

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 sikkerhetslovens §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

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

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 begrensinger 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 tilfredsstillende 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 overensstemmelse 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 sikkerhetstruende 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. NOUen 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.

Utenriksdepartementet har etablert en tverrdepartemental arbeidsgruppe som vurderer fremtidig organisering av eksportkontrollen. Arbeidsgruppen startet arbeidet i august 2022 og skal levere sin rapport ved slutten av 1. kvartal 2023. Utvalget skal ha dialog med arbeidsgruppen og vurdere om det kan trekkes relevante erfaringer og vurderinger fra UD's prosess inn i utvalgets utredning.

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 screeningnettet 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.