



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref.: 23/7592-1
Vår ref.: 23/06920-7
Dato: 13. mars 2024

NOU 2023:28 Investeringskontroll - En åpen økonomi i usikre tider

Vi viser til høringsbrev av 8. desember 2023 om investeringskontrollutvalgets utredning; NOU 2023:28 Investeringskontroll - En åpen økonomi i usikre tider.

Investeringskontrollutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 28. oktober 2022 og har hatt som mandat å utrede behovet for regelverk eller en ordning for å kontrollere utenlandske investeringer i foretak som ikke er underlagt sikkerhetsloven.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) mener utredningen gir en god oversikt over tema og er enige i utvalgets beskrivelse av utfordringer ved dagens investeringskontroll.

PST har hovedsakelig konsentrert sitt høringssvar om følgende anbefalinger utvalget foreslår:

- en ny meldeordning for investeringer
- at det etableres en ny investeringskontrollmyndighet og at det bør vurderes om denne bør organiseres sammen med den nye, planlagte etaten for eksportkontroll
- en ny lov om investeringskontroll hvor reglene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven og petroleumsloven innlemmes i den nye loven

Meldeordning for investeringer

Utvalget foreslår en bredere ordning med forhåndsmelding av investeringer. Med forhåndsmelding menes en type søknad til myndighetene om å gjennomføre en investering i en sektor som omfattes av ordningen. Meldeordningen anses som første ledd i investeringskontrollen. Meldingene må så behandles i en prosess der man vurderer investeringen mot risikoen for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Deretter vil myndighetene enten godkjenne eller gripe inn i investeringen.

PST er positive til forslaget hvor meldeplikten vil omfatte flere investeringer enn det som følger av dagens ordning, som har oppheng i sikkerhetsloven, hvor det kun gjelder for virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven.

Innhenting av saker på eget initiativ

Utvalget drøfter om meldeplikten skal være frivillig eller obligatorisk og om myndighetene skal ha en mulighet til å hente inn saker på eget initiativ.

Når det gjelder muligheten til å innhente saker på eget initiativ vurderer utvalget at myndighetene bør ha mulighet til å gjøre dette der det foreligger en risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette gjelder også i saker hvor det ikke er meldeplikt og hvor investeringen er gjennomført. PST støtter forslaget.

Informasjonsdelingsforbud

Hva gjelder spørsmål om når tidspunkt for meldeplikt bør settes, påpeker utvalget at der tidspunktet for melding settes til avtaleinngåelse er det en risiko for at informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet allerede er utvekslet. Utvalget foreslår derfor at meldeordningen innebærer et forbud mot deling av informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, og et forbud mot gjennomføring av investeringen før meldingen er behandlet. PST er enig i forslaget om informasjonsdelings- og gjennomføringsforbud. Uten et forbud mot informasjonsdeling er det fare for at trusselaktører kan tilegne seg informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser uten at de gjennomfører investeringen. Uten et slikt forbud mener PST at mye av hensikten med investeringskontrollen vil bortfalle.

Sektoravgrensing

Utvalget anbefaler at det skal være obligatorisk meldeplikt for investeringer i såkalte sikkerhetssensitive sektorer, og at dette bør omfatte viktige samfunnsfunksjoner, kritisk teknologi og kritiske råvarer. Videre at disse sektorene må defineres og avgrenses tilstrekkelig til at en investor kan vite hvilke investeringer som omfattes av meldeordningen.

PST er enige i viktigheten av at sektorene defineres og avgrenses tilstrekkelig, slik at investorer, virksomheter og myndighetene er klar over hvem investeringskontrollordningen gjelder for. Etter PSTs mening er det viktig med en grundig utredning av hvilke sektorer ordningen bør omfatte, samt å inkludere PST og andre interessenter i dette utredningsarbeidet.

Kritisk teknologi

Vedrørende tidligfase-teknologi som ikke er underlagt eksportkontroll, men som kan ha militær eller strategisk betydning foreslår utvalget å ta utgangspunkt i listen over norske teknologi- og forskningsområder som PST har identifisert som særlig interessante for fremmede stater. PST påpeker at listen det refereres til fra nasjonal trusselvurdering 2023, ikke er tilstrekkelig. Den raske teknologiske utviklingen har gjort skillet mellom sivil og militær forskning mindre tydelig. Dette stiller store krav til de som skal vurdere graden av sensitivitet i et forskningsområde. Som verdieier er det derfor FoU-sektoren selv som har ansvaret, samt Utenriksdepartementet som regelverkseier, som er best egnet til å løpende vurdere hvorvidt et forskningsfelt kan ha militær anvendelse.

Kritiske råvarer

Utvalget mener at meldeplikt for investeringer i foretak som produserer kritiske råvarer bare bør gjelde for et fåtall type råvarer, for eksempel de som har betydning for forsvarsindustrien.

PST vurderer at dette kan bli en for snever avgrensning, gitt Kinas strategi for sivil militær fusjon og målsetningen om å kontrollere kritiske forsyningskjeder. Produksjon av forsvars- og romfartsteknologi er kun noen eksempler på industrier som er avhengige av store mengder sjeldne jordartsmetaller.

For å utvikle infrastrukturen bak fornybar energi, er industrien avhengig av en rekke naturressurser som ikke er fornybare, blant annet sjeldne jordarter. Sjeldne jordarter er for eksempel nødvendige komponenter i blant annet vindmøller, solcellepanel, og el-biler. Tilgangen på sjeldne jordarter vil påvirke hastigheten i det grønne skiftet, og også den geopolitiske konkurransen om å lede den teknologiske utviklingen av energiformene som vil drive fremtidens økonomier. Norge har betydelige forekomster av sjeldne jordarter som er viktige innsatsfaktorer i høyteknologisk industri. Det er sannsynlig at fremtidens geopolitiske konkurranse rundt energitilgang i økende grad vil handle om å sikre tilgang til sjeldne jordarter, sammen med andre kritiske elementer som kobolt og litium. PST er kjent med at Kina dominerer verdikjedene innen sjeldne jordarter. Dette utgjør en risiko for forsyningssikkerheten for en rekke mineraler som av blant annet EU og USA er kategorisert som kritiske.

Fast eiendom

Utvalget foreslår at spørsmålet om meldeplikt for utenlandske investeringer i fast eiendom utredes nærmere. Investeringskontrollmyndigheten bør imidlertid ha mulighet til å hente inn saker som gjelder utenlandske investeringer i fast eiendom og ha mulighet til å gripe inn, dersom det kan påvises en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser trues. PST påpeker viktigheten av å kunne kontrollere og undersøke eierskap i fast eiendom som er strategisk plassert. Strategisk plassert eiendom er eiendom med nærhet til skjermingsverdige objekter og infrastruktur, militære installasjoner, samt plassering i for eksempel innseilingen eller innflygningen til havner, marine- og luftstasjoner. Dersom det ikke innlemmes en slik hjemmel i en eventuell lov om investeringskontroll, mener PST at det er behov for et regelverk som legger til rette for dette.

Medier

Utvalget vurderer at investeringer i medieforetak ikke bør omfattes av ny meldeordning for investeringskontroll. PST ser at dette kan komme i konflikt med etableringsrett og ytringsfrihet. PST bemerker imidlertid at innflytelse over utenlandske medier gjennom ulike økonomiske virkemidler kan være et ledd i andre staters påvirkningsstrategi. Ved å få innflytelse i norske medier kan dette tilrettelegge for at andre stater kan fremme sine synspunkter og samtidig forhindre at kritiske debatter finner sted. En potensiell direkte eller indirekte sensur vil bidra til å begrense ytringsfriheten og kan medføre at den offentlige debatten føres på falske premisser.

Andre mulige avgrensinger enn sektor

Utvalget vurderer at størrelse på foretak og organisasjonsform, ikke bør være grunnlag for unntak fra meldeordningen, og at investeringer i alle norske foretak innen de utpekte sektorene omfattes. PST støtter denne vurderingen.

Meldepliktige investeringer

Utvalget foreslår at investeringer i form av rettigheter og avtaler som gir betydelig innflytelse i et norsk foretak skal omfattes av meldeordningen, herunder også nyetableringer.

PST er enige i dette, og understreker at det er viktig at alle former for investeringer som gir innflytelse i et norsk foretak underlegges meldeordningen, ikke bare investering i foretakets eierandeler. Vi mener videre at investeringer i eierandeler i et foretak som eier det norske foretaket, også bør omfattes av meldeordningen.

Terskler som bør utløse meldeplikt

En bredere investeringskontroll bør etter utvalgets vurdering bare omfatte investeringer av et visst omfang som er egnet til å gi investor en viss grad av kontroll over eller innflytelse i foretaket. Utvalget foreslår 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.

Ved en eierandel på 10 prosent oppnår investor en stor grad av innflytelse og kontroll over et foretak, noe utvalget også peker på i utredningen. Etter PSTs vurdering bør terskelen for meldeplikt være lavere og etter vår mening bør den settes til 5 prosent. Det er en fare for at ulike investorer i foretaket inngår avtaler seg imellom for å øke sin innflytelse og kontroll over foretaket, noe som taler for at terskelen for meldeplikt bør være lavere. Videre er PST bekymret for at trusselaktører får stor innflytelse over en sektor gjennom mange, små investeringer i foretak i samme sektor.

Når det gjelder antall terskler for meldeplikt i tillegg til den nedre terskelen mener PST at antall terskler for meldeplikt bør økes fra utvalgets foreslåtte 10, 1/3 og 2/3 til nåværende ordning for sikkerhetsloven, nemlig 5 -20, 20-1/3, 1/3-50, 50-2/3, 2/3-90 og 90-100 prosent.

Hvem skal melde?

Utvalget legger opp til en tredeling av meldeplikten for sektorene, der meldeplikten for «særlig sikkerhetssensitive» sektorer gjelder for alle utenlandskontrollerte investorer, meldeplikten for «sikkerhetssensitive» sektorer gjelder for tredjelandskontrollerte investorer (utenfor EØS), og for alle andre sektorer er det frivillig melding for tredjelandskontrollerte investorer (utenfor EØS).

PST mener at alle som ønsker å investere i «særlig sikkerhetssensitive» og «sikkerhetssensitive» sektorer må ha meldeplikt, også norskeide investorer. Dette fordi det vil være lett å omgå regelverket ved å opprette norske frontsselskap som i realiteten er utenlandskontrollert. Også norske aktører kan utgjøre en trussel. Som et minimum bør alle investorer ha meldeplikt i «særlig sikkerhetssensitive» sektorer.

Etter PSTs vurdering bør det heller ikke skilles mellom EØS-investorer og tredjeland utenfor EU/EØS da også dette kan føre til omgåelse av regelverket.

Hvis meldeplikten ikke overholdes:

Utvalget skriver at det for foretak som er underlagt sikkerhetsloven, kan vurderes om foretaket bør ha plikt til å varsle investeringskontrollmyndigheten dersom det får kjennskap til en investering i eget foretak som ikke er meldt. PST mener det er svært viktig at foretak underlagt sikkerhetsloven pålegges en slik meldeplikt dersom de får kjennskap til at plikten ikke overholdes.

Prosess og organisering

En todelt vurderingsprosess

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. Videre foreslår utvalget at 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.

PST er positive til en slik prosess da det legger opp til forutsigbarhet for både investor, virksomhet og for tjenestene som skal bidra med vurderinger. PST understreker behovet for at det i visse tilfeller må være mulig å utvide saksbehandlingstiden.

Det fremstår imidlertid noe uklart i hvilken fase vurderinger fra PST er aktuelt, om det både gjelder fase en og fase to eller kun fase to. Dersom PST, Etterretningstjenesten og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet ikke skal bidra inn med vurderinger i fase en, stiller PST spørsmål ved hvordan utvalget ser for seg at etaten skal vurdere hvorvidt det er rimelig grunn til å anta at den innmeldte investeringen kan medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Med andre ord, hvilke kriterier som vil legges til grunn for en slik vurdering i et dynamisk trusselbilde. Videre bemerker PST at den informasjonen som inngår i en vurderingsprosess i mange tilfeller vil være sikkerhetsgradert etter sikkerhetslovens bestemmelser. Det vil derfor være behov for å etablere en ordning for håndtering av slik informasjon.

Utvalget mener 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. PST støtter forslaget og mener at brudd på dette må kunne være grunn til avslag.

Hvem skal motta og behandle meldingen?

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 for å organisere investeringskontrollmyndigheten sammen med den planlagte, nye etaten for eksportkontroll. Uansett bør en samlokalisering vurderes.

PST støtter utvalgets vurdering om behovet for å etablere en investeringskontrollmyndighet på etatsnivå, som har ansvaret for forvaltning av regelverket og koordinering av arbeidet på tvers av etater. Vi ser også positivt på at den organiseres sammen med eller samlokaliseres med den nye etaten for eksportkontroll. Det er viktig at det er tydelig hvilket departement den nye etaten svarer til.

Inngrep i investeringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser

Utvalget foreslår at det utarbeides faste kriterier for kontrollmyndighetens vurdering av saker, som kan omfatte forhold ved investor, forhold ved foretaket som er målet for investeringen og forhold ved selve investeringen. PST støtter forslaget. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet for investor, virksomhet og myndighet.

Aktuelle inngrep

Utvalget foreslår at kontrollmyndigheten 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. PST påpeker at dette er svært viktig. Uten en slik hjemmel faller funksjonen til investeringskontrollen bort.

Regelverk for investeringskontroll

Utvalget har lansert tre mulige alternativer for lovfesting av investeringskontroll i Norge;

1. Plassere reglene inn i eksisterende sektorregelverk
2. Plassere reglene inn i sikkerhetsloven ved å utvide området til sikkerhetslovens regler om eierskapskontroll
3. Lage en helt ny og egen lov som omhandler investeringskontroll

Utvalget anbefaler at det utarbeides et nytt regelverk som regulerer investeringskontroll, og at gjeldene regler om eierskapskontroll i petroleumsloven og sikkerhetsloven legges inn i det nye regelverket. Videre at det utarbeides overgangsregler eller -ordninger for å håndtere eierskifter som ellers ville blitt håndtert av sikkerhets- eller petroleumsloven. Utvalget anbefaler også at det nye regelverket gjennomgås etter relativt kort tid.

PST støtter forslaget om et eget regelverk for investeringskontroll. For å skape forutsigbarhet hos virksomhetene og kontrollmyndigheten er det viktig at regelverket er tydelig på hvem og hva som faller inn under regelverket, og hvilket departement og underliggende etat som har ansvar for reglene. Det er også viktig at eierskifter ikke går ubehandlet/ukontrollert i en overgangsperiode. Etter PSTs mening er det viktig at regelverket jevnlig revideres med tanke på hvilke sektorer som omfattes og at det åpnes for at myndighetene kan innlede undersøkelser på eget initiativ og potensielt stanse investeringer som ikke er meldepliktige.

Ved å anbefale lov om investeringskontroll ønsker utvalget å skape forutsigbare rammer rundt statens arbeid for å beskytte viktige deler av norsk samfunnsliv. Selve forslaget hviler på en antakelse om at vesentlige interesser innenfor norsk næringsliv i dag trues av eksterne aktører og at lov om investeringskontroll skal være et virkemiddel for å beskytte disse interessene. Gitt dagens spente sikkerhetspolitiske situasjon mener PST det blir viktig å vurdere lovens utforming og hvordan den bør håndheves.

Utvalget mener at det bør vurderes å innta straffesanksjoner i foreslått regelverk for investeringskontroll. Hvis så blir tilfelle, antas det mest nærliggende at PST gis ansvaret for å forebygge og etterforske eventuelle overtredelser. Følgelig vil det også bli nødvendig med en tilføyelse i politiloven § 17 b som hjemler PSTs forebyggings- og etterforskningsansvar.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Et nytt regelverk for investeringskontroll vil gi en økning i antall saker hvor PST må bidra med vurderinger. Som beskrevet over er det noe uklart for PST om vi skal bistå med vurderinger i fase 1 eller 2.

Videre har utvalget gitt et anslag over antall meldinger som vil måtte behandles hvert år. Etter PSTs syn er det eksempelvis usikkert hvor mange som vil benytte seg av den frivillige meldeordningen. Det antas at mange vil ønske å sikre seg gjennom denne ordningen før man velger å investere i Norge. PST påpeker at det må bevilges ressurser

til PST slik at denne oppgaven kan ivaretas på en god måte. I tillegg kan det øke PSTs arbeidsmengde dersom PST gis ansvaret for å forebygge og etterforske overtredelser av ny lov.



Beate Gangås

Kopi:
Justis- og beredskapsdepartementet