

Fra: "E-TJENESTEN, Samband" <sambandet-e@mil.no>
Sendt: 13. mars 2024 19:35:03
Til: "Postmottak NFD" <Postmottak@nfd.b.dep.no>
Kopi: "Tynning, Torbjørn Braastad" <Torbjorn-Braastad.Tynning@fd.b.dep.no>
Emne: Høringssvar til NFD - NOU 2023 28 Investeringskontroll
Vedlegg: 2024-03-13 (U) Høringssvar NOU 2023 28 Investeringskontroll.pdf



Med vennlig hilsen

Informasjonshåndtering

Etterretningstjenestens Situasjons- og operasjonssenter (SOS)

Tlf: (U) 2309 4544 | [\(B\) 510 4544](tel:5104544)



Vår dato
13.03.2024

Vår referanse
23/04106-2

Deres/tidl. referanse
-

Til

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 Oslo

Høringssvar – NOU 2023: 28 Investeringskontroll – En åpen økonomi i usikre tider**1. Innledning**

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) viser til Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev av 8. desember 2023, og avgir med dette høringsuttalelse til Investeringskontrollutvalgets utredning i NOU 2023: 28 *Investeringskontroll – En åpen økonomi i usikre tider*.

E-tjenesten er i all hovedsak enig i utredningens konklusjoner og anbefalinger, og vil i det følgende fremme E-tjenestens generelle synspunkter, og deretter knytte noen kommentarer til mer konkrete deler av utredningens anbefalinger.

2. Generelle høringskommentarer til utredningen**2.1 Ingen endring i roller, ansvar og myndighet**

Det er ikke tvil om at oppkjøp og investeringer er et effektivt middel for å tilrettelegge for angrep og sabotasje, statlig påvirkningsvirksomhet, etterretningsvirksomhet, omgå eksportkontrollregler/sanksjonsregelverk samt at transaksjoner kan gi utenlandske aktører en posisjon som utfordrer norske strategiske og økonomiske interesser.

E-tjenesten har i dag oppdrag som «relevant organ» ved vurderinger etter sikkerhetsloven §§ 2-5 og 10-2. Også utover disse enkeltsakene har tjenesten en lovpålagt oppgave om å innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke trusler som nevnt i etterretningstjenesteloven § 3-1, eller som det av andre grunner er en prioritert utenriks-, sikkerhetspolitisk eller utenrikspolitisk interesse forbundet med, jf. etterretningstjenesteloven § 3-2. Det fremgår eksplisitt av e-lovens forarbeider at begrepet «påvirkningsoperasjoner» i lovens § 3-1 bokstav e,

:

Postadresse:
Postboks 193
Alnabru Bedriftssenter
N-0614 OSLO

Besøksadresse:
Lutvannsveien 60
N-0616 OSLO

Sivil telefon/telefaks:
+47 23 09 40 00
+47 23 09 44 66
Militær telefon/telefaks:
0510 4000 / 0510 4466

E-post/Internett:
post.etterretningstjenesten@mil.no
www.forsvaret.no
Organisasjonsnummer:
NO 974 7892 21

vil kunne dekke utenlandske oppkjøp og eierskapsutøvelse som har til hensikt å undergrave nasjonale sikkerhetsinteresser.

Slik E-tjenesten forstår utvalget så har ikke deres anbefalinger til hensikt å endre på roller, ansvar og myndighet mellom berørte departementer eller mellom berørte etater/tjenester slik de er i dag. Oppgavene til den nye etaten som foreslås i utredningen kunne med fordel vært nærmere utredet, og da særlig opp mot eksisterende etaters rolle og ansvar. Det legges til grunn at dette blir gjort i det kommende lovarbeidet og at opprettelsen av en ny etat som kontrollmyndighet ikke endrer på roller, ansvar og myndighet mellom berørte departementer eller mellom berørte etater/tjenester. Dette inkluderer ansvar for å innhente åpen og lukket informasjon om utenlandske trusselaktørers intensjoner, kapasiteter og aktiviteter. Det er E-tjenestens lovpålagte oppgave å avdekke utenlandske trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser, også gjennom strategisk oppkjøp. E-tjenestens arbeid innen eierskapsutfordringer er rettet mot intensjon og kapasitet hos trusselaktørene. Vi har et stort og nasjonalt ledende miljø på dette området. Aktørene er fremmede stater som gjennom statseide eller -tilknyttede selskap utøver økonomisk virksomhet som strategiske oppkjøp, investeringer, kontraktering og leveranser eller samarbeid med virksomheter i Norge. Å klargjøre direkte og indirekte eiere i det som ofte er lange eierkjeder, er krevende og forutsetter et bredt informasjonsgrunnlag og etterretninger. E-tjenesten bygger i dette arbeidet videre på innhenting og de grunnleggende analysene som er gjort på intensjon, aktører og politisk og økonomisk system i ulike stater gjennom mange år. På denne bakgrunn forutsettes det at en ny kontrollmyndighetsetat for investeringer ikke skal ha noen rolle knyttet til å vurdere erververens hensikter, koplinger til fremmed stat eller trusselaktører, fordekte eierforhold o.l., og at dette fortsetter å tilligge E-tjenesten som en del av vår alminnelige virksomhet utenfor dette sporet.

2.2 Varsling og rapportering av sikkerhetstruende transaksjoner

Vi forutsetter også at EOS-tjenestene varsler og rapporterer til strategisk nivå i samsvar med etablerte ordninger basert på respektive lov- og instruksgrunnlag, at ingen av etatene har en koordinerende myndighet overfor de andre, og at enhver tjeneste kan nominere saker som bør screenes av den nye foreslåtte etaten dersom saken ikke allerede er dekket av meldeplikten.

2.3 Sikkerhetssensitive sektorer

Utvalget foreslår en relativ smal sektoravgrensning hva gjelder meldeordningen som skal være pliktig. Det vil her være svært viktig at den nærmere avgrensning og definisjon av hvilke foretak dette vil omfatte ikke er uklar, og E-tjenesten skulle gjerne sett at dette var nærmere utdypet i utredningen. Særlig grensen mellom strategiske, økonomiske og forsyningsrelaterte interesser opp mot nasjonale sikkerhetsinteresser er viktig å kartlegge i så måte. Selv om transaksjonen likevel vil kunne undersøkes av investeringskontrollen av eget tiltak eller nominasjon av en av EOS-tjenestene, vil et for snevert anvendelsesområde av meldeplikten kunne resultere i at norske myndigheter ikke får kjennskap til en transaksjon som er sikkerhetstruende.

Det støttes at kontroll av en transaksjon må gjøres etter faste kriterier. Samtidig vil man måtte si noe om kriteriene seg imellom i den helhetlige vurderingen som skal gjøres. Dette kunne med fordel både vært problematisert og utredet nærmere av utvalget.

2.4 Forslaget til en særskilt ny lov om tematikken

Utvalget beskriver en rekke utfordringer med dagens lovgivning og ordning, slik som at relevante saker ikke fanges opp på en systematisk måte, at det er manglende åpenhet om hvilke investeringer som kan

bli gjenstand for kontroll og at vurderingsgrunnlaget i saker ikke er tilstrekkelig standardisert. Det pekes også på at det mangler egnet hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i sikkerhetstruende investeringer og at investeringskontrollen ikke er i tråd med internasjonale prinsipper. E-tjenesten stiller seg bak utvalgets anbefaling om at det bør utarbeides en ny lov om investeringskontroll med detaljerte regler om meldeplikt, behandling av screeningsaker, tidsfrister, terskelverdier, klare hjemler for vedtak av norske myndigheter når transaksjonen medfører skadevirkning for nasjonale sikkerhetsinteresser, klageadgang m.v.

2.5 Forslag om opprettelse av en ny etat

E-tjenesten ser også positivt på at utvalget anbefaler opprettelsen av en ny og dedikert myndighet for investeringskontroll på etatsnivå. Det er tjenestens syn at det foreligger gode grunner for å samorganisere en slik kontrollmyndighet med den nye etaten for eksportkontroll. Dette gjenspeiles også i Sverige, hvor ansvaret for å vurdere eierskapsrelaterte saker er tillagt Eksportkontrollmyndigheten. En norsk mekanisme må ta høyde for den gjensidige overføringsverdien mellom eksportkontrollarbeid og vurderinger av økonomisk virkemiddelbruk mot Norge. Arbeidet med eierskapsaker overlapper i flere tilfeller med eksportkontrollarbeidet, og man vil risikere å overse sammenhenger eller tape verdifulle synergieffekter om de to isoleres fra hverandre. For E-tjenesten har det stor verdi å se disse saksfeltene i sammenheng. Dersom en slik skissert løsning som utvalget fremmer blir gjennomført, er E-tjenesten også av det syn at man bør overføre reguleringen av meldeplikten og utførelsen av eierskapskontrollen i kapittel 10 i dagens sikkerhetslov til ny lov. Utøvelsen av eierskapskontroll bør av hensyn til kompetansebygging, sikkerhet og synergieffekten behandles på samme måte som den øvrige investeringskontrollen som skal gjøres nasjonalt. En helhetlig behandling av investeringskontrollsaker bør således være styrende i det kommende lovarbeidet.

Videre understrekes det at behandlingen av investeringskontrollsaker må være underlagt konfidensialitet, og pågående saker bør så langt mulig ikke kommenteres utenfor kontrollmyndigheten under og etter behandlingen. E-tjenestens vurderinger bør som hovedregel heller ikke kommuniseres utenfor kontrollmyndigheten etter at vedtak er fattet og formidlet til interessentene. Dette vil ha betydning for reguleringen av kontradiksjon og domstolsbehandlingen. Det bør være ansvarlig departement som sammenstiller informasjon som behandles hos kontrollmyndigheten, og som formidler vedtak.

Utvalget anbefaler ikke at kontrollmyndigheten unntas fra offentlighetslovens virkeområde. De mener imidlertid det kan vurderes om det bør inntas et generelt unntak fra innsyn i journaler og dokumenter hos et slikt organ, slik det er gjort for PST og E-tjenesten i offentlighetsforskriften § 9. Det er E-tjenestens syn at et slikt unntak ville være hensiktsmessig, all den tid store deler av saksbehandlingens dokumenter og opplysninger uansett vil være gradert etter sikkerhetsloven.

3. Konkrete høringsinnspill

3.1 Fast eiendom

I punkt 15.5.5 på s. 111 i utredningen fremgår det at utvalget etter en samlet vurdering ikke har funnet grunnlag verken for å fraråde eller foreslå meldeplikt ved overdragelse av fast eiendom. Det vises til finsk rett der de har en egen lov om ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser ved eiendomsoverdragelser, og tilrår snarere at spørsmålet om meldeplikt for utenlandske investeringer i fast eiendom utredes nærmere. Utvalget uttaler at det i mellomtiden kan være aktuelt å inkludere

investeringer i fast eiendom som en transaksjon som det kan sendes frivillig melding om, med utarbeidelse av nærmere veiledningsmateriale for hvilke eiendommer som er i målgruppen. E-tjenesten mener det er uhensiktsmessig å skille ut reguleringen av investeringskontroll knyttet til fast eiendom i annet regelverk, all den tid det er de samme hensyn, beslutningsgrunnlag og etterretningsfaglige vurderinger som vil måtte spille inn ved vurderingen av sakene. Tjenesten anerkjenner utfordringene ved avgrensningen av en meldeplikt, men utvalget tegner opp flere løsningsforslag som med hell kunne vært forfulgt videre. Særlig bør det kunne utarbeides forslag knyttet til strategisk viktige lokasjoner som allerede er offentlig kjent. Forslaget om frivillig melding og utarbeidelse av veiledningsmateriale eller nærmere regler fremstår som en lite tilfredsstillende kompromissløsning, som tilsier at det like gjerne kunne blitt anbefalt utarbeidelse av forslag til bestemmelser som konkret gjelder for overdragelse av fast eiendom. Det er i alle tilfelle E-tjenestens oppfatning at dette spørsmålet ikke bør skyves frem i tid, men utredes og omfattes av det nye lovverket om investeringskontroll.

3.2 Type investeringer som er omfattet av kontrollen

E-tjenesten støtter utvalgets vurdering av at investeringskontrollen bør omfatte enhver investering som gir en investor innflytelse i et foretak, og at lovhjemmelen ikke alene knyttes til stemmerett, da dette vil resultere i at det kun er direkte eierskap som vil være omfattet av kontrollen. Særlig er dette aktuelt for investeringer som såkalt innmattransaksjon og konvertible lån og panterettigheter mm.

I punkt 10.2.2 på s. 72 i utredningen er virksomhetsoverdragelse, eller innmattransaksjoner, så vidt omtalt. Denne typen oppkjøp skjer tilnærmet like hyppig som kjøp av aksjer, og det er gjerne skattemessige hensyn som avgjør om transaksjonen skjer på den ene eller den andre måten. Imidlertid er den sikkerhetsmessige risikoen ved slike investeringer helt lik. Det er uklart for E-tjenesten hvordan utvalget ser for seg å regulere denne typen oppkjøp. Tilsvarende som for fast eiendom er det imidlertid vårt standpunkt at dette bør utredes og reguleres i den nye loven.

I punkt 10.2.3 og 15.7.1 i utredningen omtales investering i et foretaks fremmedkapital som potensiell kilde til innflytelse. Det legges særlig vekt på konvertible lån og obligasjoner, som gir en fremtidig rett til å tegne aksjer i foretaket. Det er verdt å merke seg at ordinære lån og obligasjoner også kan medføre at fremmedkapitaleier oppnår stemmerett i selskapet, særlig i en restrukturerings- eller konkursprosess.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Under kapittel 21 om økonomiske og administrative ressurser har utvalget anslått at det vil komme inn meldinger om omtrent 370 investeringer til behandling hos kontrollmyndigheten årlig. E-tjenesten stiller spørsmål ved dette estimatet, og mener det er grunn til å tro at tallet vil kunne være langt høyere. Bakgrunnen for dette er at det må påregnes at forretningsadvokater som arbeider med transaksjoner med stor sannsynlighet vil gjøre en melding til investeringskontrollen til en rutine når en investor er utenlandsk. Dette vil gjøre seg gjeldende uavhengig av om transaksjonen er underlagt meldeplikt eller ikke, både av hensyn til å unngå tap av tid og risikoen ved at en transaksjon på et senere tidspunkt blir stanset. I lys av utredningens skisserte og anbefalte meldepliktsordninger, stiller vi dermed spørsmål ved om den nye ordningen vil kunne medføre en betraktelig økt arbeidsmengde for tjenesten som skal avdekke en eventuell trusselaktør ved transaksjonen, og kreve mer kapasitet og ressurser enn det utvalget har tatt høyde for.

4. Konklusjon

E-tjenesten ser frem til den kommende lovprosessen og til å kunne gi nærmere innspill til et konkretisert lovforslag.



Nils Andreas Stensønes

Viseadmiral

Sjef Etterretningstjenesten

Kopimottakere:

Forsvarsdepartementet