloven.

Utvalgets forslag vil også kunne få konsekvenser for den praktiske forvaltningen av andre til-

grensede regelverk. En investering kan for eksempel bli gjenstand for vurdering etter både investeringskontrollregelverket og konkurranseregelverket samtidig. I tilfeller hvor investeringen er en nyetablering, kan det foreligge parallelle søknader til konsesjonsmyndigheter, miljømyndigheter og kommunale myndigheter. Utvalget mener at det er prinsipielt viktig at de ulike myndighetene ikke gjør overlappende vurderinger av samme hensyn.

Vilkår som settes med hjemmel i investeringskontrollregelverket med forskrifter, kan utløse behov for endringer i andre tidligere vedtak (for eksempel konsesjonstildelinger) eller behov for nye vedtak etter andre lover (for eksempel leve-
randørklarering).

Utvalget foreslår at investeringskontrollen skal ha som formål å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Vurderinger knyttet til klima og miljø vil kun være relevant i den grad miljø- og klimarisikoen ved foretakets virksomhet er så omfattende at den kan påvirke nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget kan ikke se at forslaget vil få konsekvenser for likestilling eller for inntekts- og formuesfordelingen.

Referanser

- Andersen Morten S., G. M. T. E., Sverdrup U., (2021). Mekanismer for screening av utenlandske investeringer. Oversikt over et utvalg land | NUPI. *NUPI Report*, 27.
- Arbets- og næringsministeriet. (2012). *Lag om tillsyn over utlänningars företagsköp 172/2012* Oikeusministeriö, Edita Publishing Oy. <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2012/20120172>
- Arbets- og næringsministeriet. (2022). *Screening of foreign corporate acquisitions in Finland. Annual report 2022*. https://tem.fi/documents/1410877/0/VN0083008_YKA+vuosiraportti+2022+FINAL_EN.pdf/14dee38b-67e1-a3d7-74ce-230c9bdeb07a/VN0083008_YKA+vuosiraportti+2022+FINAL_EN.pdf?t=1689147367692
- Arbets- og næringsministeriet. (2023). *Screening of foreign corporate acquisitions in Finland*. https://tem.fi/documents/1410877/0/VN0083008_YKA+vuosiraportti+2022+FINAL_EN.pdf/14dee38b-67e1-a3d7-74ce-230c9bdeb07a/VN0083008_YKA+vuosiraportti+2022+FINAL_EN.pdf?t=1689147367692
- Arbets og næringsministeriet. (2021). *Act on the screening of foreign corporate acquisitions (172/2012; as amended by 496/2014)*. https://tem.fi/documents/1410877/0/Ohjeita+hakemukselle+ja+ilmoitukselle_en.pdf/ce7e92f0-2f9d-0e2b-849c-0a4786db2763/Ohjeita+hakemukselle+ja+ilmoitukselle_en.pdf?t=1634815680174
- Avtale mellom Norge og Den europeiske union om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon*. (2023). @lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2004-11-22-47?q=avtale%20%22gradert%20informasjon%22>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Investment Screening in Germany: Facts & Figures*. https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Aussenwirtschaft/investment-screening-in-germany-facts-figures.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Cabinet Office U. K. (2023a). *Guidance: National Security and Investment Act: details of the 17 types of notifiable acquisitions*. <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-and-investment-act-guidance-on-notifiable-acquisitions/national-security-and-investment-act-guidance-on-notifiable-acquisitions#transport>
- Cabinet Office U. K. (2023b). *National Security and Investment Act 2021 Annual Report 2022–2023*. Cabinet Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1169054/National_Security_and_Investment_Act_2021_annual_report_2022-23_PDf.pdf
- Code of Federal Regulations. (2023). *eCFR: 31 CFR Part 800 Subpart C – Coverage*. <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-VIII/part-800/subpart-C?toc=1>
- Department for Business, E. a. & Industrial Strategy. (2017). *National Security and Infrastructure Investment Review: Impact Assessment*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669501/National_Security_and_Infrastructure_IA_Consultation_Stage.pdf
- Department for Business, E. a. & Industrial Strategy. (2020, 09/11/2020). *National Security and Investment Bill BEIS006(F)-20-CCP*. Hentet 20. oktober 2023 fra <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5faad8ed8fa8f56da59d41a0/ansi-impact-assessment-beis.pdf>
- Department for Business, E. I. S. (2022). *National Security and Investment Act 2021: guidance on compliance and enforcement*. E. I. S. Department for Business. Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-and-investment-act-2021-guidance-on-compliance-and-enforcement/national-security-and-investment-act-2021-guidance-on-compliance-and-enforcement>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner*.

- DSB. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf
- Dr. Heinrich T. Dr. Kuhn T. Berg O. Wienke T-M. (2023). *Foreign direct investment reviews 2023: Europe*. Hentet 11. september 2023 fra <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/foreign-direct-investment-reviews-2023-europe>
- Ellehuus, R. (2020, 8. september 2023). Strange Birds in the Archipelago: Finland's Legislation on Foreign Real Estate Investment | Kremlin Playbook Spotlight | CSIS. <https://www.csis.org/blogs/kremlin-playbook-spotlight/strange-birds-archipelago-finlands-legislation-foreign-real-estate>
- Erhvervsministeriet. (2021). *Bekendtgørelse om afgrænsning af anvendelsesområdet for lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringscreeningsloven)* (Bekendtgørelse nr. 1491 af 25. juni 2021).
- Erhvervsstyrelsen. (2023). *Særligt følsomme sektorer og aktiviteter*. Hentet 26. september 2023 fra <https://erhvervsstyrelsen.dk/saerligt-foelsomme-sektorer-og-aktiviteter>
- Etterretningstjenesten. (2021). *Fokus 2021*. https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/fokus-norsk/Fokus2021%20-%20Weboppslag.pdf/_/attachment/inline/d14dc302-25ed-4ce0-97cd-88b0106fd347:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021%20-%20Weboppslag.pdf
- Etterretningstjenesten. (2023). *Fokus 2023*. <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold>
- EU-domstolen. (2022). *C-37/20 Luxembourg Business Registers*. <http://www.dpcuria.eu/case?reference=C-37/20>
- EU-domstolen. (2023). *C-106/22 Xella Magyarország*. EU-domstolen,. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=275399&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&=1&text=&doclang=D&cid=4367818>
- EU-kommisjonen. (2022). *Frequently asked questions on the EU framework for FDI screening (updated June 2021)*. Hentet 4. september 2023 fra <https://circabc.europa.eu/ui/group/be8b568f-73f3-409c-b4a4-30acfcec5283/library/7c76619a-2fcd-48a4-8138-63a813182df2/details>
- EU-kommisjonen. (2023a). *Commission recommendation of 3.10.2023 on critical technology areas for the EU's economic security for further risk assessment with Member States*. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-10/C_2023_6689_1_EN_ACT_part1_v8.pdf
- EU-kommisjonen. (2023b). (EU) 2019/452. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>
- EU-kommisjonen. (2023c). *European Green Deal: New EU-Norway Green Alliance to deepen cooperation on climate, environment, energy and clean industry* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_2391
- EU-kommisjonen. (2023d). *Joint communication to The European Parliament, The European Council and the Council on «European economic security strategy»*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>
- EU-kommisjonen. (2023e). *Third annual report on the screening of foreign direct investments into the Union – COM(2023)590*. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590?en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590?en)
- EU (1988). *Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af Traktatens artikel 67*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A31988L0361>
- EU (2019/452). *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*
- EU (2022). *Request for information from the investor for the purposes of notifications pursuant to Article 6 of Regulation (EU) 2019/452*. <https://circabc.europa.eu/ui/group/be8b568f-73f3-409c-b4a4-30acfcec5283/library/aac8130b-3b40-4bd1-99b5-147447189f23/details>
- Finansdepartementet. (2022, 2022-12-20). *EU-domstolens avgjørelse om register over reelle rettighetshavere*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-domstolens-avgjorelse-om-register-over-reelle-rettighetshavere/id2952452/>
- Finanstilsynet. (2022). *Veileder til hvitvaskingsloven, rundskriv 4/2022*. Hentet 1. september 2023 fra <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/7b1a60634567430796fc36ea9b1ae3ac/rundskriv-4-2022-veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf>
- Finstad Ø. Kibar O. (2023, 2023-05-21). *Storinvestor i russiske selskaper får grønt lys av regjeringen: – Burde stoppet oppkjøpet (+)*. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/teknologi/finbnett/sikkerhetsloven/globalconnect/stor>

- investor-i-russiske-selskaper-far-gront-lys-av-regjeringen-burde-stoppet-oppkjøpet/2-1-1451348
- Flaaten G, S. B. N. E. A. E. A. G. S. T. (2021). *Salget av Bergen Engines* (Metoderapport Skup 2021, Issue. <https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2022-04/bergens-tidende-salget-av-bergen-engines.pdf>
- Försvarsministeriet. (2019). *Lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv 470/2019* Oikeusministeriö, Edita Publishing Oy. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2019/20190470>
- Gåsemyr, H. J. & Medin, H. (2021). *Veier til informasjon om utenlandsk eierskap i Norge: kilder og metoder*. NUPI.
- Hafstad, C. (2023). «Weaponization» av eierskap og norske eierskapskontrollregler. *Lov og Rett*, 62(5), 303-324. <https://doi.org/10.18261/lor.62.5.4>
- Høringssvar fra Justis- og beredskapsdepartementet*, (2022). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou/id2921326/?uid=d4d65a2f-f567-4b76-8414-e908fab47c05>
- IMF. (2023). *GDP based on PPP, share of world*. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>
- Jalinous, M., Schomig, Brady, Sensenig, Crowley, Jividen,. (2023). *Foreign direct investment reviews 2023: United States*. <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/foreign-direct-investment-reviews-2023-united-states#article-content>
- Justitiedepartementet. (2023a). *Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar – Regeringskansliets rättsdatabaser*. <https://beta.rkrattsbaser.gov.se/sfs/item?bet=2023%3A560&tab=forfattningstext>
- Kauppi Liisa, C. B. (2023). *The China dilemma in foreign direct investment screening: Comparing the Finnish and Swedish approaches*. <https://kinacentrum.se/wp-content/uploads/2023/06/the-china-dilemma-in-foreign-direct-investment-screening-comparing-the-finnish-and-swedish-approaches-2.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023, 2023-03-31). *Regjeringen setter vilkår knyttet til kjøp av eierandel i GlobalConnect*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-setter-vilkar-knyttet-til-kjop-av-eierandel-i-globalconnect/id2970605/>
- Konkurransetilsynet. (2017). *Temaark: Kontroll med foretakssammenslutninger*. https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/Temaark_Kontroll-med-foretakssammenslutninger-2017.pdf
- Konkurransetilsynet. (2023, 2018-08-24). *Samarbeid med andre organisasjoner*. Hentet 25. oktober fra <https://konkurransetilsynet.no/om-oss/samarbeid/>
- Kratz, A., Zenglein, M. J., Sebastian, G. & Witzke, M. (2023). *EV Battery investments cushion drop to decade low. Chinese FDI in Europe: 2022 Update*. <https://rhg.com/wp-content/uploads/2023/05/MERICS-Rhodium-9May2023.pdf>
- Martinsen, K. D. (2023). *Økonomisk krigføring* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga*. Finansdepartementet (2015). <https://www.regjeringen.no/contentassets/536be717e9c247eb812a33e1a3a92dcf/nn-no/pdfs/stm201420150022000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet (2020). <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c556e709b1cf06/no/pdfs/stm202020210005000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet*. Forsvarsdepartementet (2021). <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f29db6ef1b34054a025ffddb7073b31/no/pdfs/stm202020210017000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* Justis- og beredskapsdepartementet (2022). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20222023/id2950130/>
- Meld. St. 21 (2022–2023) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2022, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*. regjeringen.no. Utenriksdepartementet (2023a). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20222023/id2982301/>
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2023). *Förslag till nya föreskrifter om anmälan av utländska direktinvesteringar i vissa samhällsviktiga verksamheter*. <https://www.msb.se/sv/regler/remisser-om-foreskrifter-och-allmanna-rad/aktuella/remisser/forslag-till-nya-foreskrifter-om-anmalan-av-utlandska-direktinvesteringar-i-vissa-samhalls-viktiga-verksamheter/>
- NATO ENSEC COE. (2023). *Strategic analysis on the key minerals markets in the framework of the hybridization of the fighting aircraft, vehicle and warship powertrain*. <https://www.ensec-coe.org/data/public/uploads/2021/06/nato>

- ensec-coe-strategic-analysis-on-the-key-minerals-markets.pdf
- NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Forsvarsdepartementet. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/?ch=1>
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale*. Kultur- og likestillingsdepartementet. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>
- NOU 2022: 12 *Fondet i en brytningstid – Statens pensjonsfond utland og endrede økonomiske og politiske utviklingstrekk*. Finansdepartementet. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-12/id2928618/?ch=1>
- NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/>
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2be-bfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>
- NSM. (2020, 2020-06-04). *Kart over forbudsområder for luftbårne sensorsystemer*. <https://nsm.no/tjenester/kart-over-forbudsomrader-for-luftbarne-sensorsystemer/>
- NSM. (2021, 2021-06-30). *Hvordan håndtere sikkerhetstruende økonomisk virksomhet?* <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/handtering-av-sikkerhetstruende-okonomisk-virksomhet/hvordan-handtere-sikkerhetstruende-okonomisk-virksomhet/>
- NSM. (2023a, 2023-08-24). *Oversikt over innmeldte grunnleggende nasjonale funksjoner* <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnleggende-nasjonale-funksjoner-gnf/grunnleggende-nasjonale-funksjoner/oversikt-over-innmeldte-grunnleggende-nasjonale-funksjoner/>
- NSM. (2023b). *Risiko 2023*. <https://nsm.no/aktuelt/risiko-2023-uforutsigbare-tider-krever-hoyere-beredskap>
- NSM. (2023c). *Sikkerhetsfaglig råd. Et motstandsdyktig Norge*. <https://nsm.no/getfile.php/1312994-1683615611/NSM/Filer/Dokumenter/Rapporter/Sikkerhetsfaglig%20r%C3%A5d%20-%20Et%20motstandsdyktig%20Norge.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023). *Norges mineralstrategi*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1614eb7b10cd4a7cb58-fa6245159a547/no/pdfs/norges-mineralstrategi.pdf>
- OECD. (2009). *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security*. OECD.
- OECD. (2020). *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies*. <https://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf>
- OECD. (2021). *Investment policy developments in 62 economies between 16 October 2020 and 15 October 2021*. <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Investment-policy-monitoring-October-2021-ENG.pdf>
- OECD. (2022a). *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU: Assessing effectiveness and efficiency*. <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecd-eu-fdi-screening-assessment.pdf>
- OECD. (2022b). *The Relationship between FDI Screening and Merger Control Reviews, OECD Competition Policy Roundtable Background Note*. OECD. <https://www.oecd.org/daf/competition/the-relationship-between-fdi-screening-and-merger-control-reviews-2022.pdf>
- OECD. (2023a). *FDI Regulatory Restrictiveness Index – OECD*. <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>
- OECD. (2023b). *Foreign direct investment (FDI) – FDI stocks – OECD Data*. @OECD. <http://data.oecd.org/fdi/fdi-stocks.htm>
- OECD. (2023c). *Investment policy developments in 61 economies between 16 October 2021 and 15 March 2023* (Freedom of Investment project, Issue. OECD. <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Investment-policy-monitoring-April-2023.pdf>
- Oljedirektoratet. (2023, 18.08.2022). *Petroleumregisteret*. Hentet 13.07.2023 fra <https://www.npd.no/regelverk/rapportering/petroleumregisteret/>
- Peterson Institute for International Economics. (2013). *FDI and National Security: Separate legitimate threats from implausible apprehensions*. Hentet 1. september 2023 fra https://www.piie.com/publications/chapters_preview/6604/04iie6604.pdf
- Prop. 97 L (2015–2016) *Endringer i sikkerhetsloven*. Forsvarsdepartementet (2016). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-97-l-20152016/id2483258/>

- Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet (2017). <https://www.regjeringen.no/contentassets/0fcee45affd24280896b88b5413a00aa/no/pdfs/prp201620170153000dddpdfs.pdf>
- Prop. 86 L (2018–2019) *Lov om havner og farvann*. Samferdselsdepartementet (2019). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-86-l-20182019/id2640729/>
- Prop. 95 L (2022–2023) *Endringer i sikkerhetsloven*. regjeringen.no. Justis- og beredskapsdepartementet (2023). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-95-l-20222023/id2969542/>
- Prop. 1 S (2023–2024). regjeringen.no. Utenriksdepartementet (2023b). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997797/?ch=2#kap7>
- Prop. 2022/23:116 *Ett granskingssystem for utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsinteresserna*. Justitiedepartementet (2023b). <https://www.regeringen.se/contentassets/eee59193c02a42148a2eafc22017e312/ett-granskingssystem-for-utlandska-direktinvesteringar-till-skydd-for-svenska-sakerhetsinteresserna-prop.-202223116.pdf>
- PST. (2022). *Nasjonal trusselvurdering 2022*. Politiets sikkerhetstjeneste. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2022/>
- PST. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/>.
- S. Aiyar, J. C., Chr. H. Ebeke, R. Garcia-Saltos, T. Gudmundsson, A. Ilyina, A. Kangur, T. Kunaratskul, S. L. Rodriguez, M. Ruta, T. Schulze, G. Soderberg, J. P. Trevino,. (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>
- Shastry, V. (2022). *How countries can regulate investment screening*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2022/04/how-countries-can-regulate-investment-screening>
- SOU 2021:87 *Granskning av utländska direktinvesteringar*. Regeringen och Regeringskansliet. Justitiedepartementet (2021). <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-oftentliga-utredningar/2021/11/sou-202187/>
- SSB. (2013). *Direkteinvesteringer, 2013*. @ssbnytt. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/di/aar/2015-01-14?fane=om>
- SSB. (2021). 12754: *Utenlandske direkteinvesteringer i Norge, etter beholdning og ultimat eierland* (mill. kr) 2017-2021. <https://www.ssb.no/statbank/table/12754/>
- SSB. (2023a). 07091: *Virksomheter, etter næring (SN2007) og antall ansatte (K) 2009-2023*. <https://www.ssb.no/statbank/table/07091/>
- SSB. (2023b). 08085: *Utenlandskontrollerte foretak, strukturstatistikk, etter eierkategori, næring (SN2007) og sysselsetting 2007-2021*. Hentet 8. september 2023 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08085>
- SSB. (2023c). 08086: *Utenlandskontrollerte foretak, etter land til ultimate eier 2007-2021*. Hentet 8. september 2023 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08086>
- SSB. (2023d). 09672: *Drifts- og kapitalregnskap. Kvartalstall. Løpende priser (mill. kr) 1981K1-2023K2*. Hentet 8. september 2023 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09672>
- SSB. (2023e). 11326: *Direkteinvesteringer, etter beholdning og land (mill. kr) 2013-2021*. Hentet 8. september 2023 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11326>
- Tax justice Network – Norge. (2020). *Relle rettighetshavere*. Tax Justice Network – Norge. <https://taxjustice.no/assets/documents/Relle-rettighetshavere.pdf>
- The Department of the Treasury. (2022). *Committee on Foreign Investment in the United States Annual report to Congress Report Period: CY 2022*. https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS%20-%20Annual%20Report%20to%20Congress%20CY%202022_0.pdf
- The Department of the Treasury. (2023, 14. august 2023). *U.S. Investments in Certain National Security Technologies*. <https://www.regulations.gov/document/TREAS-DO-2023-0009-0001>
- The White House. (2022, 2022-09-15). *FACT SHEET: President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States* | The White House. @whitehouse. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/>
- Tværministeriell arbeidsgruppe. (2020). *Rapport om en kommende generell ordning for screening af udenlandske investeringer mv*. <https://prod-storagehoeringspo.blob.core.windows.net/1dfe6bc2-3d73-4fbb-8f27-37f5a38be249/Rapport.pdf>

- U. S. Department of State. (2023). *Minerals Security Partnership*. <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>
- U. S. Department of the Treasury. (2020). *Fact Sheet: Final CFIUS Regulations Implementing FIRRMA*. <https://home.treasury.gov/system/files/206/Final-FIRRMA-Regulations-FACT-SHEET.pdf>
- UK Gov. (2021). *National Security and Investment Act 2021*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/25/contents/enacted>
- UNCTAD. (2019). National security-related screening mechanisms for foreign investment: An analysis of recent policy developments. https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2019d7_en.pdf
- UNCTAD. (2023). *The evolution of FDI screening mechanisms – key trends and features*. https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2023d2_en.pdf
- Utenriksdepartementet. (1992). *Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992*. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/eksportkontroll/eksportkontroll_retningslinjer190506.pdf
- Utenriksdepartementet. (2022, 2022-03-14). *Varelist*. regjeringen.no. Hentet 14. september 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/om-eksportkontroll/varelist/id2008485/>
- Waage, K. & Lindgren, P. Y. (2022). *Økonomisk statshåndverk, teknologisk utvikling og implikasjoner for norsk sikkerhet – en forstudie*. <https://publications.ffi.no/nb/item/okonomisk-statshandverk-teknologisk-utvikling-og-implikasjoner-for-norsk-sikkerhet-en-forstudie>
- Waage, K., Lindgren, P. Y., Kvalvik, S. N., Haukland, M., Isaksen, T. B. & Moe, O. D. (2023). *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål* (FFI-notat, Issue. Forsvarets forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2893/21-00140.pdf>
- Økokrim, P. (2022). *Nasjonal risikovurdering. Hvitvasking og terrorfinansiering 2022*. file:///C:/Users/nfd1152/Downloads/Nasjonal+risikovurdering+hvitvasking+og+terrorfinansiering+2022-nett.pdf

Vedlegg 1

Oversikt over reglene i utvalgte andre land

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av noen utvalgte lands investeringskontrollregelverk.

Informasjonen om regelverkene er hentet fra selve regelverkene, artikler og publikasjoner, pressemeldinger fra myndigheter, forarbeid til regelverkene og lovforslagene. I tillegg er noe informasjon hentet ut fra møter utvalget har hatt med myndigheter i Danmark, Sverige og Storbritannia. Detaljnivået i utvalgets fremstilling av regelverkene er i noen tilfeller begrenset grunnet mangel på tilgjengelig informasjon.

Danmark

Regelverkets formål

I Danmark trådte lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. (investerings-screeningsloven) i kraft 1. juli 2021. Formålet med den danske investeringsscreeningsloven er å forhindre at utenlandske direkteinvesteringer og andre særlige økonomiske avtaler kan utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet og offentlig orden i Danmark. Nasjonal sikkerhet er definert som forhold vedrørende Danmarks territorielle integritet og befolkningens overlevelse. Offentlig orden er definert som forhold som vedrører Danmarks evne til å opprettholde et selvstendig, demokratisk og sikkert samfunn, uten at forholdene dermed vedrører (når opp til) nasjonal sikkerhet.

Loven gjelder imidlertid ikke hvis en utenlandsk investering omfattes av regler om eierskapskontroll av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden som er fastsatt i annet regelverk. Slike regler finnes i lov om krigsmateriel og lov om kontinentalsokkelen.

Hvilke investeringer omfattes?

Loven omfatter utenlandske direkteinvesteringer og særlige økonomiske avtaler.

Utenlandske direkteinvesteringer omfatter utenlandske investeringer som gjør at investor får kontroll eller betydelig innflytelse over et dansk foretak. Kontrollen kan komme gjennom direkte eller indirekte kontroll over eierandeler eller stemmerettigheter, eller andre midler. Eksempler

på andre midler kan være kjøp av eiendeler og lån. Også opprettelse av nytt foretak i Danmark omfattes dersom foretaket skal operere i en av de på forhånd utpekte «følsomme sektorer eller aktiviteter» (Erhvervsstyrelsen, 2023). I slike tilfeller må det oppnås tilsvarende grad av kontroll eller betydelig innflytelse som ved de andre investeringene som omfattes.

Særlig følsomme sektorer inkluderer blant annet forsvarssektoren, IT-sikkerhetsfunksjoner eller behandling av gradert informasjon, flerbruksvarer, kritisk teknologi (avansert industriell teknologi, romfartsteknologi, kunstig intelligens m.m.) og kritisk infrastruktur (energisektor, finanssektor og IKT m.m.). For en utfyllende liste vises det til Erhvervsstyrelsens nettsider.

Særlige økonomiske avtaler er definert som joint venture eller drifts-, leverandør- eller serviceavtale inngått med visse typer danske foretak i en av de på forhånd utpekte følsomme sektorene, dersom den utenlandske investoren dermed oppnår kontroll eller betydelig innflytelse over foretaket.

Meldeordning

Loven inneholder en ordning med krav om tillatelse før gjennomføring og en frivillig meldeordning. Kravet om forhåndstillatelse gjelder for allerede identifiserte sensitive sektorer. Den frivillige meldeordningen gjelder for øvrige sektorer. Det er den utenlandske investoren som må søke om forhåndstillatelse, og som kan benytte seg av den frivillige meldeordningen. I loven legges det videre opp til gjennomføringsforbud og virkemidler for tvungen avvikling, blant annet ekspropriasjon.¹

I ordningen med krav om tillatelse før gjennomføring skal den utenlandske investoren innhente godkjenning hos Erhvervsstyrelsen hvis investeringen er innenfor en av de særlig følsomme sektorene og oppnår minst 10 prosent av

¹ Ekspropriasjon innebærer at eier av en ressurs (eiendom, eierandeler, e.l.) må gi fra seg hele eller deler av denne mot en erstatning.

eierandelene og stemmerettighetene i foretaket, eller gir tilsvarende kontroll ved andre midler.

Under den frivillige meldeordningen kan alle investeringer som oppnår minst 25 prosent av eierandelene eller stemmerettighetene eller tilsvarende kontroll ved andre midler i foretaket, og investeringen kan utgjøre en trussel mot den nasjonale sikkerhet eller offentlige orden, meldes inn.

Hvis en investering tidligere er godkjent, skal en investor likevel søke om ny godkjenning dersom det foretas en investering i samme foretak som medfører at eierskapet øker. Dette gjelder dersom eierandelene eller stemmerettighetene i foretaket vil utgjøre eller overstige henholdsvis 20 prosent, 1/3, 50 prosent, 2/3 eller 100 prosent etter oppkjøpet. Kravet om forhåndsgodkjenning av investeringer innenfor særlig følsomme sektorer gjelder for følgende utenlandske investorer:

- foretak utenfor Danmark
- foretak som holder til i Danmark, men som er et datterforetak eller en filial av et foretak utenfor Danmark
- foretak som hører til i Danmark, der en utenlandsk statsborger eller et foretak utenfor Danmark har kontroll eller betydelig innflytelse
- nasjonale myndigheter og statlige organer i land utenfor EU og EFTA, herunder offentlige institusjoner og investeringsfond
- ideelle foreninger, ikke-erhvervsdrivende fond (stiftelser) og lignende juridiske personer utenfor EU og EFTA

I tillegg omfatter kravet om forhåndsgodkjenning i de særlig følsomme sektorer også danske ervervsdrivende virksomheter uansett organisasjonsform, samt offentlige myndigheter og institusjoner innenfor kritisk infrastruktur som utgjør en av de særlig følsomme sektorene.

Organisering og ressursbruk

Erhvervsstyrelsen, som er underlagt Erhvervsministeriet, er utpekt som nasjonalt kontaktpunkt, og er førstelinje i møtet med næringslivet. På sine hjemmesider har Erhvervsstyrelsen omfattende veiledning rettet mot næringslivet samt lenker til nødvendige skjemaer. Erhvervsstyrelsen opplyser selv at de har ti ansatte som jobber med saker etter dette regelverket. Veiledning og skjemaer er tilgjengelig på dansk og engelsk.

Saksbehandling skjer gjennom to faser og omfatter både investeringer underlagt meldeplikt og den frivillige meldeordningen. Fase én utgjør den første behandlingen av en sak. I denne fasen

stilles det færre opplysnings- og dokumentasjonskrav. Som utgangspunkt vil mindre kompliserte saker bli avgjort i denne fasen. I fase én gjelder en frist på 45 dager fra søkeren har fått beskjed om at saken er fullstendig opplyst. Med bakgrunn i investeringskontrollen som gjennomføres, fatter så Erhvervsstyrelsen en avgjørelse i saken. I fase én kan en sak avsluttes med en tillatelse, godkjenning, annullering eller meddelelse om at saken føres videre til fase to. Saken føres over til den neste fasen dersom Erhvervsstyrelsen vurderer at det er behov for å foreta ytterligere undersøkelser for å avdekke om investeringen potensielt kan utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden.

Hvis en sak blir overført til fase to vil søkeren motta utdypende spørsmål og bli bedt om å sende inn ytterligere dokumentasjon. Fristen for saksbehandling i fase to er 125 dager regnet fra tidspunktet Erhvervsstyrelsen har meddelt søkeren om at saken er fullstendig opplyst. Basert på investeringskontrollen som gjennomføres i fase to vil Erhvervsstyrelsen fatte en avgjørelse i saken. Dersom Erhvervsstyrelsen vurderer at den utenlandske investeringen eller den særlige økonomiske avtalen kan utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden, og at trusselen ikke kan avbøtes med vilkår, skal saken legges frem for erhvervsministeren. Dersom investeringen sendes til vurdering hos erhvervsministeren er det ingen frist for hvor lang tid ministeren kan bruke på godkjenning.

Den frivillige meldeordningen har de samme fristene som meldeplikten, men meldinger etter den frivillige kan meldes før eller etter at en investering er gjort. Dersom Erhvervsstyrelsen ikke har foretatt en vurdering innen 60 virkedager, anses investeringen som godkjent.

Vurderingstema

For vurderingen av om en investering kan gjennomføres eller gjennomføres med vilkår, fastsetter den danske loven at alle relevante omstendigheter og foreliggende informasjon skal vurderes. Den gir også en ikke uttømmende liste over tema, herunder om det danske foretaket opererer innenfor eller påvirker kritisk infrastruktur, det danske foretakets posisjon på det danske markedet, om det er indikasjoner på at det utenlandske foretaket forsøker å omgå reglene, for eksempel ved bruk av skallselskaper, eller om det utenlandske foretaket kontrolleres av utenlandske myndigheter eller væpnede styrker gjennom eksempelvis eierforhold eller finansiering.

Inngrep i investeringer

Erhvervsstyrelsen kan etter en konkret og individuell vurdering komme til at det vil være mulig å redusere risikoen tilstrekkelig ved innføring av andre tiltak enn stans av investeringen. Erhvervsstyrelsen kan kontakte den utenlandske investoren for å forhandle om det nærmere innholdet i slike tiltak, i form av vilkår knyttet til gjennomføring av investeringen eller avtalen. Eksempler på slike vilkår kan være:

- av økonomisk karakter, for eksempel begrensning av en investors eierandel
- av ledelsesmessig karakter, for eksempel begrensninger i investorens mulighet til å påvirke ledelsen av foretaket
- vilkår som retter seg mot investorens mulighet til å få innsikt i visse typer informasjon
- begrensning av innflytelse, for eksempel at investoren ikke kan bruke innflytelsen sin til å stanse forsyning eller flytte produksjon
- begrensninger i investorens mulighet til tilgang til eller informasjon om aktiviteter eller lokasjoner
- føringer knyttet til valg av leverandører og underleverandører av supportfunksjoner, software og andre produkter

Dersom den utenlandske investoren aksepterer de avtalte vilkårene, og forplikter seg til dette, kan Erhvervsstyrelsen godkjenne avtalen.

I noen saker er det erhvervsministeren som fatter vedtak om godkjenning, etter forhandling med andre ministre. I disse sakene har erhvervsministeren mulighet til ensidig å fastsette vilkår for gjennomføring av investeringen eller avtalen. Dersom det utenlandske foretaket ikke ønsker å oppfylle vilkårene kan avtalen ikke gjennomføres.

Vilkårene skal etterleves så lenge avtalen løper eller investeringen opprettholdes, og den utenlandske investoren skal årlig levere en redegjørelse for hvordan de sikrer at dette gjøres. Erhvervsstyrelsen gjennomfører også etterfølgende kontroll med at foretakene overholder sine forpliktelser etter avtale eller vedtak.

Dersom det ikke vil være mulig å redusere risikoen tilstrekkelig ved å sette vilkår for gjennomføring av investeringen, kan erhvervsministeren fatte vedtak om at investeringen eller avtalen ikke kan gjennomføres. Dersom investeringen eller avtalen allerede er gjennomført, fordi den ble gjennomført før vedtaket ble fattet eller fordi den ikke ble innmeldt, kan erhvervsministeren fatte vedtak om avvikling av avtalen eller investeringen. Et slikt vedtak vil inneholde en frist

for når avviklingen skal være gjennomført, og et krav om at avviklingen dokumenteres.

Klage og domstolsbehandling

Erhvervsstyrelsens vedtak kan ikke påklages til annen administrativ myndighet, men vedtak om avslag eller om påbudte vilkår kan bringes inn for domstolene. Ettersom opplysninger om nasjonal sikkerhet og offentlig orden ofte er sensitive, gis det ikke saksinnsyn i eller tilgang til saker som behandles etter investeringscreeningsloven.

Sverige

Regelverkets formål

Riksdagen i Sverige vedtok i september 2023 Lag (2023:560) om granskning av utländska direkteinvesteringer (lov om granskning av utenlandske investeringer) (Justitiedepartementet, 2023a). Formålet med loven er å hindre utenlandske direkteinvesteringer som kan skade Sveriges sikkerhet, eller offentlig orden og sikkerhet i Sverige (heretter omtalt som Sveriges sikkerhet). Loven er en oppfølging av EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Loven trer i kraft 1. desember 2023.

Hvilke investeringer omfattes?

Loven gjelder alle investeringer i det loven omtaler som beskyttelsesverdig virksomhet (skyddsvärd verksamhet), og som bedrives av selskaper, økonomiske foreninger eller stiftelser med tilhold i Sverige. I loven deles beskyttelsesverdig virksomhet inn i kategoriene:

1. Samfunnsviktig virksomhet som defineres som aktivitet, tjenester eller infrastruktur som opprettholder eller sikrer samfunnsfunksjoner som er nødvendige for å ivareta samfunnets grunnleggende behov, verdi eller sikkerhet. Hvilke foretak som skal omfattes av loven vil fastsettes i forskrift.
2. Sikkerhetssensitiv virksomhet som defineres som enhver som i noen grad driver virksomhet som er av betydning for Sveriges sikkerhet eller som er omfattet av internasjonale forpliktelser om sikkerhetsbeskyttelse, jf. sikkerhetsbeskyttelsesloven (säkerhetsskyddslagen 2018:585).
3. Leting, utvinning, anriking eller salg av kritiske råvarer, metaller eller mineraler som er strategisk viktige for Sverige. Hvilke kritiske råvarer, mineraler og metaller som skal omfattes av loven vil bli fastsatt i forskrift.

4. Storskala behandling av sensitive personopplysninger eller lokasjonsdata i eller gjennom et produkt eller tjeneste. Lokasjonsdata skal forstås som data som behandles i et mobilt elektronisk kommunikasjonsnett og som angir den geografiske posisjonen til en sluttbrukers terminalutstyr, eller data i et generelt elektronisk kommunikasjonsnett som omtaler den fysiske adresse til nettverkstilkoblingspunktet. Sensitive personopplysninger er definert likt som i EU-forordningen artikkel 9.1.
5. Produksjon eller utvikling av, forskning på eller levering av ammunisjon etter den svenske loven om krigsmateriell, eller teknisk støtte til krigsmateriell.
6. Produksjon eller utvikling av forskning på eller levering av flerbruksteknologi.
7. Forskning på eller forsyning av produkter innen fremvoksende teknologiske områder som kan benyttes strategisk, eller virksomhet med evne til å produsere eller utvikle slike produkter eller teknologi.

Utenlandske direkteinvesteringer defineres i loven som alle investeringer som gjøres av fysiske personer med statsborgerskap utenfor EU, juridiske personer fra en stat utenfor EU eller juridiske personer som direkte eller indirekte er eid eller kontrollert av en stat eller juridisk person bosatt utenfor EU. Også investeringer gjort av en svensk investor på vegne av en aktør som beskrevet over vil omfattes av definisjonen på en utenlandsk direkteinvestering.

Investeringer i medieforetak er holdt utenfor loven. I lovforslaget ble det vurdert at investeringskontroll ikke kan pålegges en virksomhet som har til formål å drive aktivitet som omfattes av trykkefrihetsforordningen og yttingsfrihetsgrunnloven.

Meldeordning

Alle investorer som har til hensikt enten direkte eller indirekte å investere i beskyttelsesverdig virksomhet, skal før investeringen gjennomføres sende melding til granskingsmyndigheten dersom investeringen enten direkte eller indirekte vil gi investoren stemmer som tilsvarer eller overskrider 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 prosent av stemmene i selskapet. Meldeplikten gjelder også for etablering av ny virksomhet (greenfield). Loven § 7 beskriver også andre tilfeller hvor en investering vil være meldepliktig, for eksempel dersom investeringen vil medføre at investor blir partner i et selskap eller danner en stiftelse som vil drive med beskyttelsesverdig virksomhet. Meldeplik-

ten gjelder også for etablering av ny virksomhet (greenfield).

Meldeplikten gjelder også svenske investorer. Formålet med å gjøre meldeplikten uavhengig av nasjonalitet er å hindre omgåelse av regelverket. I proposisjonen skriver regjeringen at å utelate innenlandske investeringer, kan medføre risiko for at utenlandske investorer omgår regelverket og gjennomfører en investering i et svensk foretak via et annet svensk foretak som eies av fysiske eller juridiske personer fra et tredjeland (Justitiedepartementet, 2023b).

Det følger av loven at et foretak som er gjenstand for en investering som er meldepliktig skal informere investor om at loven gjelder og at det foreligger en meldeplikt. Dersom investor ikke rapporterer en investering selv, kan granskingsmyndigheten opprette melding og hente inn investeringen til nærmere vurdering.

Den svenske loven inneholder ingen frivillig meldeordning.

Prosess og organisering

Det vil fastsettes i forskrift hvilken myndighet som skal være granskingsmyndighet, og hvilke myndigheter som skal inngå i samarbeidet om gransking. Inspeksjonen for strategiska produkter (ISP) er nasjonalt kontaktpunkt, men er etter det utvalget er kjent med ennå ikke pekt ut som granskingsmyndighet.

Det svenske regelverket baserer seg på en totrinns behandling av meldepliktige investeringer. I første fase skal granskingsmyndigheten innen 25 arbeidsdager fra meldingen er mottatt beslutte om investeringen kan gjennomføres, eller om det skal innledes en gransking av investeringen. Tidsfristen begynner å løpe når granskingsmyndigheten beslutter at den har mottatt tilstrekkelig informasjon.

Granskingsmyndigheten kan på eget initiativ starte en gransking av en investering i sensitiv virksomhet som ikke er omfattet av meldeplikten dersom det foreligger grunn til anta at investeringen kan skade Sveriges sikkerhet.

Andre fase iverksettes i tilfeller hvor det besluttes at det skal gjennomføres en gransking. Granskingsmyndigheten skal godkjenne, stille vilkår, eller forby investeringen innen tre måneder. I noen tilfeller kan fristen utvides til seks måneder.

Meldepliktige investeringer skal kunne gjennomføres uten inngrep fra myndighetene når det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å iverksette gransking, eller ved godkjenning fra granskings-

myndigheten dersom det er gjennomført en gransking.

I Sverige forventes det at det vil være behov for rundt 30 årsverk for å kunne behandle de sakene som vil komme som følge av den nye loven. Det vil være behov for analytikere med ulik sektorkunnskap, og kunnskap om selskapsrett, økonomi og sikkerhet. Svenske etterretnings- og sikkerhetstjenester vil bidra med fagvurderinger ved behov. I tillegg vil fokus på kompetanseheving i samtlige sektorer knyttet til investeringskontroll tilrettelegges for at kontaktpunktet kan få innspill fra relevante fagmiljøer ved behov.

Det estimeres at det vil være ca. 1 000 saker i året, hvorav 10 prosent av disse vil gå videre til fase to-vurdering (Kauppila Liisa, 2023).

Sveriges regjering viste i lovforslaget (Justitiedepartementet, 2023b) punkt 10.2 til at man i budsjettproposisjonen for 2023 økte bevilgningene til Forsvaret, ISP, Kommerskollegium (Sveriges myndighet for utenrikshandel), Myndigheten for samhällsskydd och beredskap og Sikkerhetspolitiet med totalt 63 millioner svenske kroner på grunn av det økte ansvaret i forbindelse med innføring av granskingssystemet. Fra 2024 økes tilskuddene med ytterligere 37 millioner svenske kroner. Ifølge regjeringen vil disse midlene fullt ut finansiere forslagene i loven.

Vurderingstema

Det følger av loven at utenlandske direkteinvesteringer kun skal forbys dersom det er nødvendig for å forebygge skade mot Sveriges sikkerhet. I henhold til loven skal foretakets art og omfang, og faktiske beskyttelsesbehov og verdi, inngå i myndighetens vurdering. Foretakets størrelse, og hvor mange som avhenger av foretaket, vil også ha betydning for hvordan risikoen vurderes. Investerings betydning for svenske økonomiske interesser skal også vurderes, og det skal sikres at dette hensynet balanseres opp mot behovet for å ivareta sikkerhetsinteressene.

Særskilte forhold rundt investor vurderes, herunder:

- om investor direkte eller indirekte, helt eller delvis, kontrolleres av en stat utenfor EU gjennom eierstrukturen, betydelig finansiering eller på annet vis
- om investor eller noen i eierstrukturen tidligere har vært involvert i virksomhet som har hatt, eller kunne hatt konsekvenser for Sveriges sikkerhet, eller andre EU-lands sikkerhet

- om det finnes andre omstendigheter som innebærer at investeringen kan skade Sveriges sikkerhet

Vurderingskriteriene skal anvendes både i første og andre fase av granskingsmyndighetens vurdering.

Inngrep i investeringer

Investeringer kan godkjennes med eller uten vilkår. I de tilfeller hvor vilkår kan redusere risikoen til et akseptabelt nivå, skal dette benyttes. Det vil forutsette at den som investerer godtar vilkårene som følger med investeringen. Ettersom utenlandske investeringer kan påvirke svenske sikkerhetsinteresser på flere måter, legges det ingen begrensning på hvilke typer vilkår som kan stilles. I lovforslaget (punkt 9.4) vises det til at det både kan stilles vilkår knyttet til det svenske foretakets virksomhet eller styring, og til investor eller investeringens omfang. For eksempel kan myndighetene kreve at de deler av virksomheten som er kritisk for svenske sikkerhetsinteresser, ekskluderes fra investeringen. I loven fremgår det at myndighetene kan ilegge investoren sanksjoner dersom vilkårene ikke oppfylles.

Klage og domstolsbehandling

Vedtak om å forby en investering eller godkjenne den med vilkår, kan påklages til regjeringen. Enkelte prosessledende avgjørelser kan påklages til forvaltningsdomstolen i Stockholm.

Storbritannia

Regelverkets formål

Storbritannias National Security and Investment Act (NSI-loven) trådte i kraft 4. januar 2022 (UK Gov, 2021). Formålet med NSI-loven er å gi regjeringen myndighet til å gripe inn i enkelte oppkjøp for å ivareta nasjonal sikkerhet. Videre er formålet å sikre forutsigbarhet og åpenhet for investeringer i Storbritannia. Begrepet nasjonal sikkerhet er ikke gitt noen nærmere definisjon av britiske myndigheter.

Loven erstatter bestemmelser om nasjonal sikkerhet i the Enterprise Act 2002 som primært regulerer kartellforebygging. Enterprise Act 2002 inneholder fremdeles bestemmelser om gransking av transaksjoner av hensyn til visse «public interests» (mediemangfold, finansiell stabilitet, evne til å bekjempe eller dempe folkehelsekriser) eller andre «special public interests» (visse trans-

aksjoner knyttet til avis- og kringkastingssektoren).

Hvilke investeringer omfattes?

Loven gjelder for både britiske og utenlandske foretak ved investering i 17 forhåndsdefinerte sektorer som anses som sensitive. De sensitive sektorene inkluderer blant annet kritiske leveranser til staten, forsvarssektoren, energisektoren, romteknologi, flerbruksvarer og datainfrastruktur. Listen over forhåndsdefinerte sektorer endres og oppdateres ved forskrifter (Cabinet Office U. K., 2023a).

For at en investering omfattes må den kategoriseres som et «kvalifisert oppkjøp» (qualifying acquisition), og alle følgende krav må oppfylles:

- Oppkjøpet gjelder rettigheter i, eller i forhold til, en kvalifisert eiendel (asset) eller enhet (entity).
- Enheten eller eiendelen det investeres i er tilhørende i, i eller har forbindelse til, Storbritannia.²
- Nivået av kontroll investor får over den kvalifiserte enheten eller eiendelen møter eller overskrider terskelverdien på 25 prosent.
- Oppkjøpet er gjennomført etter 12. november 2020.

En kvalifisert eiendel er eiendom, materielt løse eller ideer, informasjon eller teknikker som har industriell, kommersiell eller annen økonomisk verdi (åndsverk). En kvalifisert enhet omfatter selskap, aksjeselskap, enhver juridisk person, partnerskap, ikke inkorporerte foreninger og fond.

Meldeordning

Loven inneholder en meldeplikt og en frivillig meldeordning. Meldeplikten gjelder for visse investeringer i foretak eller eiendeler i de forhåndsdefinerte sektorene. Investeringer som gir mer enn 25, 50 eller 75 prosent av stemmeretter eller andeler i foretak som er aktive i én av de 17 sensitive sektorene, er meldepliktige. Også erverv av stemmerett som muliggjør eller kan hindre enhver beslutning vedrørende forvaltningen av slike foretak, er meldepliktige. Gjeldsdannelser og interne

omorganiseringer innad i et konsern kan også være meldepliktige.

Den frivillige meldeordningen retter seg mot oppkjøp som ikke oppfyller kravene til meldepliktige oppkjøp, men som likevel kan medføre risiko for skade på nasjonal sikkerhet. Slike oppkjøp kan også tas inn til nærmere vurdering, og om nødvendig gripes inn i.

Myndighetene har også mulighet til å foreta nærmere vurdering av oppkjøp og investeringer på eget initiativ, selv om disse allerede er gjennomført (men ikke hvis de ble gjennomført før 12. november 2020).

Prosess og organisering

Meldingene etter NSI-loven behandles av the Investment Security Unit (ISU) som er organisert til statsministerens kontor. Vedtak gjøres på politisk nivå.

Behandlingen av saker starter når den varslede parten mottar bekreftelse på at myndighetene har akseptert meldingen som fullstendig. Denne prosessen tar vanligvis 3–4 virkedager. Videre behandling av saker deles inn i en gjennomgangsperiode og en vurderingsperiode. Gjennomgangsperioden har en frist på 30 virkedager som skal resultere i en godkjenning eller varsel om at saken tas inn til nærmere vurdering (call-in notice). Ved nærmere vurdering påløper en ny frist på 30 virkedager. Innen fristen skal myndighetene varsle investor dersom det er behov for videre vurdering av saken. Ved videre vurdering påløper en ny frist på 45 virkedager. Dersom investeringen ikke godkjennes eller avslås innen denne fristen, må myndighetene innhente skriftlig samtykke fra investor for å fortsette.

Investeringer som ikke er meldt inn, men som hentes inn for vurdering, går rett til vurderingsperioden.

ISU fungerer som et mottak for meldinger og saksbehandlingen av disse, men enheten henter inn kompetanse fra sektormyndigheter til å vurdere saker. ISU har rundt 100 ansatte, bestående av saksbehandlere, analytikere og et juridisk team. Teknologikunnskap hentes til dels inn fra sektormyndigheter og sikkerhetsvurderinger hentes inn fra sikkerhetstjenestene.

Vurderingstema

En investering som er til behandling etter NSI-loven, vurderes mot følgende temaer:

² Både tilknytning til Storbritannia og tilknytning til sensitiv sektor tolkes vidt. For eksempel kan foretak som holder til i utlandet, men har ansatte som jevnlig reiser til Storbritannia og driver aktiviteter som er sammenfallende med å jobbe ved et regionskontor, være et foretak som faller innunder loven og regnes som «target entity».

- om bruken av enheten eller eiendelen oppkjøpet retter seg mot, kan medføre en risiko for skade på nasjonal sikkerhet
- om egenskaper ved erververen kan tyde på risiko for skade på nasjonal sikkerhet
- om graden av kontroll som oppnås kan medføre risiko for skade på nasjonal sikkerhet

Loven gir myndighetene hjemmel til å vurdere investeringen, og om nødvendig gripe inn ved å stille vilkår til eller stanse investeringen. Dersom investeringen er meldepliktig, er det krav om godkjenning fra myndighetene før investeringen gjennomføres. Dersom investeringen gjennomføres uten slik godkjenning, eller investeringen ikke meldes inn, regnes investeringen som ugyldig. Mangelfull etterlevelse av regelverket kan også medføre straffansvar.

I løpet av den tiden det tar å utføre den nærmere vurderingen av investeringen, kan myndighetene ilegge foretakene midlertidige pålegg, dersom det anses nødvendig for å unngå omgåelse av eventuelt endelig vedtak fra statsråden. Slike pålegg kan for eksempel være forbud mot å dele informasjon eller forbud mot adgang til fysiske lokasjoner.

Inngrep i investeringer

Ifølge NSI-loven kan ansvarlig statsråd gjøre vedtak om vilkår knyttet til gjennomføringen av en investering, om oppheving av en investering eller om stans av en investering før den fullføres, av hensyn til nasjonal sikkerhet (Department for Business, 2022).

I tilfeller hvor det settes vilkår, kan disse være av både strukturell og atferdsmessig art. Vilkår av strukturell art vil rette seg mot selskapsstrukturen, herunder også beslutningsstrukturer og eierskapsstrukturer. Dette kan være krav om å utelate visse deler av et foretak, eller visse eiendeler, fra et oppkjøp, eller å stille krav om myndighetenes godkjenning av foretakenes geografiske beliggenhet. Atferdsmessige tiltak retter seg mot organisasjoners eller personers atferd, og kan for eksempel være regelmessige stedlige sikkerhets-tilsyn eller intervjuer med ansatte.

I perioden 1. april 2022 til 31. mars 2023 mottok ISU 866 meldinger. Av disse var 671 obligatoriske meldinger, 180 frivillige meldinger, og 15 var søknader om retrospektiv vurdering av investeringer som allerede var gjennomført. I fem av sakene ble det fattet et endelig vedtak om stans av oppkjøp eller reversering av et allerede gjennomført oppkjøp. I ti saker ble det fattet vedtak om vilkår

knyttet til gjennomføringen av investeringen (Cabinet Office U. K., 2023b).

Klage og domstolsbehandling

Vedtak om stans eller vilkår kan ikke påklages, men en part kan anmode statsråden (gjennom ISU) om at en slik avgjørelse blir endret, gjennomgått eller opphevet. Tilsvarende gjelder for midlertidige pålegg. Statsråden er kun pålagt å behandle anmodningen dersom det har vært en vesentlig endring i omstendighetene siden vedtaket ble fattet eller endret, eller siden forrige gang en anmodning om gjennomgang ble gitt. Vedtak fattet etter NSI-loven kan bringes inn for domstolene for overprøving.

USA

Regelverkets formål

I USA er det Komiteen for utenlandske investeringer i USA, the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) som utfører investeringskontroll. Komiteens arbeid skjer i henhold til the Defense Production Act av 1950, med revideringer og tillegg som fremgår av the Foreign Investment and Security Act av 2007, og i the Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) av 2018. FIRRMA ga blant annet CFIUS hjemmel til å undersøke flere typer transaksjoner enn tidligere (The Department of the Treasury, 2022). Flere presidentordrer (dekreter) regulerer også investeringskontrollen.

Formålet med investeringskontrollen er å vurdere hvilken effekt utenlandske investeringer i amerikanske foretak eller i visse typer eiendom kan ha for USAs nasjonale sikkerhet. Lovverket gir ingen spesifikk definisjon av hva som menes med nasjonal sikkerhet, men inkluderer «home-land security» (innenlands sikkerhet) som blant annet retter seg mot terrorisme og kritisk infrastruktur (Andersen Morten S., 2021).

Hvilke investeringer omfattes?

Reglene om investeringskontroll er omfattende, og gir utførlige detaljer om og eksempler på hva som utgjør en transaksjon eller investering som omfattes av loven (covered control transaction eller covered investments) (Code of Federal Regulations, 2023). Omfattede investeringer defineres overordnet som alle fusjoner, oppkjøp eller overtakelser (take-overs), foreslått eller igangsatt etter 1988, og som kan resultere i at en utenlandsk person får kontroll over et amerikansk foretak.

Kontroll forstås som forhold som direkte eller indirekte gir investor mulighet til å styre eller fatte ulike avgjørelser som påvirker foretaket det investeres i.

Etter at den nye lovgivningen trådte i kraft i 2018, er regelverket utvidet til også å gjelde ved erverv av eiendom i nærheten av militære installasjoner, havner og flyplasser, og såkalte «ikke-kontrollerende investeringer» (non-controlling investments) i foretak som opererer innen kritisk infrastruktur, kritisk teknologi eller behandler sensitive personopplysninger om amerikanske borgere.

Det utvidede virkeområdet omfatter direkte eller indirekte investeringer som gir den utenlandske personen:

- tilgang til ikke offentlig teknisk informasjon
- plass eller innsyn i selskapets styre eller tilsvarende organ, eller
- enhver befattning med betydelige beslutninger knyttet til sensitive personopplysninger, kritiske teknologier eller kritisk infrastruktur

Det amerikanske finansdepartementet har definert hva som omfattes av sensitive personopplysninger, kritisk teknologi og infrastruktur i vedlegg til lovgivningen.

Meldeordning

Loven baserer seg primært på en frivillig meldeordning. Denne innebærer at partene som er involvert i en investering kan sende inn en ordinær eller en forenklet melding for å gjøre CFIUS kjent med investeringen. Dette gjelder også ved investeringer i eiendom. Ved frivillig å melde inn en investering kan partene potensielt motta et såkalt «safe harbour»-brev. Et slikt brev fra CFIUS begrenser muligheten til å undersøke transaksjonen i ettertid, med enkelte unntak.

Meldeplikten inntreder der en utenlandsk aktør med knytning til fremmede stater investerer i et foretak som driver med kritisk teknologi, kritisk infrastruktur eller sensitive personopplysninger. Det samme gjelder for alle investeringer som involverer amerikanske foretak som produserer, designer, tester, eller utvikler én eller flere kritiske teknologier (U. S. Department of the Treasury, 2020).

Når en melding er tatt til behandling, blir den først gjenstand for gjennomgang. I denne fasen gjelder en tidsfrist på 45 dager fra meldingen er tatt til behandling frem til CFIUS må gi tilbakemelding på utfallet av behandlingen. Dersom det anses som nødvendig, kan en melding bli gjen-

stand for en ytterligere undersøkelse. I denne perioden gjelder en tidsfrist på 45 dager. Dersom en investering skal behandles av presidenten, gjelder en frist på 15 dager.

Prosess og organisering

CFIUS har vært ansvarlig for investeringskontrollen siden 1975. CFIUS ledes av det amerikanske finansdepartementet og består av nasjonale sikkerhets- og økonomiske etater innen forsvar, jus, handel, energi og nasjonal sikkerhet.

CFIUS mottok i 2022 totalt 844 forenklete og ordinære meldinger. I 41 av sakene ble det gjort avtale om skadebegrensende tiltak.

Vurderingstema

CFIUS' gjennomgang vurderer investeringenes innvirkning på nasjonal sikkerhet. Bak vurderingene ligger en risikobasert analyse, basert på trusselen fra den utenlandske investoren og sårbarhetene ved foretaket som investeringen rettes mot. Basert på denne vurderingen, avgjør CFIUS om investeringen utgjør noen sikkerhetsbekymringer. Dersom slike bekymringer oppstår, skal CFIUS først vurdere om andre bestemmelser i amerikansk lov kan ivareta bekymringene tilstrekkelig, eller om det er behov for å benytte bestemmelsene i FIRMA.

En presidentordre fra 2022 (President Biden's Executive Order 14083) utdypet og utvidet listen over kriterier som CFIUS vurderer ved behandling av saker. Ordren lister blant annet opp sektorer der forsyningskjedens motstandskraft og amerikansk teknologisk lederskap står overfor en økende nasjonal sikkerhetsrisiko, inkludert mikroelektronikk, kunstig intelligens, bioteknologi, avansert ren energi og kritiske materialer. Ordren instruerer også CFIUS til å vurdere om en transaksjon som er til behandling, medfører nasjonale sikkerhetsrisikoer knyttet til samlede trender innen industriinvesteringer, cybersikkerhet og amerikanske personers sensitive data (Jalinous, 2023).

Presidentordren bygger på listen over nasjonale sikkerhetsfaktorer i CFIUS' vedtekter (Defense Production Act fra 1950 med endringer) og gjenspeiler utviklingen av nasjonale sikkerhetsrisikoer som CFIUS adresserer.

Inngrep i investeringer

I de tilfeller hvor andre bestemmelser i amerikansk lovgivning ikke reduserer risikoen til et

akseptabelt nivå, avgjør CFIUS om eventuelle avbøtende tiltak kan bidra til å redusere risikoen. Avbøtende tiltak vil forhandles med partene og være en forutsetning for at investeringen godkjennes. Dersom de avbøtende tiltakene ikke reduserer risikoen tilstrekkelig, vil CFIUS vanligvis be om at investeringen avbrytes. Dersom partene som er involvert ikke går med på å avbryte investeringen, kan CFIUS anbefale presidenten i USA å blokkere investeringen. I USA er det kun presidenten som har myndighet til å forby en investering. Blokkordre fra presidenten er relativt sjeldent i USA, og den vanligste måten å håndtere saker på er at parter godtar vilkår for oppgivelse eller avhendelse direkte med CFIUS. Selve CFIUS-prosessen er konfidensiell, mens tilfeller hvor presidenten benytter blokkordre er offentlig.

Klage og domstolsbehandling

Regelverket angir ikke en formell klageprosess, men partene kan kontakte CFIUS med spørsmål eller bekymringer om prosessen. I USA er det fastslått i rettspraksis at føderale domstoler har eksklusiv jurisdiksjon til å overprøve administrative vedtak med mindre Kongressen har bestemt at rettslig prøving ikke skal skje. Dersom en beslutning er fattet av presidenten kan ikke denne ankes (Andersen Morten S., 2021).

Finland

Regelverkets formål

Finland har to lover med regler om investeringskontroll av hensyn til sikkerhet. Den bredeste er lag om tillsyn över utlänningars företagsköp fra 2012 med senere endringer (Arbets- och näringsministeriet, 2012). Loven ble endret i 2020 for å være mer i tråd med EU-forordningen om kontroll av utenlandske direkteinvesteringer. Formålet med loven er å begrense overføring av verdier av betydning for nasjonal sikkerhet (ytterst viktig nasjonelt interesse) til utlendinger og utenlandske sammenslutninger. I dette inngår sikring av det militære forsvaret, samfunnets vitale funksjoner inkludert kritisk infrastruktur og forsynings-sikkerhet, utenrikspolitiske- og sikkerhetspolitiske mål, og nasjonal sikkerhet og sikring av offentlig orden (Arbets- och näringsministeriet, 2022).

Den andre loven, lag om tilståndsplikt för vissa festighetsförvärv (Försvarsministeriet, 2019) har som formål å forhindre oppkjøp av finsk eiendom som svekker landets forsvar, overvåking og sik-

ring av den territorielle integriteten eller grensene, eller forsyningssikkerheten.

Hvilke investeringer omfattes

Lag om tillsyn över utlänningars företagsköp definerer en utenlandsk eier som en person, organisasjon eller stiftelse som ikke har tilholdssted i et EU- eller EFTA-land. Definisjonen dekker også organisasjoner eller stiftelser som har tilholdssted i et EU- eller EFTA-land, dersom en annen organisasjon eller stiftelse som ikke har tilholdssted i et EU- eller EFTA-land holder en tidel av aksjene, eller har sterk innflytelse på foretaket. Kontroll med transaksjonen er aktuelt dersom erververen faller innunder denne definisjonen.

Loven omfatter alle investeringer som gjøres i forsvarsindustriforetak og foretak som produserer eller leverer kritiske produkter eller tjenester som er viktige for myndighetenes lovpålagte oppgaver knyttet til samfunnets sikkerhet. Videre omfatter den alle transaksjoner som fører til enten erverv av minst 10 prosent, minst 1/3, eller minst 50 prosent av stemmene eller tilsvarende faktisk innflytelse i et foretak.

Med foretak i forsvarsindustrien menes organisasjoner og foretak som produserer eller leverer forsvarsmateriell eller andre tjenester eller produkter som er viktige for det militære forsvaret. Dette inkluderer flerbruksvarer (dual use), dvs. produkter, teknologier og tjenester som både kan brukes sivilt og militært. For det bredere kontrollområdet, andre kritiske virksomheter, nevnes e-kom, energi, transport, helse og matvaresektoren. For transaksjoner i foretak som er underlagt tilsyn i forsvarsindustrien, omfatter loven også investorer innenfor EU (Andersen Morten S., 2021).

Lag om tilståndsplikt för vissa festighetsförvärv gjelder alle oppkjøp i eiendom fra utenlandske aktører utenfor EU- og EFTA-land og investeringer fra EU- og EFTA-land der en aktør (loven §1-1) eier minst en tidel av stemmene eller aksjene i et aksjeselskap. Slike oppkjøp krever forhåndsgodkjenning av det finske forsvarsdepartementet.

Meldeordning

Etter lag om tillsyn över utlänningars företagsköp må en utenlandsk investor som ønsker å investere i foretak innen forsvar eller sikkerhet, forhåndssøke om godkjenning hos det finske arbeids- og næringsdepartementet. Søknaden skal inneholde all nødvendig informasjon om investoren, investeringen og foretaket som skal erverves. Dette

inkluderer eierskapsstruktur og videre planer for foretaket, samt detaljert beskrivelse av varene og tjenestene som foretaket leverer (Arbets- og næringsministeriet, 2021). Det er ikke meldeplikt for investeringer utenfor forsvars- og sikkerhetssektoren, men myndighetene kan særskilt pålegge utenlandske investorer å melde inn en investeringen likevel. Dette må skje senest tre måneder etter at myndigheten fikk informasjon om investeringen.

De investeringer som omfattes av lag om tilstandsplikt för vissa fastighetsförvärv skal meldes i forkant. Dersom det ikke gis godkjenning etter innmelding, skal erververen innen ett år avhende investeringen, eller redusere investeringen til under 10 prosent eller til en eierandel det tidligere er gitt tillatelse til. Myndighetene vil gi erstatning for eventuelle finansierings- og administrasjonskostnader i forbindelse med avhending av eiendommen.

Prosess og organisering

Søknader etter lag om tillsyn över utlänningaras företagsköp behandles hos Arbets- og näringsdepartementet. Departementet leder et nettverk av myndigheter som foretar investeringskontrollen (Arbets- og næringsministeriet, 2022). Departementet kan sette visse vilkår for godkjenning, eksempelvis ved å unnta deler av foretaket fra oppkjøpet.

Den finske regjeringen skal varsles hvis en investering vurderes å utgjøre en fare mot sentrale nasjonale interesser. Regjeringen tar stilling til et potensielt forbud. Dersom den utenlandske eieren ikke melder fra om ervervet, kan Arbets- og næringsdepartementet sette en tidsfrist for når en søknad om godkjenning må leveres.

Det er ingen tidsfrister for prosessen ved å godkjenne oppkjøp i forsvarssektoren. For andre oppkjøp har Arbets- og næringsdepartementet seks uker på seg til å avgjøre om saken krever ytterligere undersøkelser etter at de har mottatt informasjon, eller innen tre måneder etter en eventuell overføring av saken til behandling i statsråd (Andersen Morten S., 2021).

Forsvarsdepartementet er ansvarlig for behandling av saker etter lag om tilstandsplikt för vissa fastighetsförvärv.

Vurderingstema

Som en hovedregel skal alle investeringer som ikke kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, godkjennes. Dersom departementet konkluderer

med at investeringen kan sette nasjonale sikkerhetsinteresser i fare overføres saken videre til regjeringen som fatter vedtak om å stanse investeringen. Praktiseringen av regelverket så langt viser at de fleste varsler blir godkjent.

Tyskland

Regelverkets formål

Tysklands investeringskontroll reguleres i utenrikshandelsloven (Außenwirtschaftsgesetz) og utenrikshandelsforordningen (Außenwirtschaftsverordnung).

Regelverket er delt inn i en tverrsektoriell- og en sektorspesifikk prosedyre. Det som avgjør hvilken prosedyre som skal følges, er i hvilken sektor målforetaket driver aktivitet og investorens nasjonalitet. Med målforetak menes her det foretaket som holder til i Tyskland og som er gjenstand for investeringen.

Formålet med den tverrsektorielle prosedyren er å undersøke om investeringen vil kunne svekke offentlig orden eller sikkerhet i Tyskland, et annet medlemsland i EU eller prosjekter eller programmer av unionsinteresse, i henhold til EU-forordningens artikkel 8. Under den sektorspesifikke prosedyren er hensikten å undersøke om Tysklands vesentlige sikkerhetsinteresser sannsynligvis vil bli svekket dersom investeringen gjennomføres.

Investeringer som omfattes

Den tverrsektorielle investeringskontrollen omfatter investeringer i foretak som driver med avansert teknologi og kritisk infrastruktur, der investoren befinner seg utenfor EU og EFTA. Tyskland har utpekt 27 sensitive sektorer. De sensitive sektorene omfatter blant annet flerbruksteknologi, operatører innen kritisk infrastruktur som energi, vann og mat, informasjonsteknologi, finans og forsikring, transport og trafikk, produksjon og utvikling av maskinvare for kritisk infrastruktur, operatører av telekommunikasjon, store datasentraler og skylagring, medieselskaper, tjenesteyting til statlig kommunikasjonsinfrastruktur (som digital radio), produksjon og utvikling av personlig beskyttelsesutstyr, medisiner, medisinsk utstyr, og in vitro diagnostisering relevant for smittsomme virussykdommer. Listen omfatter også kritiske teknologier som spesifisert i EU-lovgivning (kunstig intelligens, robotikk, halvledere, og bioteknologi). Syv av disse er vurdert til å være særlig sensitive. I de syv særlige sensitive sekto-

rene utløses meldeplikten ved investeringer som gir minst 10 prosent av stemmerettighetene.

I de øvrige sensitive sektorene er terskelen for meldeplikt investeringer som gir 20 prosent av stemmerettighetene i det aktuelle selskapet.

En investering fra en investor i EU og EFTA kan likevel bli gjenstand for vurdering dersom det finnes indikasjoner på at et tredjeland forsøker å omgå investeringskontrollreglene.

Den tverrsektorielle investeringskontrollen gir også investorer fra land utenfor EU adgang til frivillig å melde inn investeringer som gir minst 25 prosent av stemmerettighetene i et foretak, uavhengig av hvilken sektor det tilhører.

I den sektorspesifikke investeringskontrollen er det meldeplikt for alle utenlandske investorer hvis de får minst 10 prosent av stemmerettighetene i et foretak som driver med produksjon og utvikling av våpen, ammunisjon, militært utstyr eller IT-teknologi som kan håndtere gradert informasjon. Den sektorspesifikke prosessen dekker også enkelte forsvarskritiske anlegg.

Regelverket gjør det mulig å gjennomgå direkte og indirekte investeringer i foretak i alle sektorer. Innflytelse eller påvirkning kan oppnås ved oppkjøp av aksjer som gir stemmerett, eller ved oppkjøp av aksjer i kombinasjon med avtaler om eksempelvis vetorett i strategiske forretningsbeslutninger eller om retten til styreverv. Nyetableringer (greenfield-investeringer) er ikke dekket av det tyske regelverket.

Meldeordning

I Tyskland er det departementet for næringsliv og vern om klimaet (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)) som er ansvarlig for å håndheve investeringskontrollreguleringen.

Investeringer etter både den tverrsektorielle og den sektorspesifikke kontrollordningen meldes skriftlig til BMWK før gjennomføring. Meldingen skal inneholde grunnleggende informasjon om investeringen, investor, foretaket investeringen gjelder og forretningsområde. Det er gjennomføringsforbud i perioden saken er til behandling.

I den frivillige meldeordningen kan investorer utenfor EU og EFTA søke om et sertifikat som dokumenterer at myndighetene ikke har innsigelser mot investeringen.

BMWK kan på eget initiativ vurdere investeringer dersom det vurderes å være en risiko knyttet til investeringen. BMWK må starte vurderin-

gen innen tre måneder fra de er gjort oppmerksom på investeringen og informere både investor og foretaket som er gjenstand for investeringen, om at det vil gjennomføres en slik vurdering. En vurdering kan ikke gjennomføres dersom det er gått mer enn fem år siden investeringen ble gjennomført.

Prosess og organisering

Det er to enheter under BMWK som utøver investeringskontroll. I 2022 var det 15 ansatte som jobbet med denne typen saker. Andre departementer deltar også i arbeidet, avhengig av jurisdiksjon og relevans. Alle departementer skal være enige i beslutningene som fattes. Kontoret for økonomiske saker og eksportkontroll (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) gir i enkelte tilfeller ekspertuttalelser om investeringer som er til vurdering. Detaljert informasjon om de interne prosessene i og mellom departementene, samt involvering av etterretningstjenester i arbeidet med investeringskontroll, er ikke offentlig kjent.

I den første fasen av investeringskontrollen er det en tomånedersfrist for gjennomgang av meldingen fra investeringen er blitt gjort kjent for BMWK. Etter to måneder vil det enten fattes et vedtak om godkjenning av investeringen, bli utstedt et sertifikat som dokumenterer at myndighetene ikke har innsigelser mot investeringen, eller bli gitt et varsel om videre vurdering i fase to.

I fase to gjelder en firemånedersfrist når alle nødvendige dokumenter er mottatt. Denne kan utvides med tre måneder dersom det er særlige utfordringer knyttet fakta eller juridiske forhold ved saken, eller med én måned dersom saken dreier seg om særskilte forsvarsinteresser. Etter behandling i denne fasen fattes det et vedtak i saken.

Tyskland bruker betydelige midler på sin investeringskontroll. I 2022 ble det rapportert om at utgiftene knyttet til administrering av investeringskontrollen var på ti millioner euro per år.

Antallet saker har økt betraktelig i løpet av de siste fem årene, og særlig etter at regelverket ble revidert. I 2021 og 2022 var det 306 saker årlig (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023). Majoriteten av sakene i 2021 og 2022, 86 prosent, var knyttet til den tverrsektorielle investeringskontrollen. Henholdsvis 40 og 25 av sakene i disse årene ble gjenstand for fase to av investeringskontrollen. I 2021 ble det i 14 av sakene (4,5 prosent) fattet restriktive tiltak.

Vurderingstema

Under den tverrsektorielle prosessen vil BMWK undersøke om investeringen vil kunne svekke offentlig orden eller sikkerhet i Tyskland, et annet medlemsland i EU eller prosjekter eller programmer av unionsinteresse i henhold til EU-forordningens artikkel 8. BMWK kan i denne vurderingen hensynta om utenlandske myndigheter utøver kontroll over investoren, om investorens tidligere aktiviteter har skadet offentlig orden eller sikkerhet i Tyskland eller andre EU-land, eller om investor kan være involvert i spesifikke kriminelle aktiviteter. Under den sektorspesifikke prosessen vil BMWK undersøke om Tysklands vesentlige sikkerhetsinteresser sannsynligvis vil bli svekket dersom investeringen gjennomføres.

Inngrep i investeringer

Det kan fattes ulike vedtak i saker som har blitt gjenstand for vurdering i fase to. Vedtak kan innebære at investeringen blir godkjent, eller at det utstedes et sertifikat om at myndighetene ikke har innsigelser mot investeringen. Det kan også fattes vedtak som innebærer at investeringen blir stanset eller at den kan gjennomføres med kontraktsfestede vilkår.

Klage og domstolsbehandling

Departementets avgjørelse om restriktive vilkår eller stans av transaksjonen, kan påklages til forvaltningsdomstolen i Berlin.

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk yringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2023