



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 95 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sikkerhetsloven
(eierskapskontroll og lovens virkeområde)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 95 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sikkerhetsloven
(eierskapskontroll og lovens virkeområde)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5	Rettsstilstanden i andre land og internasjonale organisasjoner	22
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	5.1	Innledning	22
2.1	Innledning	6	5.2	Internasjonale organisasjoner	23
2.2	Utfordringsbildet og utviklingstendenser	6	5.2.1	OECD	23
2.2.1	Innledning	6	5.2.2	NATO	23
2.2.2	Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål	8	5.2.3	EU	23
2.2.3	Økonomiske virkemidler og teknologisk utvikling	8	5.3	Et utvalg lands mekanismer og regelverk	24
2.3	Bergen Engines AS	8	5.3.1	Innledning	24
2.4	Internasjonale forpliktelser, sikkerhetshensyn og andre viktige samfunnshensyn	9	5.3.2	Finland	24
2.5	Høringen	10	5.3.3	Danmark	25
2.5.1	Høringsinstanser	10	5.3.4	Sverige	25
2.5.2	Forslag fra høringsnotatet som følges opp i proposisjonen	13	5.3.5	Storbritannia	25
2.5.3	Forslag fra høringsnotatet som ikke følges opp i proposisjonen	13	6	Eierskapskontroll av virksomheter av betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner	26
3	Særlig om forholdet mellom eksportkontrollregelverket og sikkerhetsloven	15	6.1	Gjeldende rett	26
3.1	Høringsinstansenes syn	15	6.2	Forslaget i høringsnotatet	26
3.2	Departementets vurdering	15	6.3	Høringsinstansenes syn	26
4	Eierskapskontroll i Norge	17	6.4	Departementets vurdering	27
4.1	Innledning	17	7	Lovens virkeområde for virksomheter av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser	30
4.2	Sikkerhetslovens formål og virkeområde	17	7.1	Gjeldende rett	30
4.2.1	Innledning	17	7.2	Forslaget i høringsnotatet	30
4.2.2	Virksomheter av avgjørende og vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner	18	7.3	Høringsinstansenes syn	30
4.2.3	Sikkerhetslovens kapittel 10 om eierskapskontroll	18	7.4	Departementets vurdering	31
4.3	Organisering av arbeidet med saker om sikkerhetstruende økonomisk aktivitet	19	8	Eierskapskontroll av leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser	34
4.4	Videre arbeid med motvirkning av sikkerhetstruende økonomisk aktivitet	20	8.1	Gjeldende rett	34
4.4.1	Høringsinnspill utenfor forslagene i høringsnotatet	20	8.2	Forslaget i høringsnotatet	34
4.4.2	Departementets vurdering	20	8.3	Høringsinstansenes syn	34
			8.4	Departementets vurdering	35
			9	Meldeplikt etter § 10-1	37
			9.1	Gjeldende rett	37
			9.2	Forslaget i høringsnotatet	37
			9.3	Høringsinstansenes syn	37
			9.4	Departementets vurdering	38

10	Terskel for at meldeplikten utløses	39	12.4	Departementets vurdering	50
10.1	Gjeldende rett	39	12.4.1	Innledning	50
10.2	Forslaget i høringsnotatet	39	12.4.2	Overtredelsesgebyr ved brudd på meldeplikten etter § 10-1	50
10.3	Høringsinstansenes syn	39	12.4.3	Straff for brudd på vedtak etter § 2-5 og § 10-3	51
10.4	Departementets vurdering	40			
11	Gjennomførings- og informasjonsforbud	43	13	Eiendom av sikkerhetsmessig betydning for skjermingsverdige objekter og infrastruktur	52
11.1	Gjeldende rett	43	13.1	Gjeldende rett	52
11.2	Forslaget i høringsnotatet	44	13.2	Forslaget i høringsnotatet	52
11.3	Høringsinstansenes syn	44	13.3	Høringsinstansenes syn	52
11.4	Departementets vurdering	46	13.4	Departementets vurdering	53
11.4.1	Innledning	46			
11.4.2	Nærmere om gjennomføringsforbud fram til ervervet er godkjent	46	14	Økonomiske og administrative konsekvenser	55
11.4.3	Nærmere om krav til samtykke for deling av informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet	47	15	Merknader til lovforslaget	58
12	Overtredelsesgebyr og straff	49			
12.1	Gjeldende rett	49	Forslag til lov om endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde)		
12.2	Forslaget i høringsnotatet	49			62
12.3	Høringsinstansenes syn	50	Vedlegg		
12.3.1	Straffansvar for brudd på meldeplikten etter § 10-1	50	1	Om gjennomføringen av en tradisjonell salgsprosess	65
12.3.2	Straffansvar for overtredelse av vedtak etter §§ 2-5 og 10-3	50			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 95 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 31. mars 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med Forsvarsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Lovforslaget innebærer at bestemmelsene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven kapittel 10 presiseres på enkelte punkter, samtidig som det klargjøres at bestemmelsene kan gjøres gjeldende for flere virksomheter enn i dag. Videre foreslås det å senke terskelen for at enkelte erverv i virksomheter skal meldes inn til myndighetene, samt at både avhender og virksomheten, i tillegg til erverver, i visse tilfeller blir forpliktet til å sende melding om erverv. Det foreslås et automatisk gjennomføringsforbud i tidsperioden myndighetene vurderer ervervet. I tillegg foreslås at det skal sendes en forespørsel om samtykke før det deles informasjon som kan brukes til sikkerhets-truende virksomhet.

Videre foreslås det å utvide lovens virkeområde ved at virksomheter som har avgjørende og vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser kan underlegges henholdsvis hele loven og lovens kapittel 10. Det foreslås at det innføres hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på meldeplikten og straff ved overtredelse av forbud eller påbud i vedtak etter §§ 2-5 og 10-3. Til slutt foreslås det å presisere at virksomheter som råder over skjermingsverdige objekter eller infrastruktur skal vurdere risikoen for sikkerhets-truende virksomhet fra eiendom av sikkerhetsmessig betydning og varsle sikkerhetsmyndighe-ten dersom risikoen ikke kan håndteres ved egne tiltak. Med eiendom av sikkerhetsmessig betydning menes eiendom som ut fra sin beliggenhet kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot et skjermingsverdig objekt eller infrastruktur.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Regjeringen vil styrke evnen til å fange opp sikkerhetstruende økonomisk aktivitet i virksomheter av betydning for nasjonal sikkerhet ved å øke myndighetenes tilgang til informasjon om endringer i eierskap i virksomheter som sikkerhetsloven gjelder for. Trusselaktører bruker bevisst ulike økonomiske virkemidler for å få innpass i verdikjeder, og det er viktig at myndighetene har mulighet til å fange dette opp og gjøre vurderinger av konsekvensene. Tilgang til informasjon om endringer i eierskap er en forutsetning for å kunne gripe inn i tilfeller der en aktørs forsøk på å oppnå kontroll eller betydelig innflytelse over en norsk virksomhet vurderes å være i strid med nasjonale sikkerhetsinteresser. Tilpasninger i eksisterende bestemmelser om eierskapskontroll i sikkerhetsloven er nødvendig, ikke minst i lys av endringer i utfordringsbildet. Regjeringen mener forslagene vil bidra til å øke den nasjonale motstandskraften mot dagens sammensatte trussel- og utfordringsbilde.

I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet*, er kontroll med utenlandske oppkjøp og investeringer i Norge trukket frem som et område av særlig betydning for å styrke arbeidet mot sammensatte trusler. Det er viktig med en tilpasset kontroll som retter seg mot konkrete oppkjøp og investeringer i norske virksomheter som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Kontrollen bør begrenses slik at den ikke medfører unødvendige negative konsekvenser for næringsinteresser og det generelle investeringsklimaet. Det er derfor hensiktsmessig at det er virksomhetene som allerede er identifisert med en verdi av betydning for nasjonal sikkerhet som omfattes av forslaget. Reglene kan bidra til å gi økt forutsigbarhet for virksomhetene det gjelder ved at det konkretiseres hvilke plikter som gjelder for dem som næringsdrivende. Samtidig vil det gi departementene et effektivt og tilpasset verktøy for å ivareta sitt ansvar for forebyggende sikkerhet i egen sektor gjennom kontroll med endringer i eierskap i virksomheter av betydning for nasjonal sikkerhet.

2.2 Utfordringsbildet og utviklingstendenser

2.2.1 Innledning

Etterretnings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) har i flere år beskrevet hvordan utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler kan true nasjonal sikkerhet. I de årlige åpne trussel- og risikovurderingene fra Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet er sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk løftet frem.

Statlige trusselaktører har over tid vist en økende vilje til å utnytte våre sårbarheter gjennom en helhetlig og langsiktig tilnærming. Sammensatte trusler er en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt, som blant annet kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger. Virkemiddelbruken kan kombinere åpne, fordekte og skjulte metoder og kan også være en del av ordinær næringsvirksomhet. Det kan være krevende å skille ordinær kommersiell virksomhet fra virksomhet som truer våre nasjonale sikkerhetsinteresser.

I nasjonal trusselvurdering 2023 fra Politiets sikkerhetstjeneste fremgår det at statlige aktører benytter ulike økonomiske virkemidler for å få tilgang til sensitiv teknologi og informasjon om norske forhold. Aktiviteten omfatter blant annet investeringer i selskaper og oppkjøp av eiendom. Virkemidler som kompliserte selskapsstrukturer, strå- og frontselskaper og leverandørkjeder benyttes. Etterretningstjenesten peker i Fokus 2023 særlig på at nye kinesiske investeringer i større grad foregår via fond eller kinesiske europeiske selskap.

Risiko 2023 – *Økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap* fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet viser til at flere stater investerer i og kjøper opp norske virksomheter for å blant annet få innsikt i sensitiv informasjon og teknologi av strategisk betydning. Oppkjøp av norske virksomheter og strategisk plassert eiendom kan derfor være en trussel mot

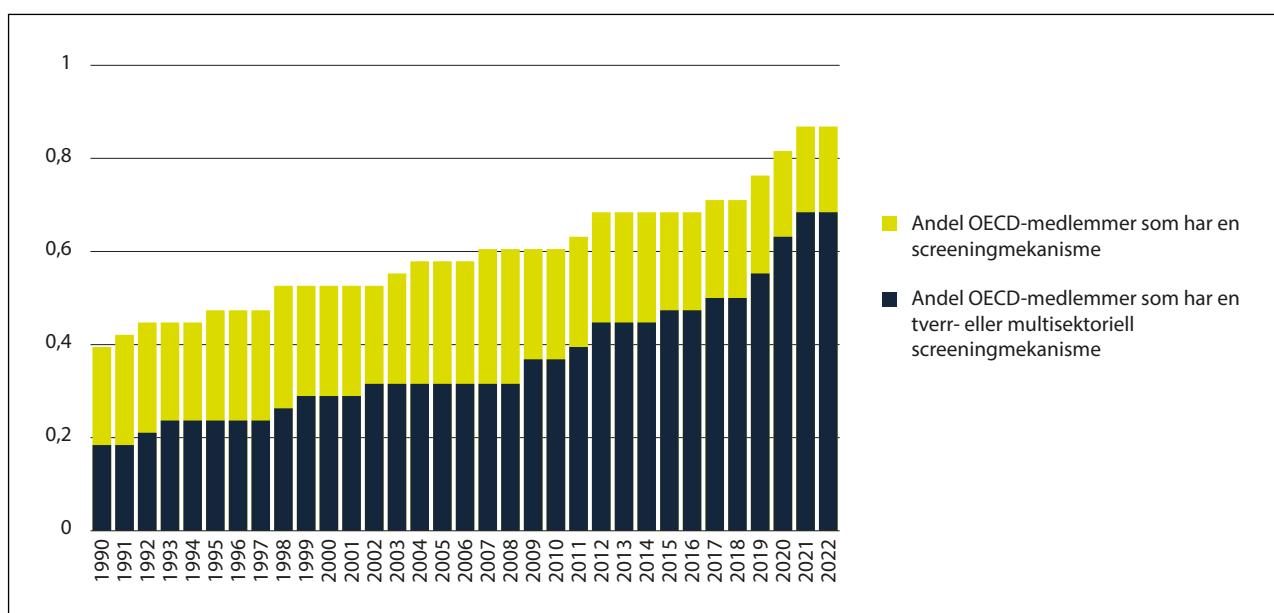
vår nasjonale sikkerhet. Slike økonomiske transaksjoner kan skje gjennom stråselkaper og komplekse selskapsstrukturer og kan dermed være vanskelig å avdekke.

Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 har konsekvenser for utviklingen i trussel- og risikobildet, både direkte og indirekte, umiddelbart og på lengre sikt. Krigen viser hvor tett forholdet mellom handel og sikkerhet er. Invasjonen og den påfølgende internasjonale reaksjonen har medført et negativt sjokk for verdensøkonomien med en umiddelbar konsekvens for utenlandske investeringer og andre kapitalstrømmer til Ukraina og Russland. I rapporten *International investment implications of Russia's war against Ukraine* fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) fra 2022 vises det blant annet til at russiske investeringer i avanserte økonomier sannsynligvis vil reduseres betydelig, og at økonomiene vil bli påvirket på ulikt vis. Rapporten peker på at mulige langtidseffekter av krigen kan være vedvarende høye energi- og handelspriser, potensiell fragmentering av betalings-systemer og finansmarkeder, høyere risikopremier og valutavekkelse i fremvoksende økonomier samt høyere kostnader ved grensekryssende handel. Mange OECD-land har høy avhengighet av russisk fossilt brensel og kan se til alternative ikke-fornybare kilder til energi, som kullkraft og dermed forsinke energiomstillingen. Det grønne skiftet og endring i energibruk vil kreve betydelige private og offentlige investeringer, inkludert utenlandske investeringer som

allerede utgjør 30 prosent av de globale investeringene innen fornybar energi.

Regjeringen mener det er avgjørende å se arbeidet med sikkerhetstruende økonomisk aktivitet i en internasjonal kontekst. I Meld. St. 9 (2022–2023) understrekes det at regjeringen vil at Norge skal jobbe for et tett, forpliktende og forutsigbart internasjonalt samarbeid om nasjonal sikkerhet og motarbeide sammensatte trusler sammen med allierte og partnere, blant annet i NATO og EU. Justeringene i sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll som fremmes i denne lovproposisjonen, er utarbeidet med henblikk til andre lands regelverksutvikling. De fleste OECD-land har utviklet mekanismer for håndtering av uønsket økonomisk virkemiddelbruk («screening»). Se for øvrig punkt 5 nedenfor om rettstilstanden i andre land.

Samtidig er det avgjørende for norsk politikk- og regelverksutvikling å se særlig hen til nasjonale forhold. Økt kunnskap og kompetanse om hvordan økonomisk aktivitet kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet nasjonalt er viktig for å etablere situasjonsforståelse. Den nasjonale konteksten er viktig blant annet for å sikre at tiltakene er mest mulig treffsikre i vår kontekst. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har over tid gitt forskningsoppdrag til blant annet Forsvarets forskningsinstitutt for å styrke myndighetenes kunnskap om sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk. Forslagene i denne proposisjonen er utarbeidet på grunnlag av slik forskningsbasert kunnskap.



Figur 2.1

Kilde: OECD

2.2.2 Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål

Økonomiske virkemidler kan benyttes sammen med andre virkemidler for å oppnå strategiske mål, og kan true nasjonale sikkerhetsinteresser på flere måter. Forskning fra Forsvarets forskningsinstitutt, i rapporten *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?*, viser at økonomiske virkemidler kan brukes som maktmidler med intensjon om å fremme en stats interesser overfor en annen stat enten for å tvinge norske myndigheter til å endre oppførsel eller beslutning eller motivere oppførsel eller beslutningstaking som er fordelaktig for den andre staten. Virkemiddelbruken trenger ikke ha en klar intensjon på kort sikt, men kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet over tid. Norges handlingsrom kan formes over tid, for eksempel ved at det blir vanskelig å motstå politisk press der én stat har investert stort i Norge. Direkteinvesteringer kan gi en annen stat mulighet til å innhente sensitiv informasjon som kan styrke statens militære kapabiliteter. I rapporten *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål – en oversikt*, utgitt i 2021, har Forsvarets forskningsinstitutt gitt en oversikt over økonomiske virkemidler som kan benyttes for å fremme en stats interesser og som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet. Virkemidlene kan blant annet være investeringer, handels- og pengepolitiske virkemidler, lån, bistand og ulovlige økonomiske virkemidler som korrupsjon.

Forsvarets forskningsinstitutt har i rapport 22/00422 og 22/00426 utarbeidet analyser av henholdsvis kinesisk og russisk økonomisk virkemiddelbruk og implikasjoner for nasjonal sikkerhet.

I boka *Økonomisk krigføring* fra 2023 påpeker forfatteren Kåre Dahl Martinsen, professor ved Forsvarets høgskole, at bruken av økonomiske virkemidler ikke er et nytt fenomen, men at virkemidlene er betydelig mer avansert enn tidligere. I dag omfatter økonomisk virkemiddelbruk fiendtlige oppkjøp av konkurrerende bedrifter, tyveri av forskning, kopiering, dumping av subsidierte varer for å knekke konkurrenter og bruk av statlige lån for å vinne innflytelse (side 30). Videre peker han på koordinering som et nytt trekk, der alle midler brukes for å undergrave økonomien til politiske motstandere. Det er «når den politiske ledelsen i et land legger forholdene til rette for at bedrifter enten kan dumpe varer og dermed slå ut konkurrenter eller kjøpe dem opp, eller når brudd

på internasjonale regler for åndsverk brytes uten å straffes», vi har med sikkerhetstruende økonomisk virksomhet eller «økonomisk krigføring» å gjøre (side 31). De sikkerhetspolitiske konsekvensene av økonomisk samarbeid blir som regel først synlige i ettertid.

2.2.3 Økonomiske virkemidler og teknologisk utvikling

Norge ligger langt fremme i teknologiutvikling, innovasjon og forskning på mange områder – også innen forsvarsindustrien. Norske bedrifter og offentlige virksomheter som produserer slike varer og tjenester, eller har verdifull kompetanse, vil kunne bli mål for andre staters økonomiske virkemiddelbruk. De kan bli utsatt for direkte eller indirekte forsøk på investeringer eller oppkjøp, og med potensielt svært negative konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Den teknologiske utviklingen vil i stor grad påvirke hvordan stater kan benytte økonomiske virkemidler for å fremme sine interesser. Forskning fra Forsvarets forskningsinstitutt, *Økonomisk statshåndverk, teknologisk utvikling og implikasjoner for norsk sikkerhet – en forstudie* (2022), viser at stater både kan utøve og akkumulere makt som muliggjør fremtidig økonomisk virkemiddelbruk. Den teknologiske utviklingen vil blant annet kunne styrke staters mulighet til å utnytte avhengigheter til kompetanse, ressurser, komponenter og lignende til (fordekt) å sabotere systemer. Den teknologiske utviklingen vil samtidig styrke mulighetene til å utnytte økonomisk aktivitet til å hente inn informasjon og data, til bruk i etterretningsformål og til å forme (sær)interesser og oppfatninger i blant annet Norge.

Forskningen fra Forsvarets forskningsinstitutt fremhever data som en ny innsatsfaktor i både økonomisk og strategisk aktivitet, og at ny teknologi vil medføre at mulighetene for datainnsamling øker. I næringslivet, offentlig virksomhet og i befolkningen er det store mengder data i omløp som, i en trusselaktørs hender, kan misbrukes til sikkerhetstruende økonomisk aktivitet.

2.3 Bergen Engines AS

I februar 2021 ble det offentlig kjent at Rolls Royce hadde besluttet å selge motorfabrikken Bergen Engines AS til det russiske selskapet Transmashholding Group (TMH). Bergen Engines produserer motorer blant annet til norske og

amerikanske militærfartøy. Saken førte til en offentlig debatt om et potensielt salgs konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser. Regjeringen Solberg besluttet å stanse salget med hjemmel i sikkerhetsloven § 2-5. Beslutningen kom blant annet som følge av at informasjon og teknologi hos Bergen Engines kunne bidra til å styrke russiske militære kapabiliteter. Videre også at et eierskap kunne sette kjøper i en posisjon som muliggjorde fordekt utførsel av varer og teknologi, noe som kunne være vanskelig å avdekke for norske eksportkontrollmyndigheter. I tillegg ville et salg av Bergen Engines inkludere en stor eiendom med betydelig bygningsmasse strategisk plassert mot den nordlige innseilingen til Bergen og forsvarsinstallasjoner av sikkerhetsmessig betydning for Norge og allierte nasjoner. I pålegget om å stanse salget av aksjene i Bergen Engines AS til TMH, ble det også gitt pålegg om å stanse enhver overføring av aksjer, eiendeler, eiendom, industriell eller teknologisk informasjon eller andre rettigheter i Bergen Engines eller selskapets datterselskaper. Bergen Engines-saken viste hvor krevende det er å få oversikt over risiko i en kompleks verdikjede med virksomheter, leverandører og underleverandører på tvers av sektorer og landegrenser.

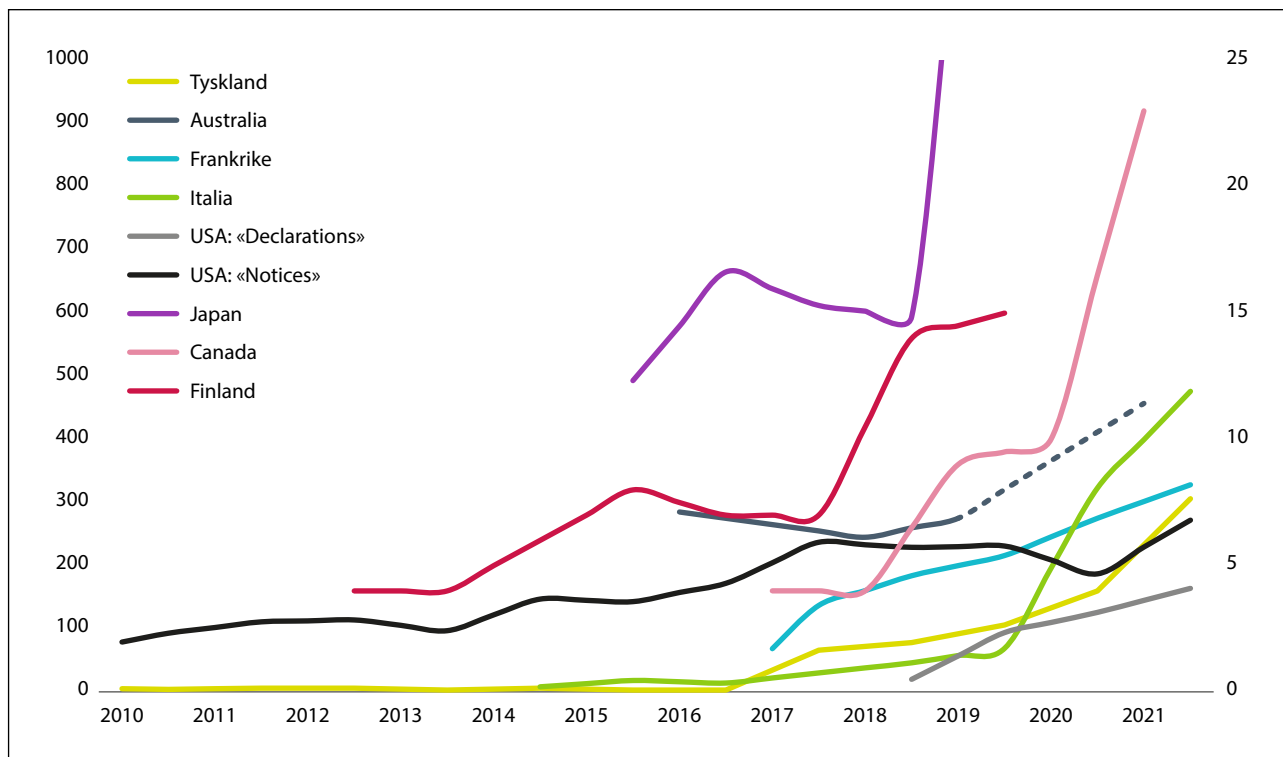
2.4 Internasjonale forpliktelser, sikkerhetshensyn og andre viktige samfunnshensyn

Norge har påtatt seg forpliktelser i internasjonale handelsavtaler som gir næringsliv fra andre land adgang til å investere i store deler av det norske markedet, slik norske virksomheter også kan investere i andre land. Dette gjelder i hovedsak avtaler under Verdens handelsorganisasjon (WTO) og bilaterale frihandelsavtaler. Det er imidlertid mulighet for begrensninger knyttet til sikkerhetshensyn i disse avtalene. Norge har altså et handlingsrom til å innføre visse begrensninger av sikkerhetsmessige grunner.

Forslagene til endringer i det norske regelverket for eierskapskontroll må sees i sammenheng med utviklingen i tilsvarende regelverk i nærstående land, hvor man erfarer et økende antall saker om eierskap.

Figuren illustrerer utviklingen i antall screeningsaker i et utvalg land.

Norge er ikke tjent med et regelverk som i for stor grad skiller seg fra våre nærmeste handelspartners regelverk, og da særlig EU-landene. Dersom det norske regelverket er for åpent kan man i ytterste konsekvens risikere at Norge blir en inngangsport for potensielt sikkerhetstruende aktører til EØS-området. Norges geografiske plas-



Figur 2.2

Kilde: OECD

sering og sikkerhets- og utenrikspolitiske interesser i nærområdene taler for et strengt regelverk. På den andre siden, dersom Norge har et uforholdsmessig strengt eller uforutsigbart regelverk, vil legitime investorer velge andre markeder enn det norske. Det kan medføre at det blir vanskelig for norsk næringsliv å få tilstrekkelig tilgang til kapital.

Regelverket for eierskapskontroll skal ikke utgjøre en større handelshindring enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn, og skal være basert på prinsipper om forholdsmessighet, forutsigbarhet og gjennomsiktighet. Dette vil bidra til å ivareta norske økonomiske- og utenrikspolitiske interesser samtidig som vi så langt som mulig forhindrer sikkerhetstruende økonomisk aktivitet. Norge skiller seg i noen grad fra enkelte allierte og likesinnede land som har valgt å forankre screening av investeringer i særskilt lovgiving, ofte underlagt nærings-, utenriks- eller finansdepartementer, og i noen tilfeller samordnet med eksportkontrollmyndigheten. I Norge har vi en tverrsektoriell lov i sikkerhetsloven der eierskapskontroll av hensyn til nasjonal sikkerhet er regulert.

Departementets vurdering er at de endringer som foreslås i denne proposisjonen er av såpass begrenset omfang at de ikke utfordrer våre internasjonale forpliktelser og at de er forholdsmessige. Departementet utelukker imidlertid ikke at det kan være grunn til å se mer helhetlig på den norske reguleringen av eierskapskontroll i det videre arbeidet, jf. punkt 4.4 nedenfor.

Som vist til over er det bekymringsfullt hvordan enkelte stater benytter økonomiske virkemidler til sikkerhetstruende virksomhet. Samtidig er det viktig å se hen til at investeringer og annen økonomisk aktivitet bidrar til verdiskapning og arbeidsplasser. Et gunstig investeringsklima, med få begrensninger på utenlandske investeringer, er normalt positivt for norsk økonomi. Denne avveiningen mellom sikkerhetshensyn og næringsinteresser er viktig for Norge, som et lite land med en åpen økonomi. I Meld. St. 9 (2022–2023) utdypes behovet for avveining mellom ulike samfunns-hensyn. I artikkelen *Nasjonal sikkerhet eller økonomisk effektivitet? Norges evne til å avdekke hybride trusler i samtidshistorisk perspektiv* påpeker forfatteren Hallvard Notaker ved Institutt for forsvarsstudier på Forsvarets høyskole at motsetningen mellom myndighetenes inngripen og økonomisk handlefrihet ikke er en floke som kan løses, men en vedvarende balansegang. Ved videreutviklingen av bestemmelsene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven er det viktig å ta hensyn til konsekven-

ser av reguleringen for næringsinteresser. Samtidig må formålet med reglene – ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser – sikres.

2.5 Høringen

2.5.1 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt 11. oktober 2021 med høringsfrist 10. januar 2022 til følgende 191 høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arkivverket
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneombudet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Digitaliseringsdirektoratet
 Direktoratet for Arbeidstilsynet
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
 Direktoratet for mineralforvaltning
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstoladministrasjonen
 Etterretningstjenesten
 Finanstilsynet
 Fiskeridirektoratet
 Forbrukerombudet
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Forsvarets logistikkorganisasjon
 Forsvarets sikkerhetsavdeling
 Forsvarsbygg
 Forsvarsmateriell
 Forsvarsstaben
 Generaladvokaten
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Jernbanedirektoratet
 Konkurransetilsynet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Kripos
 Landbruksdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Luftfartstilsynet
 Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Nord universitet
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Norsk Romsenter
 Oljedirektoratet

Personvernkommisjonen	Akademikerne
Petroleumstilsynet	Amnesty International Norge
Politidirektoratet	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Politiets sikkerhetstjeneste	Befalets fellesorganisasjon
Regelrådet	CargoNet AS
Regelrådet for næringslivet	Christian Michelsens institutt
Regjeringsadvokaten	Den Norske Advokatforening
Riksadvokaten	Den norske Atlanterhavskomite
Riksarkivet	Den norske Dataforening
Sivil klareringsmyndighet	Den Norske Dommerforening
Sjøfartsdirektoratet	Den norske Helsingforskomité
Skattedirektoratet	Det Norske Nobelinstitut
Spesialenheten for politisaker	Det Norske Veritas
Statens jernbanetilsyn	DNB Bank ASA
Statens kartverk	Energi Norge AS
Statens sivilrettsforvaltning	Equinor
Statens vegvesen	TietoEVRY Fafø
Statistisk sentralbyrå	Fagforbundet
Statsadvokatembetene	Fagpressen
Statsbygg	Fellesforbundet
Statsforvalterne	Finans Norge
Sysselemesteren på Svalbard	Finansieringsselskapenes forening
Tolldirektoratet	Folk og Forsvar
Universitetet i Agder	Forskerforbundet
Universitetet i Bergen	Hovedorganisasjonen Virke
Universitetet i Oslo	IKT-Norge
Universitetet i Stavanger	Industri energi
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	Kongsberg Defence & Aerospace AS
Utdanningsdirektoratet	Kongsberg Gruppen ASA
Utlendingsdirektoratet	KraftCERT AS
Utlendingsnemnda	Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
Vegdirektoratet	KS – Kommunesektorens organisasjon
ØKOKRIM	Landsorganisasjonen i Norge
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Lyse AS
Riksrevisjonen	Mediebedriftenes Landsforening
Sametinget	Mnemonic AS
Sivilombudet	Motorola Solutions Norway AS
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)	Mowi Norway AS
Avinor	Nammo Raufoss AS
Bane NOR SF	Nordea
Innovasjon Norge	Norges Fiskarlag
Norges bank	Norges Fredsråd
Norsk rikskringkasting AS (NRK)	Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)
Posten Norge AS	Norges Juristforbund
SINTEF	Norges Kystfiskarlag
Statkraft AS	Norges Offisersforbund
Statnett SF	Norges Rederiforbund
Abelia	Norges Røde Kors
	Norsk Folkehjelp
	Norsk Hydro ASA
	Norsk Industri
	Norsk Journalistlag
	Norsk olje og gass
	Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening
 Norsk senter for forskningsdata
 Norsk tjenestemannslag
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
 Næringslivets sikkerhetsråd
 Organisasjon mot offentlig diskriminering
 Organisasjon mot politisk overvåking
 Peace Research Institute Oslo
 Rambøll
 Rheinmetall Norway AS
 Rådgivende ingeniørers forening
 Samfunnsviterne
 SMB Norge
 Space Norway AS
 Sparebankforeningen i Norge
 Statstjenestemannsforbundet
 Telenor ASA
 Telia Norge AS
 Terratec AS
 Thales Norge AS
 Unio
 Watchcom Security Group AS
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende 22 instanser har gitt høringsuttalelse med realitetsmerknader:

Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Direktoratet for e-helse
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Etterretningstjenesten
 Innlandet politidistrikt
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Statens kartverk
 Statsbygg
 Statsforvalteren i Oslo og Viken
 Sør-Vest politidistrikt
 Regelrådet

Andøya Space
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
 KraftCERT AS
 Norsk olje og gass
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Næringslivets sikkerhetsråd
 Telenor ASA

Følgende høringsinstanser har svart at de ikke har merknader:

Helse- og omsorgsdepartementet
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet

Brønnøysundregistrene
 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
 Helsedirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Statistisk sentralbyrå

I tillegg har Domstoladministrasjon uttalt at de ikke avgir høringsuttalelse i denne saken.

Flertallet av høringsinstansene som har avgitt hørings svar, uttrykker generell støtte til høringsforslaget. Dette gjelder *Andøya Space, Direktoratet for e-helse, Regelrådet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsbygg, Sør-Vest politidistrikt, Telenor ASA, Innlandet politidistrikt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet*. Samtidig er det flere som påpeker at regler om eierskapskontroll må balanseres mot andre hensyn, slik som nærings- og utenrikspolitiske hensyn.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening mener at det er viktig å se myndighetenes ulike virkemidler i sammenheng, både allerede eksisterende og andre foreslåtte innskjerpinger. De påpeker at begrensninger i den frie bevegelighet av kapital og etableringsrett bør være både godt forankret og tydelig angitt for å sikre proporsjonalitet og forutberegnelighet for de virksomheter som treffes av begrensningene. Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttaler blant annet at det er viktig å sørge for god informasjon ut til pliktsubjektene, spesielt for virksomheter som tradisjonelt sett ikke har måtte forholde seg til sikkerhetsloven.

Både *Etterretningstjenesten* og *Politiets sikkerhetstjeneste* uttrykker at det er behov for styrket kontroll med utenlandske investeringer, men at dette bør skje gjennom en mer omfattende og helhetlig lovregulering utenfor sikkerhetsloven.

KraftCERT uttrykker at det er en svakhet ved forslaget at trusselen i det digitale rom i liten grad er omtalt i forslaget. Dette gjelder både omtalen knyttet til eiendom av sikkerhetsmessig betydning og sikkerhetstruende økonomisk aktivitet. De peker blant annet på at trusselen fra innsyn og avlytting også gjelder informasjonssystemer og er ikke begrenset til omkringliggende områder og eiendommer.

Både *Næringslivets hovedorganisasjon* og *Næringslivets sikkerhetsråd* ser det som viktig at myndighetene som forvaltere av regelverket har nødvendig kompetanse, og at denne bør utvikles i samarbeid med næringslivet.

Regelrådet har i sin generelle merknad til høringsnotatet uttalt at departementet har gitt en god beskrivelse av bakgrunnen for forslaget og at tiltakene som anbefales er godt begrunnet. Selv om departementet i høringen ikke hadde det fullstendige bildet av konsekvensene av de foreslåtte bestemmelsene, anser *Regelrådet* at forslaget er tilstrekkelig utredet sett i forhold til forslagets omfang og karakter, jf. utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2. *Regelrådet* mener videre at departementet bør vurdere hvordan berørte aktører skal informeres om de nye reglene.

2.5.2 Forslag fra høringsnotatet som følges opp i proposisjonen

Departementet har vurdert høringsuttalelsene og fastholder at det er behov for enkelte endringer i bestemmelsene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven. Departementet mener at forslagene som vil bidra til å fange opp flere erverv som skal vurderes opp mot hensynet til nasjonal sikkerhet, kan bidra til å øke den nasjonale motstandskraften mot dagens sammensatte trussel- og utfordringsbilde.

Forslaget om å oppstille en adgang for departementene til å fatte vedtak om at bestemmelsene om eierskapskontroll skal gjelde for virksomheter som har vesentlig betydning for *grunnleggende nasjonale funksjoner*, er etter departementets vurdering et viktig tiltak. Det vil gi departementene et bedre verktøy for å ivareta sitt ansvar for forebyggende sikkerhet i sin sektor. Det samme gjelder forslaget om at departementene skal kunne fatte vedtak om at bestemmelsene om eierskapskontroll skal gjelde for virksomheter som har vesentlig betydning for *nasjonale sikkerhetsinteresser*. Det vises til forslagene om dette i punkt 6 og 7 nedenfor. Departementet viderefører også forslaget om å endre terskelen for hva som utgjør en kvalifisert eierandel etter sikkerhetsloven § 10-1, se punkt 10 nedenfor. Forslagene om å utvide kretsen av meldepliktige og forslaget om å innføre et gjennomføringsforbud, fremmes med visse modifikasjoner på bakgrunn av enkelte høringsinnspill, se punkt 9 og 11. Videre fremmes det forslag om at kapittel 10 om eierskapskontroll skal gjelde for leverandørklarte virksomheter, se punkt 8. Departementet viderefører også forslaget om at det skal fattes vedtak om at loven skal gjelde for virksomheter som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, se punkt 7.

Forslaget om straffansvar for brudd på vedtak fattet etter sikkerhetsloven §§ 2-5 og 10-3 har ikke

møtt samme motstand fra høringsinstansene som forslaget om straffansvar for brudd på meldeplikt etter § 10-1. Departementet vurderer forslaget om straffansvar for brudd på vedtak som hensiktsmessig og viderefører derfor forslaget her. Departementet viderefører ikke forslaget om straffansvar for brudd på meldeplikten etter § 10-1, men foreslår at det kan ilegges et overtredelsesgebyr, se punkt 12 nedenfor.

Flere høringsinstanser har påpekt at forslaget som omhandler eiendom av sikkerhetsmessig betydning ikke er tilstrekkelig virkningsfullt. Det er blant annet påpekt at definisjonen av eiendom av sikkerhetsmessig betydning er uklar og at det er krevende for virksomheter å identifisere og vurdere risiko knyttet til dem. Departementet mener at virksomhetens vurdering av risiko etter loven bør inkludere en vurdering av om det finnes nærliggende eiendom som kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot skjermingsverdige objekt og infrastruktur. Med nærliggende menes her at det faktisk kan utøves sikkerhetstruende virksomhet mot den aktuelle virksomhetens skjermingsverdige verdier. Slik eiendom kan ligge i geografisk nærhet til det aktuelle objektet eller den skjermingsverdige verdien, eller for eksempel befinne seg langs en vei eller i innseilingen til en fjord. Det avgjørende vil være muligheten til å utøve sikkerhetstruende virksomhet. En presisering av dette vil styrke risikovurderingen som allerede skal gjøres etter gjeldende rett. Departementet ser imidlertid også behov for ytterligere utredninger for å få en god oversikt over eiendom av sikkerhetsmessig betydning for å kunne motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Dette er et pågående arbeid som vil følges opp i tråd med Meld. St. 9 (2022–2023).

2.5.3 Forslag fra høringsnotatet som ikke følges opp i proposisjonen

Det er enkelte forslag fra høringen som departementet ikke følger opp i denne proposisjonen.

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes innspill til en frivillig meldeordning samt en meldeplikt for virksomheter med listeførte varer eller tjenester etter eksportkontrollreglene.

Frivillig meldeordning er etter departementets vurdering på nåværende tidspunkt ikke nødvendig å regulere i lov. Etter dagens regler er det ingenting i veien for at man konsulterer myndighetene i forbindelse med erverv av virksomheter dersom man ser at ervervet kan ha implikasjoner for nasjonale sikkerhetsinteresser, selv om det

ikke foreligger meldeplikt. I likhet med flere høringsinstanser mener departementet at det er behov for ytterligere utredninger av behovet for eierskapskontroll med virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Høringsinnspillene knyttet til forslaget om en frivillig meldeordning vil være verdifulle bidrag i dette arbeidet. Behovet for ytterligere utredninger omtales nærmere i punkt 4.4 nedenfor.

Forslaget om meldeplikt for virksomheter med listeførte varer etter eksportkontrollreglene, følges heller ikke opp. Departementet mener imidlertid at de aktuelle virksomhetene med listeførte varer eller tjenester kan være særlig sårbare

for sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk. Det er derfor grunn til å vurdere denne typen virksomheter særskilt ved en eventuell utredning av utfyllende regler om eierskapskontroll med virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven, se punkt 4.4.

Flertallet av høringsinstansene har stilt seg negative til forslaget om å etablere straffansvar for brudd på meldeplikten etter sikkerhetsloven § 10-1. Departementet deler langt på vei høringsinstansenes syn på dette og viderefører derfor ikke forslaget i proposisjonen, se likevel punkt 12 med forslag om overtredelsesgebyr ved brudd på meldeplikten.

3 Særlig om forholdet mellom eksportkontrollregelverket og sikkerhetsloven

3.1 Høringsinstansenes syn

I høringsnotatet drøfter departementet behovet for en bedre kobling mellom eksportkontrollregelverket og sikkerhetsloven. Det ble pekt på at det er et behov for en bedre oversikt over potensielle oppkjøp av virksomheter som har listeførte varer etter eksportkontrollreglene. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det bør etableres en meldeplikt for virksomheter som har fått tildelt eller fått avslag på søknad om eksport, og om samhandlingen mellom eksportkontrollmyndigheten, sikkerhetsmyndigheten og departementene bør styrkes.

Alle høringsinstansene som har avgitt merknad uttaler at det er behov for en bedre kobling mellom eksportkontrollreglene og sikkerhetsloven hva gjelder oppkjøp og investeringer. *Direktoratet for e-helse, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiets sikkerhetstjeneste og Statsforvalteren i Oslo og Viken* støtter alle en meldepliktordning i en eller annen form. *Direktoratet for e-helse* peker imidlertid på at det også er nødvendig med en styrking av myndighetssamarbeidet.

Både *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* og *Politiets sikkerhetstjeneste* peker særlig på behovet for kontroll med oppkjøp som gjøres som en omgåelse av eksportkontrollreglene.

Verken *Næringslivets Hovedorganisasjon, Næringslivets sikkerhetsråd* eller *Utenriksdepartementet* støtter en meldepliktordning. De peker først og fremst på at forslaget er lite treffsikkert og at det har negative konsekvenser for næringslivet. De støtter derfor en styrket samhandling på myndighetsnivå.

Utenriksdepartementet fremhever særlig at en eventuell meldeplikt bare vil fange opp virksomheter som søker om lisens, og ikke virksomheter som produserer for det norske markedet, ei heller virksomheter som er underleverandører til eksportører i Norge eller som utvikler eller produserer sensitiv teknologi som ikke ennå reguleres av eksportkontrollregelverket. *Utenriksdepartementet* mener at det må etableres en bedre nasjonal oversikt over aktuelle investeringer og

beskyttelsesverdige norske virksomheter. *Utenriksdepartementet* uttaler også at hensynet til legitim kommersiell eksport og nasjonal sikkerhet må nøye avveies mot hverandre og en meldeplikt må ikke bli et disincentiv til å eksportere og dermed ramme viktige næringer. Dessuten peker *Utenriksdepartementet* på at det er en risiko for at enkelte bedrifter, særlig de som opererer i flerbbruksvaresektoren og innenfor kategorien ikke-listeførte varer, kan bli mer varsomme med å henvende seg til *Utenriksdepartementet* i eksportsaker hvis de vet at det vil føre til flagging for meldeplikt. For å kunne gjennomføre en effektiv og strategisk eksportkontroll, i tråd med Stortingets forutsetninger og Norges internasjonale forpliktelser, er *Utenriksdepartementet* helt avhengig av at forsvarsindustrien og høytteknologivirksomheter aktivt tar kontakt med departementet og søker å avklare spørsmål med *Utenriksdepartementet*. En meldeplikt må finne det rette balansepunktet i avveiningen av hensynet til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser mot hensynet til en effektiv og strategisk eksportkontroll.

Etterretningstjenesten uttaler at det har stor verdi for dem å se eksportkontrollsaker og oppkjøpssaker etter sikkerhetsloven i sammenheng. De fremhever ordningen i Sverige, hvor ansvaret for å vurdere eierskapsrelaterte saker er tillagt eksportkontrollmyndigheten. *Etterretningstjenesten* uttaler videre blant annet at informasjonsutveksling, meldepliktordninger, registertilgang og grensesnitt mellom eksportkontrollreglene og sikkerhetsloven i eierskapskontrollsaker bør utredes nærmere som ledd i et større lovarbeid. Styrking av samhandlingen på myndighetsnivå er mer aktuelt på kort sikt.

3.2 Departementets vurdering

Departementet merker seg at flere av høringsinstansene erkjenner behovet for en styrket kobling mellom eksportkontrollregelverket og sikkerhetsloven i saker om oppkjøp og investeringer i virksomheter. Høringsinstansene fremstår delt i

synet på om en meldepliktordning vil ha ønsket effekt og enkelte peker på behov for ytterligere utredningsarbeid om tematikken.

Departementet fastholder at det er behov for bedre kontroll med oppkjøp og investeringer i virksomheter som produserer listeførte varer etter eksportkontrollreglene. Dette er virksomheter som ikke nødvendigvis skal underlegges sikkerhetsloven på grunnlag av deres direkte betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men på grunnlag av at de produserer varer, teknologi eller tjenester som vi ønsker å unngå at tilfaller utenlandske interesser uten at myndighetene først har vurdert saken. En meldepliktordning

ville ha gitt kunnskap om erverv i slike virksomheter og gitt en mulighet til å vurdere de sikkerhetsmessige implikasjonene ved ervervet.

Departementet ser imidlertid at det er behov for grundigere utredninger av grensesnittet mellom de to regelverkene, men går ikke inn for å fremme forslag om en meldeplikt for virksomheter som enten har fått avslag eller fått tildelt lisens etter eksportkontrollreglene. Departementet vil arbeide videre for å styrke samhandlingen mellom eksportkontrollmyndighetene og myndighetene etter sikkerhetsloven i saker om oppkjøp av virksomheter.

4 Eierskapskontroll i Norge

4.1 Innledning

Flere regelverk har for ulike formål bestemmelser om kontroll av eierskapet i norske virksomheter. Gjeldende petroleumslovgivning har hjemmel til av hensyn til nasjonal sikkerhet å nekte adgang til og utøvelse av petroleumsvirksomhet hvis søkeren eller rettighetshaveren faktisk kontrolleres av en stat utenfor EØS eller av statsborgere fra slik stat. Også konkurranseloven, børsloven, vannfallrettighetsloven og finansforetaksloven gir myndighetene adgang til å føre eierskapskontroll. Loven om register over reelle rettighetshavere stiller som krav at alle som driver virksomhet i Norge skal kartlegge og dokumentere sin eierstruktur for å identifisere fysiske personer som eier eller kontrollerer mer enn 25 prosent av virksomheten. Slike «reelle rettighetshavere» skal på sikt registreres i et offentlig tilgjengelig register. Eksportkontroll er også et viktig virkemiddel. Erkjennelsen av at kunnskap og forskning er en del av den geopolitiske rivaliseringen og kappløpet om å omsette ny teknologi til militære kapasiteter, har økt. Utenriksdepartementet har i høringsnotat 28. mars 2022 foreslått å innta bestemmelser om eksportkontrollregulert kunnskapsoverføring i forskrift 19.juni 2013 nr. 718 om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester. Internasjonalt sees også konkurranseregler i økende grad som et verktøy myndighetene kan benytte sammen med screeningmekanismer.

Reglene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven har som formål å sikre kontroll med eierskapet i virksomheter som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Sett i lys av et skjerpet trussel- og risikobilde som redegjort for i punkt 2 ovenfor, legger lovforslaget opp til å styrke myndighetenes mulighet til å fatte nødvendige vedtak i tilfeller hvor en økonomisk aktivitet innebærer sikkerhetstruende virksomhet.

Sikkerhetsloven gir regler om hvem som har plikter etter loven (meldeplikt) og gir prosessuelle regler for myndighetenes behandling av meldinger om erverv. Det oppstilles tidsfrister for

behandling av sakene og terskelverdier for inngripen. Av hensyn til forutsigbarhet for næringslivsaktører vil departementet vurdere å fastsette forskrift til bestemmelsene om eierskapskontroll.

Saker som gjelder kvalifiserte erverv i virksomheter underlagt sikkerhetsloven behandles etter lovens kapittel 10 om eierskapskontroll. I saker hvor den aktuelle virksomheten eller aktiviteten ikke omfattes av eierskapskontrollen i sikkerhetsloven, er det § 2-5 som eventuelt må benyttes for å stanse eller gripe inn i en transaksjon, for eksempel ved å fastsette vilkår for transaksjonen.

4.2 Sikkerhetslovens formål og virkeområde

4.2.1 Innledning

Sikkerhetsloven har som formål å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser. Nasjonale sikkerhetsinteresser er definert i lovens § 1-5 nr. 1 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
- forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
- økonomisk stabilitet og handlefrihet
- samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.

Loven er innrettet slik at den blant annet skal beskytte grunnleggende nasjonale funksjoner som understøtter de nasjonale sikkerhetsinteressene. Grunnleggende nasjonale funksjoner er definert i § 1-5 nr. 2 som «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser».

Det følger av § 1-2 at loven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, og for leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser. I tillegg

skal et departement innenfor sitt ansvarsområde fatte vedtak etter § 1-3 første ledd 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
- c. driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Med hjemmel i sikkerhetsloven § 1-2 fjerde ledd er det i forskrift 20. desember 2018 nr. 2059 fastsatt at sikkerhetsloven med forskrifter også gjelder for Svalbard og Jan Mayen. Det samme gjelder for Dronning Maud Land, jf. forskrift 6. desember 2019 nr. 1645.

4.2.2 Virksomheter av avgjørende og vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner

Vurderingen av hvilke virksomheter som skal underlegges loven etter § 1-3 bokstav b og c gjøres konkret. Virksomheter som har en så sentral rolle for grunnleggende nasjonale funksjoner at de anses som avgjørende for evnen til å opprettholde funksjonsdyktighet, skal underlegges loven. Virksomhetsbegrepet skal forstås vidt og omfatter blant annet private selskaper, foretak, hel- eller deleide statlige selskaper, statsforetak, ideelle organisasjoner og stiftelser, jf. Prop. 153 L (2016–2017) side 165.

I tillegg til å fatte vedtak etter § 1-3 første ledd, skal departementene identifisere og holde oversikt over virksomheter som har *vesentlig* betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, jf. sikkerhetsloven § 2-1 første ledd bokstav b. Virksomheter som vurderes å være av vesentlig betydning skal med andre ord ikke underlegges loven i dag. Det påhviler derfor heller ingen plikter etter loven for disse virksomhetene. Virksomhetene er samtidig ansett som så viktige at det er nødvendig for myndighetene å holde oversikt over dem.

Endringer i trusselbildet og endringer i leverandørkjeder som påvirker for eksempel redundans, kan medføre at virksomheter som tidligere har blitt ansett å være av vesentlig betydning, blir vurdert å være av avgjørende betydning. Tilsvarende kan virksomheter som tidligere har vært vurdert å være av avgjørende betydning, bli vurdert å være av vesentlig betydning som følge av slike endringer. I sistnevnte tilfelle vil et tidligere vedtak om å underlegge virksomheten sikkerhetsloven, bli opphevet. Endringer i trussel-

bildet kan også medføre at virksomheter som ikke tidligere er vurdert å være av vesentlig betydning, blir det. Systematikken det er lagt opp til i bestemmelsen er ment å legge til rette for at slike endringer blir fanget opp. Eksempler på slike virksomheter kan være virksomhet innenfor banebrytende teknologier. Kunstig intelligens og stordata, 5G, skytjenester og tingenet internett kan etter omstendighetene ha en rask endring i betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

4.2.3 Sikkerhetslovens kapittel 10 om eierskapskontroll

Bestemmelsene i sikkerhetsloven kapittel 10 om eierskapskontroll er ment å fange opp erverv som kan innebære en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, og gir Kongen i statsråd kompetanse til å fatte vedtak for å hindre eller fastsette vilkår for slike erverv.

Sikkerhetsloven § 10-1 første ledd første punktum fastsetter at «den som vil erverve en kvalifisert eierandel i en virksomhet som er underlagt loven» skal sende melding til departementet om dette. Dersom virksomheten ikke omfattes av noe departements ansvarsområde, skal meldingen sendes til sikkerhetsmyndigheten, jf. § 10-1 første ledd andre punktum. En «kvalifisert eierandel» innebærer at erverver oppnår betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten, se § 10-1 andre ledd bokstav a til c.

Myndighetenes behandling av meldinger om erverv reguleres i § 10-2. Departementet eller sikkerhetsmyndigheten som mottar melding om erverv, skal ta stilling til meldingen «så raskt som mulig». Den som mottar melding bør innhente rådgivende uttalelser fra relevante organer om ervervets risikopotensial og erververens sikkerhetsmessige pålitelighet. For eksempel vil EOS-tjenestene, med den tilgang de har til trusselinformasjon mot norske virksomheter, være aktuelle, jf. Prop. 153 L (2016–2017) side 151.

Departementet eller sikkerhetsmyndigheten skal i tråd med § 10-2 tredje ledd orientere melde- ren innen 60 arbeidsdager om at oppkjøpet er godkjent eller at saken skal behandles av Kongen i statsråd. Vurderingen beror på en helhetsvurdering og skjer på grunnlag av meldingen fra kjøper. I virksomhetsikkerhetsforskriften § 93 er det angitt nærmere hvilke opplysninger som skal inngå i meldingen.

Etter sikkerhetsloven § 10-3 kan Kongen i statsråd fatte vedtak om at et erverv som kan medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale

sikkerhetsinteresser blir truet, ikke kan gjennomføres, eller om at det skal settes vilkår for gjennomføringen. Dette gjelder også dersom det allerede er inngått avtale om ervervet. Et slik vedtak kan fattes uavhengig av om myndighetene har mottatt melding om ervervet eller ikke.

4.3 Organisering av arbeidet med saker om sikkerhetstruende økonomisk aktivitet

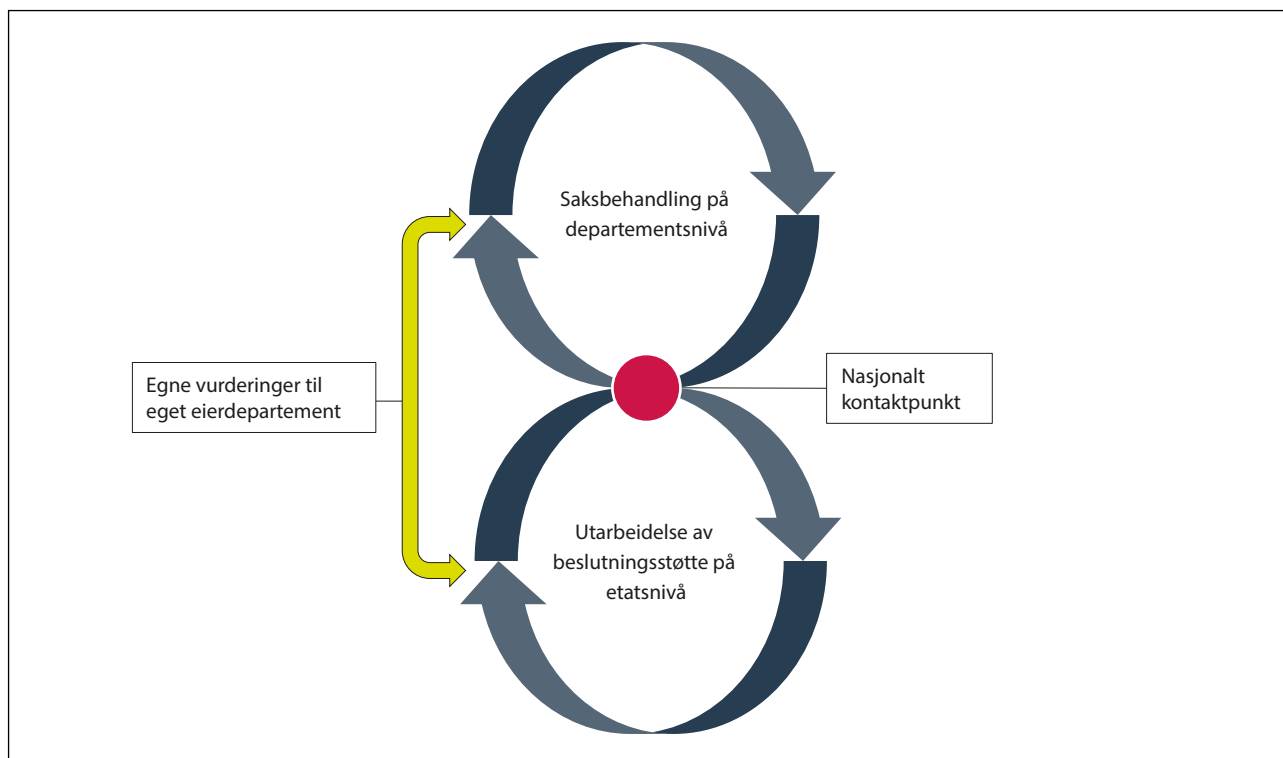
Justis- og beredskapsdepartementet er departementenes kontaktpunkt i saker om økonomiske aktivitet som kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Departementet leder et fast nettverk («departementsnettverket for screening») bestående av representanter fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet og Nærings- og fiskeri-departementet. Retningslinjer for departementenes arbeid med saker som omhandler potensiell sikkerhetstruende økonomisk virksomhet ligger til grunn for arbeidet.

På etatsnivå er Nasjonal sikkerhetsmyndighet det nasjonale kontaktpunktet for private og offent-

lige aktører. Nasjonal sikkerhetsmyndighets rolle må sees i sammenheng med deres overordnede ansvar i henhold til sikkerhetsloven § 2-2, for å påse at det forebyggende sikkerhetsarbeidet i Norge gjør oss i stand til å motvirke og håndtere aktiviteter som truer verdier av betydning for nasjonal sikkerhet. Dette innebærer at Nasjonal sikkerhetsmyndighet generelt og i enkeltsaker gir informasjon, råd og veiledning om forebyggende sikkerhetsarbeid. Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten har en sentral rolle i vurderingen av hvorvidt en økonomisk aktivitet utgjør en trussel mot nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det er jevnlig kontakt mellom Nasjonal sikkerhetsmyndighet som nasjonalt kontaktpunkt og departementsnettverket for screening. I saker hvor det kan bli aktuelt med en form for inn gripen fra myndighetene vil departementsnettverket sørge for at ulike hensyn, som for eksempel næringshensyn og utenrikspolitiske hensyn, ivaretas og veies opp mot hensynet til nasjonal sikkerhet. En eventuell beslutning om inn gripen tas av Kongen i statsråd.

Figuren nedenfor illustrerer myndighetenes samhandling i screeningsaker.



Figur 4.1 Myndighetenes samhandling i screeningsaker

Kilde: OECD

4.4 Videre arbeid med motvirkning av sikkerhetstruende økonomisk aktivitet

4.4.1 Høringsinnspill utenfor forslagene i høringsnotatet

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om forhold som går utover det som har vært gjenstand for høring. Hovedsakelig dreier det seg om at forslagene ikke i tilstrekkelig grad dekker behovet for tiltak mot sikkerhetstruende økonomisk aktivitet.

Både *Etterretningstjenesten*, *Politiets sikkerhetstjeneste* og *Forsvarets forskningsinstitutt* tar til orde for at langt flere virksomheter enn virksomheter underlagt sikkerhetsloven bør være gjenstand for en form for eierskapskontroll. Det vises blant annet til at man i andre sammenlignbare land har organisert seg slik at alle virksomheter innenfor gitte sektorer er underlagt eierskapskontroll. Også *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* mener at det på sikt er nødvendig med ytterligere tiltak for å motvirke andre staters bruk av økonomiske virkemidler som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser.

Etterretningstjenesten har pekt på at det er naturlig å se hen til prinsippene i EUs forordning (EU) 2019/452 om utenlandske direkteinvesteringer når den norske mekanismen for screening skal vurderes.

Politiets sikkerhetstjeneste peker på at det er uheldig at loven ikke skisserer en løsning som beskytter graderte opplysninger i forbindelse med en etterfølgende rettslig prøving i «sikkerhetssaker».

Næringslivets sikkerhetsråd uttaler blant annet at den norske sektorbaserte modellen for vurdering av investeringer ikke sikrer nødvendig likhet for loven. De påpeker at vurderinger må funderes på et enhetlig og helhetlig bilde av våre grunnleggende nasjonale sikkerhetsbehov, og ikke på det enkelte departementets oppfatning og vurdering av de samme sikkerhetsbehov innenfor egen sektor. *Næringslivets sikkerhetsråd* tar til orde for at eierskapskontroll bør utføres gjennom et mer formalisert samarbeid mellom myndigheter og private virksomheter.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttaler at høringsnotatet ikke adresserer oppstart av nye selskaper som har til hensikt å drive virksomhet innen sektorer som er relevant for grunnleggende nasjonale funksjoner. De viser til den danske investeringsscreeningsloven og spør om dette bør reguleres også i Norge.

4.4.2 Departementets vurdering

Departementet bemerker at sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll er sentrale for å motvirke andre staters oppkjøp og investeringer som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementet mener at de foreslåtte justeringene i loven vil bidra til å styrke eksisterende mekanismer.

Departementet er videre enig med *Politiets sikkerhetstjeneste* i at det er behov for å se nærmere på hvordan sikkerhetsgraderte opplysninger skal behandles ved en eventuell etterfølgende domstolsbehandling. Dette er imidlertid en problemstilling som ikke er avgrenset til vedtak fattet med hjemmel i § 10-3 (eventuelt § 2-5). En rekke sakstyper, herunder anskaffelses- og kontraktstvister, erstatningssaker og saker om sikkerhetsklarering, medfører i dag i økende grad behandling av graderte opplysninger. I slike sivile saker følger det av tvisteloven § 22-1 at det er bevisforbud knyttet til opplysninger som holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, med mindre Kongen samtykker til at slike opplysninger kan føres som bevis. Tidligere var behandling av sikkerhetsgradert informasjon primært forbeholdt forsvars- og utenrikssektoren, samt innenfor sivilt beredskapsarbeid. Utvidelsen av sikkerhetslovens virkeområde, en økt rettsliggjøring av tvister som baserer seg på gradert informasjon og nye mekanismer for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser, gjør at det nå er behov for å se på om tvistelovens regler for behandling av slike opplysninger er tilstrekkelige.

Den økte trusselen forbundet med andre staters bruk av økonomiske virkemidler til sikkerhetstruende aktivitet krever at myndighetene fortsetter å utvikle verktøy. Sikkerhetsloven er ett av flere virkemidler for å håndtere risiko knyttet til økonomisk aktivitet. Det er blant annet behov for styrket kunnskapsgrunnlag om hvordan økonomiske virkemidler brukes til sikkerhetstruende virksomhet, bedre oversikt over sårbare sektorer og virksomheter, samt oversikt over «fotavtrykket» fra utenlandske investorer i norske selskaper og eiendommer. Det vil også kunne være aktuelt å se nærmere på EUs investeringsscreeningsforordning, slik *Etterretningstjenesten* påpeker. Forordningen tilrettelegger for informasjonsutveksling og koordinering mellom medlemsstatene i EU, og mellom medlemsstatene og Kommisjonen, om screening av og eventuelle forbud mot oppkjøp fra tredjeland. Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnsikkerhet i en usikker verden* omtaler EU-forord-

ningen. Der står det at det er svært relevant for Norge å søke å samarbeide med EU på dette området både for å kunne motta relevant informasjon i behandlingen av slike investeringssaker nasjonalt, men også av hensyn til norsk næringsliv som eksporterer til EU slik at EUs regime ikke utilsiktet får negative konsekvenser for disse. Meldingen ble behandlet i Stortinget i mars 2021, jf. Innst. 275 S (2020–2021).

Departementet har sett det som naturlig og hensiktsmessig å videreutvikle reglene om eierskapskontroll som allerede ligger i sikkerhetsloven. Selv om sikkerhetsloven har ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser som sitt primære formål må dette hensynet avveies mot blant annet nærings- og utenrikspolitiske forhold. Dette ivare-

tas gjennom behandling av konkrete saker i departementenes screeningnettverk. Departementet mener det er nødvendig å evaluere lovforslaget etter at det har virket en stund. Evalueringen bør vise hvilke sikkerhetsmessige fordeler forslaget har gitt og hvilke byrder næringslivet har erfart. Det vil også være aktuelt å vurdere om det eventuelt er mulig å redusere byrdene uten at det i vesentlig grad påvirker oppfyllelsen av sikkerhetsmålene.

Det er videre nedsatt et offentlig utvalg som skal utrede behovet for screening av økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven. Utvalget skal levere sin innstilling i form av en NOU innen 1. desember 2023.

5 Rettstilstanden i andre land og internasjonale organisasjoner

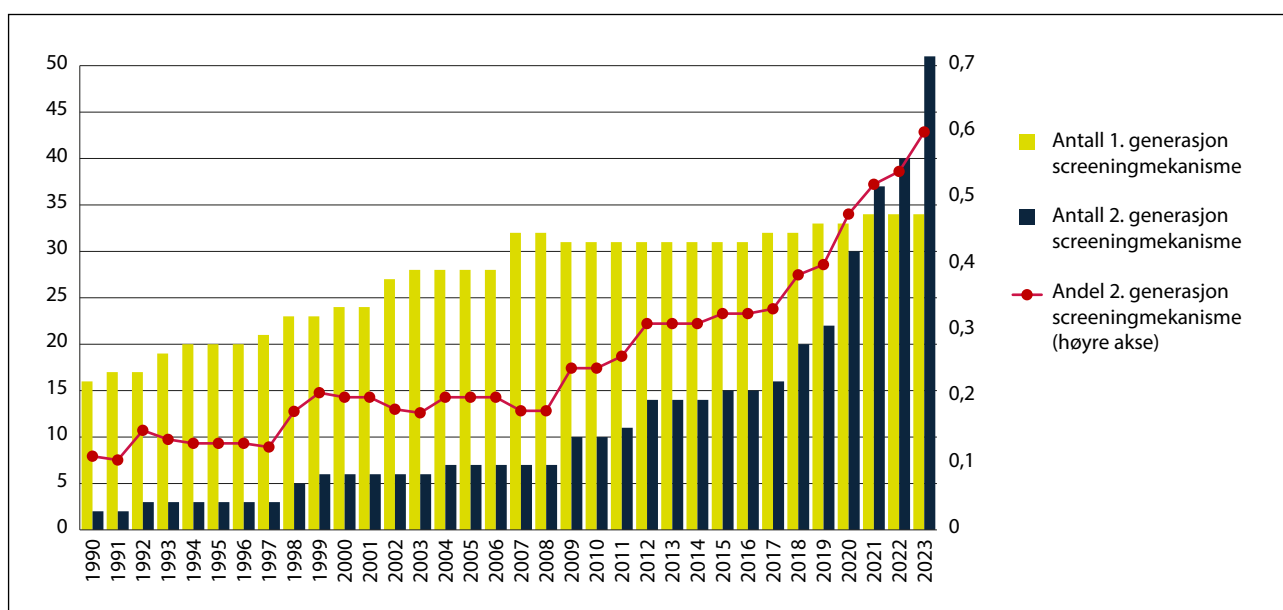
5.1 Innledning

Utfordringene knyttet til enkelte staters bruk av sikkerhetstruende økonomisk aktivitet diskuteres på ulike internasjonale arenaer. Vestlige lands holdning til utenlandske investeringer har endret seg i takt med økningen av investeringer fra land vi ikke tidligere har hatt så mye erfaring med. Holdninger til utenlandske investeringer er tema i OECDs rapport *Acquisition and ownership-related policies to safeguard essential security interests Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies* fra 2020. Rapporten viser at holdningen har endret seg i takt med økning i direkteinvesteringer i en rekke vestlige land. Fra 2016 til i dag er holdningsendringen betydelig. Det vises til en utvikling fra en nærmest betingelsesløs tilrettelegging for internasjonale investeringer til dagens mekanismer for å håndtere risiko knyttet til slik økonomisk aktivitet. OECD fremhever fremveksten av nye aktører som utenlandske investorer, en mer selvstikker holdning fra enkelte fremvoksende økonomier, teknologisk utvikling og inntreden av nye, spesielt

statlig eide eller kontrollerte selskaper som internasjonale investorer som faktorer som har bidratt til skjerpet bevissthet om risikoen økonomiske investeringer kan innebære.

Utviklingen av mekanismer for å håndtere sikkerhetsrisiko knyttet til utenlandske investeringer er tydelig i alle OECD-landene. Figuren viser at flere land har vært gjennom et generasjonsskifte hvor mekanismene stadig videreutvikles.

For å styrke kunnskapsgrunnlaget for norske myndigheters arbeid med tematikken fikk Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) i 2020 i oppdrag å kartlegge sammenlignbare lands screeningmekanismer. Rapporten *Mekanismer for screening av utenlandske investeringer. Oversikt over et utvalg land* (2021) tar for seg ulike mekanismer for kontroll av utenlandske investeringer i Australia, Canada, USA, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Finland og Nederland. Norske myndigheter gjorde i juni 2020 en kartlegging av sammenlignbare lands tiltak knyttet til koronasituasjonen og utenlandske oppkjøp og investeringer. Kartleggingen viste at landene som allerede hadde screeningmekanismer før pandemien (blant annet



Figur 5.1

Kilde: OECD

Tyskland og Finland), tilpasset sine regelverk til EUs forordning, som trådte i kraft i oktober 2020. Sverige, Danmark og Storbritannia hadde ikke screeningregelverk, og har over lengre tid og uavhengig av koronasituasjonen utredet hvordan tilsvarende mekanismer kan etableres. Basert på innrapportering fra disse fem landenes norske ambassader, var inntrykket at det ikke var innført konkrete tiltak for å beskytte mot uønskede oppkjøp som kunne knyttes direkte til koronasituasjonen. Fokuset på kontroll med eierskap i strategisk viktige sektorer går tilbake til før koronapandemien og knyttes til økt bevissthet rundt oppkjøp som del av sikkerhetstruende virksomhet.

Departementet vurderer at de enkelte landenes justeringer av regelverk knyttet til screening, som blant annet omfatter nedjustering av terskelnivået for hvilke investeringer som blir gjenstand for screening, er en mer permanent justering som først og fremst knytter seg til en endret risikovurdering av blant annet direkteinvesteringer.

5.2 Internasjonale organisasjoner

5.2.1 OECD

OECD utviklet allerede i 2009 retningslinjer for hvordan medlemsland kan gå frem i utvikling av investeringspolitikken hvor også hensynet til nasjonal sikkerhet vektlegges, *Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security*. Retningslinjene har fire hovedprinsipper: ikke-diskriminering, gjennomsiktighet/forutsigbarhet, regulatorisk forholdsmessighet og ansvarlighet. I arbeidet med justeringer i sikkerhetslovens eierskapskontrollregler har departementet særlig sett hen til retningslinjenes premiss om *regulatorisk forholdsmessighet*.

Regulatorisk forholdsmessighet tilsier at restriksjoner på investeringer eller vilkår for erverv ikke skal være mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og bør unngås dersom andre virkemidler kan benyttes for å oppnå samme målsetting. I vurderingen av forholdsmessighet vurderer OECD følgende forhold:

For det første anerkjenner retningslinjene at hvert land har rett til å bestemme hva som er nødvendig for å beskytte sin nasjonale sikkerhet. Risikovurderinger bør tilpasses det enkelte lands forhold. For det andre bør restriksjoner på erverv ha et smalt fokus som reflekterer det som faktisk utgjør en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. For det tredje understrekes det at det bør ligge egnet kompetanse til grunn når sikkerhetsrela-

terte tiltak utformes. Det vises til nødvendig sikkerhetskompetanse og til ekspertise på næringslivet slik at hensynet til et fortsatt attraktivt investeringsklima ivaretas. Videre vektlegges kunnskap om virkningen av begrensingene. For det fjerde bør eventuelle restriksjoner skreddersys til den konkrete investeringen. Endelig pekes det på at restriksjoner i investeringer bør være en siste utvei når andre virkemidler ikke er tilstrekkelig til å redusere risiko (her nevnes sektorlisenser, konkurransepolitikk, finansmarkedsreguleringer).

5.2.2 NATO

I NATOs strategiske konsept (2022) fremheves det hvordan enkelte stater benytter økonomisk makt blant annet ved å investere i teknologier som kan begrense NATO-landenes frihet til å operere i for eksempel verdensrommet. Det kan potensielt ramme sivil og militær infrastruktur, svekke vårt forsvar og skade vår sikkerhet.

I det strategiske konseptet understrekes det at NATO skal fokusere på medlemslandenes evne til å forebygge, avskrekke og forsvare seg mot slik maktbruk. Det være seg maktbruk av politisk, økonomisk, energi- eller informasjonsmessig karakter. NATO har utviklet grunnprinsipper for motstandsdyktighet, hvor risiko knyttet til investeringer inngår. Videre er det etablert en bestepraksis for investeringsscreening med utgangspunkt i at det er relevant for alliert sikkerhet hvem som investerer i hva og hvor. I NATO understrekes viktigheten av å styrke evnen til å utvikle felles strategier for å håndtere risiko som går på tvers av landegrenser. Motstandsdyktighet er med andre ord både et nasjonalt og et internasjonalt anliggende hvor NATO spiller en viktig rolle.

5.2.3 EU

EU har vedtatt en forordning (EU) 2019/452 om utenlandske direkteinvesteringer som trådte i kraft i 2020. Forordningen tilrettelegger for informasjonsutveksling og koordinering mellom medlemsstatene i EU, og mellom medlemsstatene og Kommisjonen, om screening av og eventuelle forbud mot oppkjøp fra tredjeland. Det er opp til hver enkelt medlemsstat hvorvidt en nasjonal screeningmekanisme skal etableres eller videreføres. Medlemsstatene bestemmer hvordan mekanismene skal utformes, men forordningen stiller enkelte minstekrav til hva de nasjonale screeningmekanismene må inneholde. Det stilles blant annet krav til relevante tidsfrister for behandling

av sakene, gjennomsiktighet og at det ikke skal forskjellsbehandles mellom tredjeland. Forordningen gir også uttrykk for viktigheten av internasjonalt samarbeid når det gjelder å motvirke utenlandske investeringer av sikkerhetsmessig betydning.

EU-reguleringen skal være gjenstand for en evaluering av Kommisjonen innen 12. oktober 2023 og en rapport fremlegges for Parlamentet og Rådet. OECD ved sekretariatet har i den forbindelse utarbeidet et grunnlag: *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU Assessing effectiveness and efficiency*. Her understrekes det at aktørene som forvalter EU-forordningen i de ulike landene er positive til forordningen generelt og til mekanismen som er etablert spesielt. Blant fordelene som trekkes frem er en bredere politisk erkjennelse av de sikkerhetsmessige konsekvensene av enkelte investeringer, en bedre forståelse av investeringstrender i Europa, tettere samarbeid mellom likesinnede land innenfor et fremvoksende politikkområde og bedre informerte avgjørelser i screeningsaker. Rapporten viser også til et forbedringspotensial for samarbeidet og mekanismen for å bli mer treffsikker og effektiv.

EUs forordning om screening av utenlandske direkteinvesteringer er ikke påført «Text with EEA-relevance» og er hjemlet i EUs felles handelspolitikk som ikke er en del av EØS-samarbeidet. Som det også er redegjort for i Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, jf. Innst. 275 S (2020–2021), vil det imidlertid likevel være relevant for Norge å søke samarbeid med EU på dette området. Europeiske virksomheter sprer i økende grad sin økonomiske aktivitet og sine verdikjeder utover et geografisk område som dekker flere EØS-stater. Det indre marked binder EØS-statene sammen gjennom blant annet grensekryssende infrastruktur som transport-, energi- og ekomnett. Investorer fra tredjeland ønsker å utnytte fordelene som det indre marked gir. Oppkjøp og investeringer i en EØS/EFTA-stat vil derfor kunne få konsekvenser for sikkerheten og den offentlige orden i en EU-medlemsstat, og motsatt. Slike grensekryssende virkninger av utenlandske direkteinvesteringer vil ikke alltid bli fanget opp og vurdert innenfor rammene av nasjonale screeningverktøy. Dette viser at det er behov for et tett samarbeid om screening med EU.

5.3 Et utvalg lands mekanismer og regelverk

5.3.1 Innledning

Finland, Danmark og Sverige har hatt et pågående arbeid med implementeringen av EU-forordningen gjennom utvikling av eget regelverk. Storbritannia, som i likhet med Norge står utenfor EU, vedtok en ny lov om investeringsscreening i 2022. Departementet mener disse landenes regelverk og innretning har størst relevans for lovforslagene som fremmes her.

5.3.2 Finland

Finland opererer med to parallelle mekanismer. Den bredeste mekanismen er dekket av *lag om tillsyn över utlänningsars företagsköp* (172/2012), som kan spores tilbake til 1930-tallet. Mekanismen forhindrer at utenlandske investorer får kontroll over selskaper, dersom dette strider med nasjonale sikkerhetsinteresser. Det skal på forhånd søkes om erverv av forsvarsindustri og virksomheter som produserer eller leverer kritiske produkter eller tjenester. For andre kritiske virksomheter kan det meldes inn erverv som innebærer minst en tidel, en tredel og halvparten av stemmerettighetene som eierandelene tilsier eller tilsvarende faktisk innflytelse. Myndighetene kan gi avslag eller tillatelse på vilkår. Loven ble endret i 2020 for å tilpasses EUs forordning om utenlandske direkteinvesteringer.

Finske myndigheter har stor grad av kontroll over enkelte selskap. Selskapene under finsk eierskap inkluderer industri i forsvarssektoren og infrastruktur, blant annet innen elektrisitet, gass, og transport. Graden av statlig eierskap varierer mellom 22 prosent og 100 prosent. Begrunnelsen for statlig eierskap er «strategisk interesse», og for å sikre «essensielle sikkerhetsinteresser».

Finland har i *lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv* (470/2019) også en mekanisme relatert til erverv av eiendom gjennom lov om plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer. Loven som omhandler erverv av finsk eiendom pålegger å melde fra om kjøpet i forkant av transaksjonen. Dette innmeldes til Forsvarsdepartementet. Dersom det ikke gis autorisasjon etter innmelding, må erververen innen et år avhende investeringen, eller redusere investeringen til under 10 prosent eller til en eierandel det tidligere er gitt tillatelse til. Myndighetene gir da erstatning for eventuelle finansierings- og administrasjonskostnader i forbindelse med eiendommen.

5.3.3 Danmark

I Danmark er det vedtatt en lov i Folketinget: *Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringscreeningsloven)*. For investeringer som omfattes av den danske investeringsscreeningsloven legges det opp til en tillatelsesordning, samt forhåndsgodkjenning, gjennomføringsforbud, og virkemidler for tvungen avvikling, blant annet ekspropriasjon.

Loven gjelder blant annet for utenlandske direkte investeringer og særlige økonomiske avtaler. Med utenlandske direkte investeringer menes erverv av kontroll eller betydelig innflytelse over en virksomhet hjemmehørende i Danmark ved direkte eller indirekte besittelse av eller kontroll over eierandeler eller stemmerettigheter i virksomheten eller tilsvarende kontroll ved andre midler. Dette gjelder også kjøp av aktiva og langsiktige lån. Med særlig økonomisk avtale menes en joint venture eller en drifts-, leverandør- eller serviceavtale hvor det oppnås kontroll med eller betydelig innflytelse over virksomheten.

Loven etablerer en tillatelsesordning og meldeplikt for investeringer i sektorer og aktiviteter som er definert som «særligt følsomme» ved erverv av eierandeler (direkte eller indirekte) på minst 10 prosent eller som gir minst 10 prosent av stemmene i selskapet. Ved etablering av ny virksomhet innen disse sektorene gjelder den samme terskelen. Også avtaler som gir den utenlandske aktøren «tilsvarende kontrol ved andre midler» omfattes av meldeplikten. De særlig følsomme sektorene er:

- Forsvarssektoren
- It-sikkerhetsfunksjoner eller behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger
- Produksjon av dual-use produkter
- Annen kritisk teknologi
- Kritisk infrastruktur

Meldeplikten gjelder i tillegg for videre oppkjøp som gir investoren minst 20 prosent, en tredel, 50 prosent, to tredeler og 100 prosent av eierandelene eller stemmerettighetene.

For øvrige investeringer er det en frivillig meldeordning for investorer som direkte eller

indirekte oppnår besittelse av, eller kontroll over, minst 25 prosent av eierandelene eller stemmerettighetene eller tilsvarende kontroll ved andre midler og at investeringen kan utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet eller offentlig orden.

Myndighetene kan gi avslag og nedlegge forbud mot gjennomføring av en utenlandsk direkte investering eller særlig økonomisk avtale. En tillatelse kan også gis på vilkår. Dersom investeringen eller avtalen er gjennomført, kan det gis påbud om avvikling. Myndighetene kan i tillegg ekspropriere privat eiendom.

5.3.4 Sverige

I Sverige ble det i 2020 vedtatt en lov som kompletterer EUs screeningforordning: *lag med (2020:826) kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*. Loven bestemmer blant annet hvem som skal være nasjonalt kontaktpunkt for samarbeidet i EU etter EUs forordning om utenlandske direkteinvesteringer. I SOU 2021:87 *Granskning av utländska direktinvesteringer* redegjøres det for hvordan et svensk system for granskning av utenlandske direkteinvesteringer kan være. I skrivende stund er det ikke vedtatt en egen lov om en slik mekanisme.

5.3.5 Storbritannia

The National Security and Investment Act (NSI) trådte i kraft 4. januar 2022. Loven gir myndighetene adgang til å gripe inn i transaksjoner og oppkjøp for å beskytte nasjonal sikkerhet.

Den obligatoriske tillatelsesordningen gjelder innenfor angitte sensitive sektorer ved erverv av kvalifisert eierandel eller tilsvarende stemmerettigheter som møter tersklene på minst 25 prosent, 50 prosent og 75 prosent. Det er krav om godkjenning fra myndighetene før ervervet kan gjennomføres. Myndighetene kan gi midlertidige påbud før endelig godkjenning eller avslag, for eksempel forbud mot deling av informasjon.

For de øvrige sektorene er det en frivillig varslingsordning for erverv som kan true nasjonal sikkerhet, som også omfatter erverv av eiendeler.

6 Eierskapskontroll av virksomheter av betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner

6.1 Gjeldende rett

Etter sikkerhetsloven § 10-1 første ledd skal den som vil erverve en kvalifisert eierandel i en virksomhet som er underlagt loven etter § 1-3, sende melding til departementet eller sikkerhetsmyndigheten om dette. Dette vil gjelde virksomheter som

- a. behandler sikkerhetsgradert informasjon,
- b. råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller
- c. driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner

Grunnleggende nasjonale funksjoner er i § 1-5 nr. 2 definert som «tjenester, produksjon, og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser».

Sikkerhetsloven skiller mellom virksomheter som har avgjørende og som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Virksomheter som er vurdert å ha vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner skal, i motsetning til de som har avgjørende betydning, ikke underlegges loven etter § 1-3 bokstav b eller c. Departementet skal likevel, i samsvar med sikkerhetsloven § 2-1 første ledd bokstav b, holde oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Se mer om dette i punkt 4.2.2 ovenfor.

6.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at et departement innenfor sitt ansvarsområde kan fatte vedtak om at bestemmelsene om eierskapskontroll i kapittel 10 skal gjelde for virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende

nasjonale funksjoner. Det ble blant annet vist til Nasjonal sikkerhetsmyndighets risikorapport fra 2021, *Risiko 2021 – helhetlig sikring mot sammensatte trusler*, om at det nasjonale risikobildet faver videre enn virksomhetene som omfattes av sikkerhetsloven og verdier som er utpekt som skjermingsverdige verdier. Det ble pekt på at selv om departementene skal ha en oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, vil ikke virksomhetene være underlagt kontroll etter kapittel 10. Forslaget vil gi departementet mulighet til å holde oversikt over eierforholdene i virksomheter der de mener det er nødvendig.

6.3 Høringsinstansenes syn

Direktoratet for e-helse, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Innlandet politidistrikt og Politidirektoratet støtter forslaget. *Innlandet politidistrikt og Politidirektoratet* tiltrer høringsnotatets beskrivelser av behovet for økt kontroll med eierskap i virksomheter med betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. *Innlandet Politidistrikt* påpeker at forslaget vil føre til at Norge får en mer hensiktsmessig regulering, tilsvarende andre nordiske land og flere EU-land, tilpasset trusselbildet i en omskiftelig verden.

Arbeidsgiverforeningen Spekter uttaler at de er enige i forslaget gitt det utfordringsbildet som departementet trekker opp. De understreker samtidig at forslaget stiller økt krav til kompetanse og samarbeid hos de myndighetsorganer som skal utøve slik kontroll.

Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget under forutsetning av at området skal reguleres av sikkerhetsloven.

Utenriksdepartementet støtter forslaget og påpeker at det kreves et bredt, langsiktig og tverrgående kartleggingsarbeid for å få kjennskap til de virksomhetene hvor oppkjøp vil kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko. De uttaler samtidig at forslaget vil kunne bidra til å motvirke sikkerhetstruende økonomisk aktivitet.

Næringslivets sikkerhetsråd uttaler at gitt forutsetningen for endringsforslaget er dette et nødvendig tiltak. De viser til at tiltaket vil medføre at langt flere virksomheter omfattes av bestemmelsen og at arbeidet med å utøve eierskapskontrollen blir mer omfattende enn loven opprinnelig la opp til. Kompetansen til å utøve kontrollen på en helhetlig og kvalitativ god måte blir viktig.

Både *Forsvarets forskningsinstitutt* og *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* har i sine høringsuttalelser påpekt at forslaget ikke går langt nok.

Forsvarets forskningsinstitutt ser et behov for å utvide hjemmelen slik at Forsvarsdepartementet kan definere kategorier av selskaper som oppfyller relevante kriterier som kan underlegges eierskapskontroll etter kapittel 10. De påpeker blant annet at det er en reell fare for at leverandører av teknologi, tjenester og produkter som er viktige for Forsvaret ikke vil fanges opp av systemet som departementet legger opp til.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er enig i departementets vurderinger knyttet til behovet for at virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner omfattes av lovens kapittel 10. De mener imidlertid at alle virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner bør underlegges kapittel 10 for å sikre enhetlig praksis.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening kommenterer at det er uklart hvor bredt forslaget vil favne.

KraftCERT uttaler at departementet bør se verdien av samarbeid og gjensidig deling av informasjon med relevante virksomheter. De påpeker at departementene bør involvere virksomhetene i sine vurderinger av om de skal fatte vedtak så langt det lar seg gjøre.

Norsk olje og gass uttaler at eierskapskontroll etter sikkerhetsloven har liten reell betydning og kan skape uklarheter for petroleumsvirksomheter som allerede er underlagt eierkontroll gjennom konsesjonssystemet. De mener at det ikke er behov for å fatte vedtak etter forslaget for petroleumsvirksomheten. Norsk olje og gass uttaler likevel blant annet at de ikke er prinsipielt imot forslaget, men påpeker at departementet i dag gjennom konsesjonssystemet har full oversikt og kontroll over rettighetshaverne i petroleumsvirksomheten, herunder eierskapsstruktur og endringer i den. Denne eierskapskontrollen fungerer etter hensikten, uten at det medfører urimelig mye administrative eller praktiske utfordringer. Det må unngås at en virksomhet er underlagt to forskjellige regelsett med overlappende formål.

Samferdselsdepartementet understreker viktigheten av god veiledning til departementene når de skal vurdere virksomheter av vesentlig betydning, også av hensyn til informasjon til virksomhetene som det fattes vedtak om.

6.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at høringsinstansene har delte meninger om forslaget, men fastholder likevel at det er et behov for å gi departementene en mulighet til å fatte vedtak om at sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll skal gjelde for virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Som nevnt i punkt 6.1 ovenfor skal departementene i dag identifisere og holde oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Til dette formålet har Nasjonal sikkerhetsmyndighet utarbeidet veiledningsmaterieell for departementene. Arbeidet er en kontinuerlig prosess som også påvirkes av samfunnsutviklingen og den sikkerhetspolitiske situasjonen. Antallet virksomheter som vurderes å ha vesentlig betydning vil dermed kunne endres over tid. I uttrykket «vesentlig betydning» for grunnleggende nasjonale funksjoner ligger det at virksomheten har verdier eller driver aktivitet som har mer enn kun «betydning» for grunnleggende nasjonale funksjoner, og som departementet derfor skal holde oversikt over. Dette vil typisk kunne være virksomheter som leverer en eller flere innsatsfaktorer til en virksomhet av avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, men der bidraget ikke er omfattende nok til at funksjonen til virksomheten den understøtter blir skadelidende dersom bidraget bortfaller eller blir utsatt for annen sikkerhetstruende virksomhet. Det kan også skyldes at antall andre leverandører i markedet tilsier at virksomheten alene ikke er av avgjørende betydning. Dette vil imidlertid kunne endre seg gjennom endringer i leverandørmarkedet.

Selv om virksomheter som har vesentlig betydning ikke skal underlegges sikkerhetsloven i dag, ser departementet at det kan være nødvendig å få kunnskap om oppkjøp eller investeringer i slike virksomheter. Informasjon om endringer i eierskap i slike virksomheter vil blant annet kunne gi oversikt over erverv og eierforhold over tid i virksomheter som har vesentlig betydning. Dette kan også gi grunnlag for å vurdere om økonomisk aktivitet mot disse virksomhetene kan få betydning for en virksomhet som har avgjørende

betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Dersom en trusselaktør har eierskap i en virksomhet som har vesentlig betydning, kan denne få informasjon om eller innflytelse over virksomheten på en måte som vil kunne muliggjøre sikkerhetstruende aktivitet rettet mot virksomheten selv eller mot andre virksomheter som har vesentlig eller avgjørende betydning. Trusselaktøren kan eksempelvis samle inn informasjon om sårbarheter, og sammen med innflytelse over en eller flere virksomheter av vesentlig betydning, kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser. Betydningen av hver enkelt virksomhet som leverer innsatsfaktorer vil øke dersom en potensiell trusselaktør søker å få eierskap i en av de andre virksomhetene som leverer innsatsfaktorer til samme funksjon. Dette som følge av at den virksomheten som det erverves eierandeler i ikke nødvendigvis lengre leverer en pålitelig innsatsfaktor til funksjonen.

Etter omstendighetene kan en virksomhet som har blitt vurdert å ha vesentlig betydning, bli vurdert å ha avgjørende betydning som følge av endringer i eierskapet i andre virksomheter. Med en meldeplikt ved erverv av eierandeler i virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, vil departementene kunne fange opp slike endringer, og om nødvendig stanse ervervet før en eventuell trusselaktør får informasjon om eller innflytelse over funksjonen. Etter departementets syn vil departementene være i bedre stand til å ivareta sitt sektoransvar etter § 2-1 dersom eierskapskontroll kan gjøres gjeldende overfor virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Samfunnsmessige endringer og endringer i trusselbildet, hvor investeringer i økende grad brukes til sikkerhetstruende virksomhet, forsterker behovet for å ha kontroll med eierskapet også i virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Departementet foreslår derfor endringer i § 1-3 andre ledd slik at virksomheter som har vesentlig betydning *kan* underlegges bestemmelsene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven kapittel 10 gjennom vedtak. Departementet foreslår at § 2-1 første ledd bokstav c justeres for å gjenspeile dette i oversikten over departementenes oppgaver i det forebyggende sikkerhetsarbeidet.

I vurderingen av om virksomheten skal underlegges bestemmelsene om eierskapskontroll skal departementene gjøre en konkret helhetsvurdering av om sårbarheter og avhengigheter i egen sektor gjør at det er behov for å holde oversikt

over eierskapet i virksomheten. Det kan også være av betydning om virksomheten, eventuelt andre virksomheter i sektoren, er særlig utsatt for sikkerhetstruende virksomhet, eksempelvis gjennom etterretningsvirksomhet eller sikkerhetstruende økonomisk aktivitet fra trusselaktører. Virksomheter som driver forsknings- og utviklingsaktivitet innenfor fremvoksende teknologier, som kunstig intelligens eller avansert overvåkningsteknologi vil være eksempler på virksomheter som kan underlegges eierskapskontroll. I vurderingen kan det etter omstendighetene være relevant å se hen til om sektoren allerede har regelverk som gir tilstrekkelig oversikt over eierskap til virksomheter i sektoren. Innenfor enkelte sektorer eksisterer det som nevnt ovenfor i punkt 4.1 allerede regler om og krav til eierskapskontroll. Dette gjelder blant annet energiloven og vannfallrettighetsloven. Departementet understreker imidlertid at eierskapskontroll etter annet regelverk ikke nødvendigvis ivaretar hensynet til nasjonal sikkerhet. Slik departementet ser det vil det være aktuelt å fatte vedtak om å underlegge en virksomhet av vesentlig betydning reglene om eierskapskontroll dersom blant annet sårbarheter, redundansbetraktninger eller trusselbildet gjør at det anses nødvendig å kunne ha kontroll med eierskap og i ytterste konsekvens stanse erverv.

Departementet er enig med *Samferdselsdepartementet* i at det vil være nødvendig å se nærmere på veiledningsmaterialet, både med hensyn til vurderingen som skal gjøres av departementene og med hensyn til informasjon til virksomhetene som det fattes vedtak om.

Etter bestemmelsen *kan* virksomheter underlegges kapittel 10. En beslutning om dette vil i stor grad være underlagt forvaltningens skjønn ved en eventuell domstolskontroll. Før vedtak fattes, må likevel departementet vurdere om anvendelse av kapittel 10 overfor en konkret virksomhet vil være et egnet og nødvendig virkemiddel. Det kan da være relevant å involvere virksomheten det gjelder så langt det lar seg gjøre, slik KraftCERT påpeker. I tråd med gjeldende § 1-3 andre ledd skal virksomheten forhåndsvarsles om vedtak. Nærmere regulering av vedtakskompetansen vil bli vurdert gitt i forskrift.

Departementets vurdering er at en slik vedtakskompetanse er med på å ivareta lovens formål og dynamiske karakter, og styrker departementenes ivaretagelse av forebyggende nasjonal sikkerhet i egen sektor. Forslaget muliggjør også at departementene kan gjøre tilpasninger ut fra den til enhver tid gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen.

Til høringsinnspillene fra *Forsvarets forskningsinstitutt* og *Nasjonal sikkerhetsmyndighet* om at forslaget ikke går langt nok, understreker departementet at det har vært viktig å finne tiltak som balanserer hensynet til et åpent investeringsklima og som samtidig er egnet til å ivareta nasjonal sikkerhet. Departementet vurderer at forslaget som retter seg mot virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, innebærer en hensiktsmessig avgrensning. Det kan også være grunn til å etablere mekanismer som er egnet til å oppdage potensiell sikkerhetstruende økonomisk aktivitet rettet mot ytterligere virksomheter enn virksomhetene som har avgjørende eller vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, se omtalen i punkt 4.4.

Enkelte høringsinstanser fremhever at forslaget synes å medføre at langt flere virksomheter vil være omfattet av eierskapskontrollreglene. Departementet vil understreke at forslaget vil gi departementene *en mulighet* til å fatte vedtak om å underlegge virksomheten eierskapskontroll, ut fra en konkret vurdering. Forslaget innebærer i så måte et verktøy som departementene kan benytte i ivaretagelsen av ansvaret for det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor sin sektor, jf. sikkerhetsloven § 2-1. Forslaget legger til rette for at virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner *kan*, men ikke *skal*, underlegges bestemmelsene om eierskapskontroll.

7 Lovens virkeområde for virksomheter av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser

7.1 Gjeldende rett

Som beskrevet i punkt 4.2 og 6.1 ovenfor følger det av sikkerhetsloven § 1-3 at et departement innenfor sitt ansvarsområde skal treffe vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som behandler sikkerhetsgradert informasjon, og virksomhet som råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur eller driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner.

Nasjonale sikkerhetsinteresser er utgangspunktet for vurderingen av hva som utgjør grunnleggende nasjonale funksjoner. Nasjonale sikkerhetsinteresser er avhengige av at visse funksjoner opprettholdes i hele krisespekteret, og en funksjon anses grunnleggende når et bortfall får konsekvenser som truer nasjonale sikkerhetsinteresser, se Prop. 153 L (2016–2017) punkt 19.1 og NOU 2016: 19 punkt 6.7.2.

Virksomheter som typisk vil kunne være omfattet av bestemmelsen er virksomheter som har en så sentral rolle for funksjonene at de må anses som avgjørende for evnen til å opprettholde funksjonsdyktighet. Det må vurderes konkret hvilken betydning et bortfall eller svekkelse av virksomheten har for den funksjonen virksomheten understøtter, se Prop. 153 L (2016–2017) punkt 19.1.

7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet drøftet departementet muligheten for en endring av sikkerhetsloven § 1-3 på en slik måte at virksomheter av betydning for *nasjonale sikkerhetsinteresser* kan underlegges loven. Det siktes her til hel eller delvis underleggelse av hele loven, ikke bare kapittel 10 om eierskapskontroll.

Bakgrunnen for forslaget var at det kan finnes virksomheter som ikke anses å understøtte identifiserte grunnleggende nasjonale funksjoner i særlig grad, men som likevel har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det ble påpekt at en

eventuell endring vil medføre en ytterligere utvidelse av lovens virkeområde.

7.3 Høringsinstansenes syn

Andøya Space uttaler at det kan være gode grunner til å vurdere hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser direkte uten nødvendigvis å knytte det opp mot understøttelse av grunnleggende nasjonale funksjoner. Som eksempler viser de til selskaper som har spesialisert seg på inntrengningstesting av eller hendelseshåndtering i IKT-systemer eller utviklet avanserte overvåkings-systemer.

Etterretningstjenesten påpeker at økonomiske transaksjoner kan true nasjonale sikkerhetsinteresser selv om det ikke er fare for at de nasjonale funksjonene helt eller delvis faller bort, slik dette begrepet er definert i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 2. De mener derfor at grunnleggende nasjonale funksjoner er et lite egnet kriterium for enkeltvedtak om å underlegge virksomheter sikkerhetsloven kapittel 10. Etterretningstjenesten uttaler videre at en eventuell vedtakskompetanse bør begrenses til kapittel 10, ikke hele loven slik forslaget i høringsnotatet har lagt opp til. Dersom man går videre med forslaget om å innlemme virksomheter under sikkerhetsloven kapittel 10, vil det være mer formålstjenlig om dette skal gjelde for virksomheter «av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser». Etterretningstjenesten mener imidlertid at en slik endring vil være «en betydelig utvidelse i forhold til lovforslaget» som bør vurderes i et større utredningsarbeid om å etablere en egen lov med tydeligere kategorier av virksomheter med meldeplikt dersom de er gjenstand for utenlandske økonomiske transaksjoner.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er positive til forslaget og viser til at virksomheter som ikke understøtter en grunnleggende nasjonal funksjon likevel kan være av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. For eksempel kan kunnskap om aktiviteten til virksomheten styrke en annen stats forsvarsevne, som igjen vil kunne påvirke Norges

overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, jf. sikkerhetsloven § 1-5 første ledd bokstav c. Et annet eksempel er virksomheter som råder over verdier som er særlig utsatt for sikkerhetstruende virksomhet. Slike virksomheter bør kunne underlegges loven ettersom omfanget av en sikkerhetstruende virksomhet er så stort at det påvirker samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet, jf. sikkerhetsloven § 1-5 bokstav e.

Samferdselsdepartementet mener det er fornuftig at betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser gjøres til vurderingstema for hvorvidt virksomheter kan underlegges loven etter § 1-3 bokstav c. De uttaler blant annet at lovens formål er å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser, og en virksomhets betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser er dermed et svært naturlig vurderingstema. Samferdselsdepartementet mener videre at nasjonale sikkerhetsinteresser bør kunne erstatte grunnleggende nasjonale funksjoner som vurderingstema i § 1-3 bokstav c. De peker blant annet på sammenhengen med § 1-3 bokstav a (virksomheter som behandler sikkerhetsgradert informasjon) og uttaler at selve definisjonen av sikkerhetsgradert informasjon medfører at det er nettopp nasjonale sikkerhetsinteresser som er det underliggende vurderingstemaet etter bestemmelsen. Samferdselsdepartementet uttaler:

«Videre mener vi det er naturlig at virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser *skal* underlegges loven. Etter vårt syn bør distinksjonen mellom virksomheter som *skal* og *kan* underlegges loven gjøres på grunnlag av betydningen virksomhetene har for nasjonale sikkerhetsinteresser, ikke på grunnlag av om de understøtter nasjonale sikkerhetsinteresser eller grunnleggende nasjonale funksjoner. Som beskrevet over, vurderer vi dette til å være to sider av samme sak.

JD foreslår ikke på nåværende tidspunkt hvordan en eventuell bestemmelse om underleggelse av virksomheter av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser skal lyde. Som følge av våre vurderinger ovenfor, er et forslag å gjøre endringer i § 1-3 slik at:

Departementet *skal* fatte vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som driver aktivitet som har *avgjørende* betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Departementet kan fatte vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som driver aktivitet som har vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Av hensyn til avgrensning av virkeområdet kan det vurderes om *kan*-bestemmelsen skal avgrenses til vedtak om at kun *deler av loven* skal gjøres gjeldende. Dette vil for eksempel være tilstrekkelig for å underlegge virksomheter kapittel 10. Tilsvarende kan det vurderes om *skal*-bestemmelsen kun skal gjelde vedtak om at hele loven skal gjøres gjeldende. Det virker rimelig at virksomheter som er av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser skal underlegges hele loven.

Når det gjelder departementenes oversikt over virksomheter av vesentlig betydning, er den i dag knyttet til plikten i § 2-1 første ledd bokstav b) og betydning for *grunnleggende nasjonale funksjoner*. Vi antar at virksomheter som understøtter *grunnleggende nasjonale funksjoner*, og som har vesentlig (eller avgjørende) betydning for disse, i all hovedsak også vil ha en vesentlig (eller avgjørende) betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. En oversikt/liste over virksomheter av vesentlig (eller avgjørende) betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser vil imidlertid kunne se annerledes ut. Om det skulle bli en plikt for departementene å ha to oversikter over virksomheter av vesentlig betydning, vil det også her være behov for et godt veiledningsmateriale som redegjør for forskjellen mellom de to.»

7.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at ingen av høringsinstansene stiller seg negative til forslaget om at virksomheter som har vesentlig eller avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser skal kunne underlegges sikkerhetsloven. Departementet foreslår derfor å endre loven slik at også virksomheter som driver aktivitet eller råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har *avgjørende* betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, *skal* underlegges hele eller deler av loven. Det foreslås i tillegg at virksomheter av *vesentlig* betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, *kan* underlegges lovens kapittel 10 om eierskapskontroll – tilsvarende systematikken som foreslås å gjelde for virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Departementet foreslår

også tilføyes i oversikten over departementenes oppgaver etter § 2-1 første ledd bokstav b og c for å gjenspeile disse endringene.

Departementet oppfatter *Etterretningstjenestens* høringsinnspill dithen at de støtter forslaget om å underlegge virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser eierskapskontrollbestemmelsene i kapittel 10. Departementet mener derimot at virksomheter av *avgjørende* betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, også bør kunne underlegges de øvrige delene av sikkerhetsloven. En hjemmel til å fatte slikt vedtak vil etter departementets syn utgjøre en nødvendig utvidelse av lovens virkeområde.

Som omtalt i høringsnotatet kan også indirekte betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner begrunne vedtak om underleggelse. Det ble blant annet vist til uttalelser i utenriks- og forsvarskomiteens innstilling, jf. Innst. 103 L (2017–2018) til Prop. 153 L (2016–2017), om at loven også må omfatte kritisk og avansert teknologi som har betydning for, eller som i feil hender kan svekke, grunnleggende nasjonale funksjoner. En tilføyelse i sikkerhetsloven § 1-3 om at departementet skal fatte vedtak om at loven skal gjelde for virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, vil tydeliggjøre dette.

Slik som det fremgår av Prop. 153 L (2016–2017) på side 32 er sikkerhetslovens primære formål å «trygge de overordnede nasjonale sikkerhetsinteressene, ved å forebygge, motvirke og avdekke sikkerhetstruende virksomhet, det vil si tilsiktede handlinger der målet er å ramme *interessene* og tilsiktede handlinger som indirekte kan true interessene. I dette ligger det implisitt at beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser også omfatter beskyttelse av de grunnleggende nasjonale funksjonene som understøtter dem.» Grunnleggende nasjonale funksjoner angir, slik det fremgår av Prop. 153 L (2016–2017) side 37, en konkretisering av lovens virkeområde, innenfor rammen av de nasjonale sikkerhetsinteressene som funksjonene skal ivareta.

Grunnleggende nasjonale funksjoner er en metodikk for å kartlegge hvilke virksomheter som har stor nok betydning for å ivareta de nasjonale sikkerhetsinteressene til at de må underlegges sikkerhetsloven. Unntaksvis kan det være tilfeller hvor en virksomhet vanskelig kan synes å understøtte en grunnleggende nasjonal funksjon, men hvor virksomheten likevel driver aktivitet eller råder over verdier som har betydning for en eller flere nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementets syn er at det vil være i tråd med lovens

formål at også en slik virksomhet underlegges loven.

Virksomheter som har avgjørende betydning for en grunnleggende nasjonal funksjon vil alltid ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, dette følger av definisjonen av grunnleggende nasjonale funksjoner i § 1-5 nr. 2: «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».

For å få oversikt over virksomhetene som har betydning for de nasjonale sikkerhetsinteressene, og som derfor har en betydning som kan tilsi at de skal underlegges loven, legger loven opp til at departementene skal kartlegge virksomhetene i sin sektor. Kartleggingsarbeidet er en kontinuerlig prosess. Departementene skal deretter vurdere hvilke, og i hvilken grad, informasjonssystemer, infrastruktur og objekter i sektoren understøtter de grunnleggende nasjonale funksjonene.

Etter departementets forslag skal loven også gjelde for virksomheter som er av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men som ikke understøtter en grunnleggende nasjonal funksjon. Denne betydningen kan tenkes både på grunnlag av virksomhetens aktivitet og på grunnlag av verdiene virksomheten råder over.

Departementet foreslår ikke at det skal etableres en ny, parallell prosess til arbeidet med grunnleggende nasjonale funksjoner. Tillegget i § 1-3 er ment å fange opp de unntaksvis tilfellene der en virksomhet driver en aktivitet eller råder over verdier som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men ikke direkte understøtter en identifisert grunnleggende nasjonal funksjon. Tilsvarende gjelder for tillegget i § 2-1 første ledd bokstav b. Dersom virksomheten understøtter en grunnleggende nasjonal funksjon vil det være på dette grunnlag den skal underlegges loven. Adgangen vil dermed fungere som et supplement til den etablerte metodikken som kan benyttes der det anses nødvendig. Departementet understreker imidlertid at slike virksomheter også kan identifiseres i andre prosesser som gjelder sårbarheter i sektorene.

Vedtak kan være aktuelt overfor virksomheter som har rettigheter til eller arbeider med forskning og utvikling innen områder som kan utnyttes til sikkerhetstruende virksomhet av fremmede stater. Det kan, som beskrevet i punkt 6.4, være forsknings- og utviklingsaktivitet innenfor fremvoksende teknologier, som kunstig intelligens eller avansert overvåkingsteknologi. Et

eksempel kan være en virksomhet som driver produksjon av teknologi som ikke anses av betydning for opprettholdelse av våre grunnleggende nasjonale funksjoner, men som potensielt kan være viktig for den teknologiske utviklingen hos en annen stat. Dette kan styrke denne statens etterretning eller militære kapasiteter og benyttes til sikkerhetstruende virksomhet mot Norge eller våre allierte. Dette vil igjen kunne påvirke Norges overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, jf. sikkerhetsloven § 1-5 første ledd bokstav c. Departementet slutter seg videre til Nasjonal sikkerhetsmyndighets vurdering av at også virksomheter som råder over verdier som er særlig utsatt for sikkerhetstruende virksomhet, kan omfattes på bakgrunn av at omfanget av den sikkerhetstruende virksomheten vil kunne påvirke samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet, jf. sikkerhetsloven § 1-5 bokstav e. Det samme vil være tilfelle der virksomheten råder over et objekt eller driver aktivitet der skadepotensialet ved manglende kontroll eller innhold på avveie er betydelig, for eksempel CBRNE-midler. CBRNE er en fellesbetegnelse for kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nukleært materiale (N) og eksplosiver (E) med høyt farepotensiale.

På denne bakgrunn fremmer departementet forslag om en tilføyelse i sikkerhetsloven § 1-3 om at departementet også skal fatte vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som driver aktivitet eller råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementet bemerker at det må gjøres en vurdering av om virksomhetens betydning er stor nok til at det er nødvendig og forholdsmessig å underlegge virksomheten kravene i hele sikkerhetsloven, eller om det vil være tilstrekkelig at deler av loven skal gjelde. Denne vurderingen vil nødvendigvis være skjønnsmessig. I vurderingen vil det blant annet inngå hvorvidt departementene kan ha tilstrekkelig kontroll med virksomheten gjennom å kun underlegge den reglene om eierskapskontroll, slik beskrevet i punkt 6 ovenfor, og dermed kun delvis underlegges loven.

Departementet foreslår videre at eierskapskontroll av virksomheter av vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser reguleres tilsvarende som for virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjo-

ner, og viser til den nærmere beskrivelsen av forholdet mellom virksomheter som har avgjørende og vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner i punkt 6 ovenfor. Etter departementets syn bør tilsvarende systematikk legges til grunn for virksomheter som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementet foreslår derfor at virksomheter som har vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser skal kunne underlegges lovens kapittel 10.

Formålet med tilføyelsen av «nasjonale sikkerhetsinteresser» i § 1-3 er å utvide departementenes vedtakskompetanse slik at også virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser skal underlegges hele eller deler av sikkerhetsloven. For at sikkerhetslovens kapittel 6 og 7 om henholdsvis informasjonssystemer og objekt- og infrastrukturens sikkerhet skal gjelde er det behov for å gjøre endringer også i bestemmelser i disse kapitlene for å reflektere dette. Kapittel 6 og 7 handler blant annet om beskyttelse og klassifisering av skjermingsverdige verdier. Departementet ser ikke grunnlag for at det skal stilles andre krav til virksomheter som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser enn virksomheter av avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Tvert imot er det etter departementets syn viktig at disse bestemmelsene vil gjelde for virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I den sammenheng viser departementet til Prop. 153 L (2016–2017) side 181 der følgende er uttalt:

«Det må gjøres en konkret vurdering hvorvidt et objekt eller en infrastruktur er skjermingsverdige. I en slik vurdering skal det legges vekt på redundans og desentralisering der dette er naturlig. I enkelte særlige tilfeller vil loven også kunne omfatte virksomheter som forvalter objekter som ikke anses å ha avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, jf. § 1-1. Dette gjelder objekter som, dersom de blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse, har et skadepotensial som direkte kan ha konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser.»

Departementet foreslår derfor endringer i §§ 6-1, 7-1 og 7-2 slik at kapittel 6 og 7 også vil gjelde for virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

8 Eierskapskontroll av leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser

8.1 Gjeldende rett

En sikkerhetsgradert anskaffelse er i henhold til sikkerhetsloven § 9-1 en anskaffelse som innebærer at leverandøren av varen eller tjenesten kan få tilgang til eller tilvirker sikkerhetsgradert informasjon eller få tilgang til et skjermingsverdig objekt. For alle sikkerhetsgraderte anskaffelser skal oppdragsgiver inngå en sikkerhetsavtale med leverandøren. Formålet med en sikkerhetsavtale er å tydeliggjøre og konkretisere partenes plikter og ansvar etter loven. Når det inngås en sikkerhetsavtale blir leverandører underlagt sikkerhetsloven jf. § 1-2 annet ledd.

Ved sikkerhetsgraderte anskaffelser der en leverandør kan få tilgang til informasjon gradert KONFIDENSIELT eller høyere skal leverandører ha gyldig klarering for angitt sikkerhetsgrad, jf. § 9-3 første ledd. Kravet til leverandørklarering gjelder også «dersom det er nødvendig av andre grunner», jf. § 9-3 første ledd andre punktum. Dette er spesifisert i virksomhetsikkerhetsforskriften § 83 til når «det er nødvendig for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå under anskaffelsen.» Det følger videre av første ledd andre punktum at leverandøren uansett skal ha leverandørklarering dersom den blant annet skal ha tilgang til informasjon gradert KONFIDENSIELT eller objekter eller infrastruktur klassifisert KRITISK eller MEGET KRITISK fra egne informasjonssystemer eller lokaler.

Virksomheter med leverandørklarering plikter etter § 9-3 tredje ledd å melde fra til klareringsmyndigheten om forhold som kan ha betydning for klareringen. Etter fjerde ledd plikter leverandørklarerte virksomheter også å gi informasjon 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».

8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at den som vil avhende eller erverve en kvalifisert eierandel i en leverandørklarert virksomhet skal sende melding til sikkerhetsmyndigheten om dette. På samme måte som forslaget om endringer i meldeplikten i § 10-1 første ledd, ble det foreslått at meldeplikten også gjelder virksomhetens leder dersom denne er kjent med ervervet.

Bakgrunnen for høringsforslaget var at inndragning av klareringen til en leverandør ikke alltid er egnet til å fjerne eller redusere sikkerhetsrisikoen som et eierskifte kan ha. Det ble særskilt bedt om høringsinstansenes syn på om forslaget er tilstrekkelig, herunder om eierskapskontrollbestemmelsene i kapittel 10 i tillegg bør omfatte leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser der det kun er krav om sikkerhetsavtale, ikke leverandørklarering.

8.3 Høringsinstansenes syn

Departementet har ikke registrert negative høringsinnspill til forslaget.

Andøya Space påpeker at dette medfører at melding om endringer i eierskapet må skje på et tidligere tidspunkt enn etter dagens regel, men at meldingen vil bli behandlet etter mer forutsigbare bestemmelser i sikkerhetsloven kapittel 10.

Næringslivets sikkerhetsråd støtter forslaget og påpeker at dagens virkemidler for disse virksomhetene ikke er dekkende. De fremhever at det stadig inngås mer omfattende og langvarige kontrakter mellom offentlige myndigheter og sivile leverandører. Dersom en virksomhet i avtaleperioden får nye eiere som ikke tilfredsstiller kravene til leverandørklareringen, er det åpenbart at dette kan true norsk sikkerhet. En tilbaketrekning av leverandørklareringen vil ikke være et tilstrekkelig virkemiddel fordi kontrakten ikke uten videre kan overtas av nye leverandører. Næringslivets sikkerhetsråd støtter også departementets vurdering om at melding om erverv sendes sikkerhets-

myndigheten som da kan følge opp meldingen etter prosedyrene i kapittel 10.

Direktoratet for e-helse uttaler at de er enige i at varslingsplikten som påhviler leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser om blant annet endret eierstruktur med en eventuell tilbake-trekking av leverandørklarering som konsekvens, jf. § 9-3, ikke i alle tilfeller vil være tilstrekkelig for å forebygge sikkerhetstruende virksomhet. Direktoratet for e-helse støtter derfor forslaget om at meldeplikten etter § 10-1 også skal omfatte leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser, slik at virkemidlene etter kapittel 10 også vil kunne gjøres gjeldende for disse. De mener imidlertid at det bør vurderes å se nærmere på hvorvidt avgrensningen til leverandørklarerte virksomheter er tilstrekkelig til å ivareta formålet. Direktoratet for e-helse uttaler:

«Etter vårt syn kan det være gode grunner for å utvide forslaget til å omfatte leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser generelt, da også kontroll over leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser på lavere graderingsnivå vil kunne utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Selv om skadefølgene presumtivt er mindre ved kompromittering av sikkerhetsgradert informasjon på lavere graderingsnivå, vil det være mange av de samme forhold som gjør seg gjeldende også for disse anskaffelsene, som for anskaffelser hvor det er krav til leverandørklarering. At utenlandske interesser som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon, uavhengig av graderingsnivå, kan utgjøre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser må ansees å være utvilsomt, og fastslått gjennom sikkerhetslovens system. Dersom en leverandør i en lavere gradert anskaffelse kommer under utenlandsk kontroll som kan utgjøre en trussel mot nasjonale sikkerhetsinteresser, må det foreligge mekanismer som fanger opp dette og adekvate verktøy som skal bidra til å forhindre at så skjer. Selv om vedtak etter § 2-5 kan fungere som en sikkerhetsventil i slike saker, vil det etter direktoratets syn trolig både være mer formålstjenlig, og bidra til bevisstgjøring, at slike anskaffelser også omfattes av kapittel 10.»

Nasjonal sikkerhetsmyndighet mener at forslaget ikke går langt nok og foreslår i likhet med *Direktoratet for e-helse* at samtlige leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser bør omfattes av meldeplikten etter sikkerhetsloven § 10-1. De påpeker at også leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffel-

ser som ikke har leverandørklarering, vil ha kjennskap til skjermingsverdige verdier som det er behov for å kontrollere hvem som får tilgang til. Leverandørene kan også ha flere oppdragsgivere slik at summen av den informasjon de besitter kan være betydelig selv om de ikke er leverandørklarert.

Statsbygg uttaler at det er positivt at det stilles krav til melding til sikkerhetsmyndigheten dersom det planlegges en avhending eller erverv av en kvalifisert eierandel i en leverandørklarert virksomhet som er underlagt sikkerhetsloven.

8.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at ingen høringsinstanser har motsatt seg forslaget. Tvert imot er flere positive til forslaget og enkelte mener at meldeplikten bør gjelde alle leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser, ikke kun de leverandørklarerte.

Departementet fastholder at det er behov for ytterligere kontroll med eierskapet i virksomheter i sikkerhetsgraderte anskaffelser enn dagens regelverk åpner for, og går derfor inn for forslaget om å etablere meldeplikt etter § 10-1 for virksomheter som har leverandørklarering. Dette omfatter om lag 60–70 virksomheter per februar 2023.

Departementet merker seg høringsinnspillene om å utvide meldeplikten til å gjelde alle virksomheter i sikkerhetsgraderte anskaffelser, men mener at behovet for en slik utvidelse ikke er tilstrekkelig utredet.

Departementet vurderer at dagens ordning i § 9-3 fjerde ledd om at klareringsmyndigheten kan trekke tilbake leverandørklareringen dersom det skjer endringer i leverandørens eierstruktur som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, ikke alltid er tilstrekkelig for å håndtere sikkerhetsrisikoen.

Forslaget om meldeplikt for virksomheter med leverandørklarering vil kunne være aktuelt for tilfeller hvor det er inngått store og komplekse leveransekontrakter som strekker seg over lang tid. Leverandøren vil kunne ha tilegnet seg mye kompetanse og informasjon om oppdragsgiver som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko også etter at leverandørklareringen trekkes tilbake, sikkerhetsgradert informasjon leveres tilbake eller slettes, og kontrakten termineres. Dette vil kunne være informasjon eller kunnskap hos en eller flere enkeltpersoner i virksomheten vedkommende har tilegnet seg gjennom den tilgangen leverandøren har hatt gjennom anskaffelsen, og som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko dersom den kommer

på avveie. I slike tilfeller er det behov for at bestemmelsene om eierskapskontroll gjøres gjeldende for leverandøren, slik at myndighetene om nødvendig kan fatte et vedtak om å nekte erverv av den aktuelle virksomheten eller stille nærmere vilkår for dette. Ved vurderingen kan det være aktuelt å se hen til hvilke tilganger leverandøren har hatt og hvor mange som har hatt tilgangen. Dersom et fåtall har hatt tilgang kan et alternativt risikoreduserende tiltak være at vedkommende undertegner taushetserklæringer.

Etter departementets syn vil et vedtak om å stanse ervervet etter § 10-3 potensielt også være mindre inngripende for både oppdragsgiver og leverandøren, siden stans av erverv kommer i stedet for at leverandørklareringen trekkes tilbake og kontrakten termineres. Det kan også være aktuelt å stille vilkår for ervervet som gjør at kontraktsforholdet kan fortsette etter at ervervet er gjennomført.

Forslaget vil også medføre at myndighetene får melding om erverv på et tidligere tidspunkt enn etter dagens ordning i § 9-3 fjerde ledd. Paragraf 9-3 fjerde ledd stiller krav om at leverandøren orienterer om «endringer (...) i eierstrukturen», noe som kan tilsi at meldingen først sendes etter at ervervet er gjennomført.

Departementet understreker at det primære virkemiddelet ved melding om endringer i eier-

struktur for denne type leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser, fortsatt vil være fornyet vurdering av leverandørklareringen. Et vedtak om å stanse eller sette nærmere vilkår for gjennomføring av et erverv, forutsetter at dette er et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å sikre at nasjonale sikkerhetsinteresser ikke blir truet. Et vedtak kan som nevnt også være mindre inngripende enn å trekke tilbake leverandørklareringen, med de konsekvenser en terminering av kontrakten vil ha for leverandøren. Dersom tilbaketrekking av leverandørklarering i medhold av § 9-3, med påfølgende terminering av kontrakten, vurderes som tilstrekkelig for å avbøte den sikkerhetsmessige risikoen slike endringer i eierstrukturen medfører, vil det heller ikke være anledning til å fatte vedtak etter § 10-3. Hvilken sikkerhetsrisiko som gjenstår vil blant annet avhenge av hvilken tilgang leverandøren har hatt, og hvem hos leverandøren som har hatt denne tilgangen.

I tråd med forslaget foreslår departementet at melding om erverv sendes til sikkerhetsmyndigheten, som også er kontaktpunkt for virksomheter som ikke omfattes av noe departements ansvarsområde, jf. gjeldende § 10-1 første ledd andre punktum.

9 Meldeplikt etter § 10-1

9.1 Gjeldende rett

Etter sikkerhetsloven § 10-1 gjelder meldeplikten for «den som vil erverve» en kvalifisert eierandel i en virksomhet som er underlagt loven etter § 1-3, altså investoren. Meldeplikten er nasjonalitetsnøytral. Se nærmere om gjeldende terskler for meldeplikt i punkt 10.1.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at meldeplikten i sikkerhetsloven § 10-1 utvides fra å gjelde kun for erverver til å gjelde også for avhender av eierandelene i virksomheten som ønskes ervervet, og for virksomhetens styre og daglige leder dersom de er kjent med ervervet.

Bakgrunnen for forslaget var å sikre at melding kommer inn slik at myndighetene får kunnskap om ervervet og kan vurdere om det kan tillates gjennomført. Etter forslaget er meldeplikten oppfylt når ett av pliktsubjektene har sendt melding. Det ble også foreslått en presisering om at melding skal sendes «på forhånd». I høringsnotatet ble det foreslått at meldeplikten inntre på det tidspunktet avhender har kommet til enighet med en potensiell kjøper om å gå videre i forhandlinger.

9.3 Høringsinstansenes syn

Statsforvalteren i Oslo og Viken støtter forslaget.

Andøya Space uttaler blant annet at forslaget vil redusere muligheten for at trusselaktører som foretar erverv ikke fanges opp når både avhender og erverver skal melde fra. Virksomheten vil imidlertid måtte etablere interne prosedyrer og kompetanse for å sikre at bestemmelsen etterlevs.

Direktoratet for e-helse støtter forslaget og anser en utvidelse av meldeplikten som nødvendig for å oppnå formålet. De har imidlertid stilt spørsmål ved om ikke styrets medlemmer også bør omfattes av meldeplikten på linje med virksomhetens leder.

Politiets sikkerhetstjeneste uttaler at det er en praktisk og god tilnærming at meldeplikten er oppfylt i det en av de aktuelle aktørene har sendt melding.

Samferdselsdepartementet mener at forslaget vil kunne bidra til en mer hensiktsmessig oppfyllelse av intensjonen med bestemmelsen.

Etterretningstjenesten bemerker blant annet at i Danmark, Storbritannia og Tyskland er det investor/oppkjøper som har meldeplikt, noe som reduserer administrative kostnader forbundet med meldeplikten. De påpeker imidlertid at disse landene har en mer forutsigbar lovgivning med hensyn til hvilke økonomiske transaksjoner overfor hvilke virksomheter som utløser meldeplikt. Etterretningstjenesten uttaler videre

«Etter sikkerhetsloven kap. 10 vil en utenlandsk aktør i mange tilfeller ikke være kjent med at virksomheten er underlagt kap. 10, i det vi forstår det slik at det ikke skal offentliggjøres lister over enkeltvedtak etter forslaget til nytt annet ledd i sikkerhetsloven § 1-3. Det taler for at avhender og leder for virksomheten som det erverves eierandeler i, pålegges meldeplikt, selv om dette i enkelte tilfeller kan medføre økte administrative byrder».

Forsvarets forskningsinstitutt uttaler at forslaget i sin nåværende form er uklart og vil kunne skape usikkerhet for kjøpere og selgere av virksomheter. Forsvarets forskningsinstitutt mener at en meldeplikt primært må tilligge selskapet som erverves, og ikke enkeltpersoner i dette. De påpeker videre at uttrykkene «leder for virksomheten» og «virksomheten» er uklare og mangler selskapsrettslig avgrensning. De uttaler også at en forutsetning for å gjøre ledelsen i et selskap til pliktsubjekt må være at også selskapet er pliktsubjekt.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttaler seg kritisk til forslaget. De uttaler blant annet at det er uklart når i prosessen meldeplikten inntre, hvem som er pliktsubjekt for meldeplikten og meldepliktens anvendelse i konkrete typetilfeller. De uttaler også at virksomheten ikke alltid er kjent med at det foregår et erverv.

Næringslivets hovedorganisasjon uttaler blant annet at avhender ikke nødvendigvis er kjent med meldingsplikten, og at dette oftere er tilfellet jo mindre eierandel en avhender har. De mener at dersom departementet går videre med forslaget om meldeplikt for avhendere, bør den gjelde bare for avhendere som er kjent med at målselskapet er underlagt loven, slik det er foreslått for leders meldeplikt.

Næringslivets sikkerhetsråd uttaler i samme retning at eierandelens størrelse påvirker blant annet eiers kunnskap om selskapet, for eksempel om at det er underlagt sikkerhetsloven. En overdragelse av aksjer mellom to aksjeeiere skjer ofte uten at målselskapet er kjent med det. Først når handelen har funnet sted kan det bli kjent for daglig leder/styret slik dette er beskrevet i aksjeloven.

9.4 Departementets vurdering

Enkelte høringsinstanser har påpekt at forslaget om å innføre krav om at melding skal sendes «på forhånd», sammenholdt med gjennomføringsforbudet, harmonerer dårlig med hvordan kjøp og salg av virksomheter foregår i dag. Departementet er enig i dette og mener at det ikke er nødvendig å endre ordlyden. Se nærmere om gjennomføringsforbudet i punkt 11 nedenfor.

Flere høringsinstanser har problematisert forslaget om å inkludere virksomhetens daglige leder og styre som et av pliktsubjektene for meldeplikten. Departementet deler langt på vei motforestillingene til dette, og foreslår derfor at virksomheten angis som pliktsubjekt etter bestemmelsen.

Flere høringsinstanser har påpekt at partene som er foreslått som pliktsubjekter for meldeplikten (avhender, erverver og virksomheten) ikke alltid vil være kjent med forholdene som utløser meldeplikten.

Departementet er enig med høringsinstansene i at pliktsubjektene (avhender, erverver og virksomheten) i utgangspunktet vil kunne ha ulik kunnskap om meldeplikten, om et erverv er i ferd med å skje og om et eventuelt erverv møter terskelen for at meldeplikten utløses.

Dagens ordning med at det kun er den ervervende part som har meldeplikt, innebærer imidlertid en svakhet ved at ordningen er avhengig av at denne parten overholder sin plikt.

Det kan tenkes at erververen ikke er kjent med, eller ikke ønsker å overholde meldeplikten. 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. Dersom erververen er den eneste som plikter å melde om overdragelsen, vil kontrollen i slike tilfeller ikke være reell etter dagens ordning. Den som avhender eierandeler i virksomheten vil på et tidlig tidspunkt ha kunnskap om ervervet, og oftest være kjent med at den aktuelle virksomheten er underlagt sikkerhetsloven. En meldeplikt for avhender vil bidra til å sikre at myndighetene får kunnskap om endringer i eierskap. Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig for avhender å vurdere hvem som er erververs reelle eier og hva erverver reelt sett eier. Det kan for eksempel være at et datterselskap kjøper en andel, som sammen med eierandelen til et annet datterselskap, gir morselskapet en kvalifisert eierandel. Departementet legger derfor opp til at avhenders meldeplikt avgrenses til når den konkrete avhendingen fører til at erververs direkte eierandel når tersklene angitt i bestemmelsen. Dette til forskjell fra erververs meldeplikt som også omfatter tilfellene hvor det oppnås en indirekte eierandel. Dersom avhenderen ikke er kjent med at virksomheten er underlagt sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll, eventuelt ikke kjenner til hvorvidt ervervet utløser meldeplikten, må avhender gjøre nødvendige undersøkelser ved å kontakte virksomheten eller søke informasjon i relevante kilder, for eksempel ved å søke informasjon i aksjeeierboken og aksjeeierregisteret. Virksomheten som er gjenstand for ervervet vil ha kunnskap om at den er underlagt sikkerhetsloven. Virksomheten skal melde fra om ervervet når den blir kjent med dette. Heller ikke virksomheten kan forutsettes å vurdere hvem som er erververs reelle eier og hva erverver reelt sett eier. Meldeplikten for virksomheten bør derfor avgrenses på samme måte som meldeplikten for avhender.

En meldeplikt som også gjelder for avhenderen og virksomheten som det erverves i, vil etter departementets syn øke sannsynligheten for at myndighetene får kunnskap om erverv som kan utgjøre en risiko for uønsket økonomisk aktivitet. Dette vil igjen bidra til en mer reell kontroll med eierskap av virksomheter av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

10 Terskel for at meldeplikten utløses

10.1 Gjeldende rett

Meldeplikten etter § 10-1 gjelder ved erverv av «en kvalifisert eierandel» i en virksomhet som er underlagt loven. Etter bestemmelsens bokstav a og b er en «kvalifisert eierandel» angitt å være henholdsvis minst en tredjedel av aksjekapitalen, andelene eller stemmene i virksomheten, eller rett til å bli eier av minst en tredjedel av aksjekapitalen eller andelene. Etter bokstav c vil betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet på annen måte også utgjøre en «kvalifisert eierandel».

I Prop. 153 L (2016–2017) på side 192, er det påpekt at «[v]ed en eierandel på over en tredjedel vil eieren kunne motsette seg beslutninger om forvaltningen av selskapet som det fra et sikkerhetsperspektiv er viktig å kunne ha en viss kontroll over, eksempelvis flytting av hovedkontor, vedtektsendringer etc.»

I tråd med uttalelsene i Prop. 153 L (2016–2017), vil eierandelen også kunne anses som kvalifisert dersom den er mindre enn en tredjedel, så lenge eierposten gir rett til å velge et flertall av styret eller motsette seg overnevnte beslutninger på bakgrunn av vedtekter eller aksjonæravtale, eller på annen måte gir mulighet til å utøve betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet.

10.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at første innslagspunkt for «kvalifisert eierandel» settes til minst 10 prosent av aksjekapitalen, andelen eller stemmene i virksomheten og at det samme gjelder erverv som vil medføre at eierandelen økes slik at den vil utgjøre eller overstige henholdsvis 20 prosent, en tredjedel, 50 prosent eller 100 prosent. Det ble i høringsnotatet blant annet vist til andre lands reguleringer av terskelen for meldeplikt og til at 10 prosent eierandel vil kunne gi betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten.

10.3 Høringsinstansenes syn

Statsforvalteren i Oslo og Viken støtter forslaget.

Andøya Space uttaler at de ikke kan se at endringen får stor betydning i praksis på grunn av det alternative vilkåret i gjeldende § 10-1 bokstav c. De påpeker at endringen snarere kan være en fordel for den som skal melde ved at tidspunktet for melding er tydeligere. For potensielle trusselaktører derimot, vil endringen gjøre det vanskeligere å omgå regelverket med tvilsomme skjønsmessige vurderinger.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening bemerker at innslagspunktet ikke må settes for lavt sett opp mot det formål bestemmelsen er ment å ivareta. Foreningen har problematisert hva som ligger i ordlyden i gjeldene § 10-1 bokstav c «betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet på annen måte» og uttaler blant annet at dersom «betydelig innflytelse på annen måte» er tenkt å omfatte gjeldsfinansiering tilsvarende verdien av meldeplikttersklene i henhold til § 10-1 andre ledd bokstav a og b, vil meldepliktregimet komme til anvendelse for en rekke låneopptak og skifte av långiver. Dette vil, etter høringsinstansens syn, utløse en rekke praktiske spørsmål, herunder hvordan kredittfasiliteter skal vurderes og hvordan obligasjonslån skal håndteres. I tillegg vil det kunne medføre en betydelig saksbehandlingsbyrde for saksbehandlende departement/myndighet.

Næringslivets hovedorganisasjon uttaler at terskelen bør være tilpasset norske forhold, og det forhold at andre land har lavere terskler bør ikke i seg selv ha betydning. De peker også på at indirekte erverv er omfattet av meldeplikten, hvilket betyr at målselskapet kan befinne seg langt nede i en eierkjede.

Næringslivets sikkerhetsråd har ingen kommentarer til forslaget dersom dette dekker og er tilpasset norske forhold. De påpeker at selv om terskelen for meldeplikten endres, vil det fortsatt kreves kompetanse å vurdere om et enkelt erverv utgjør sikkerhetstruende virksomhet.

10.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at ingen av høringsinstansene har motsatt seg de foreslåtte endringene i terskelen for meldeplikt.

Departementet har vurdert om innslagspunktet for meldeplikt ved de ulike terskelverdiene bør angis som «minst» (eventuelt angitt som «utgjør eller overstiger») eller «mer enn» den angitte verdien. Eierbeføyelser etter aksjeloven og allmennaksjeloven benytter begge formene i ulike bestemmelser. Som eksempel kreves det etter aksjeloven § 5-18 ved endring av vedtekter tilslutning fra «minst» to tredeler av stemmene og aksjekapitalen som er representert på generalforsamlingen, og etter § 5-6 andre ledd skal styret innkalle til ekstraordinær generalforsamling når dette kreves av aksjeeiere som representerer «minst» en tidel av aksjekapitalen. På andre områder, som for eksempel der det etter aksjeloven § 7-6 er besluttet å unnlate revisjon, vil denne kunne omgjøres av senere generalforsamling dersom forslaget får tilslutning fra «mer enn» en tredel av den aksjekapitalen eller de stemmene som er representert på generalforsamlingen. Tilsvarende er det i aksjeloven § 5-19 blant annet et krav om tilslutning fra «mer enn» ni tideler av aksjekapitalen som er representert på generalforsamling for en beslutning om å redusere aksjeeieres rett til utbytte på annen måte enn bestemt i vedtektene.

Selv om enkelte eierbeføyelser ikke inntreffer før eierandelen utgjør «mer enn» en angitt terskelverdi, foreslår departementet at innslagspunktene angis som «minst», slik det er angitt i loven i dag. Innslagspunktene harmonerer godt med flere eierbeføyelser. Etter omstendighetene kan det tenkes at et eierskap vil kunne godkjennes under forutsetning av at det ikke erverves ytterligere eierandeler i selskapet. Departementet fremmer derfor forslag om at innslagspunktet for meldeplikt ved de ulike terskelverdiene angis som «minst».

Departementet fastholder at det er grunnlag for å justere innslagspunktet for meldeplikt etter § 10-1 til minst 10 prosent. Flere land, blant annet Danmark, har tilsvarende innslagspunkt. EUs forordning om utenlandske direkteinvesteringer har 10 prosent som den nedre grenseverdien for screening av investeringer. Innslagspunktet vil gi større mulighet til å oppdage sikkerhetstruende virksomhet gjennom erverv av virksomheter underlagt loven.

I den danske investeringsscreeningsloven følger det av § 5 at en investor som direkte eller indirekte eier eller har kontroll på 10 prosent av eier-

andelene eller stemmerettighetene, har meldeplikt. Meldeplikten gjelder også ved forøkelse av eierandelen som medfører at erverver oppnår eller overstiger henholdsvis 20 prosent, en tredjedel, 50 prosent, to tredjedeler eller 100 prosent av eierandelen eller stemmerettighetene i virksomheten.

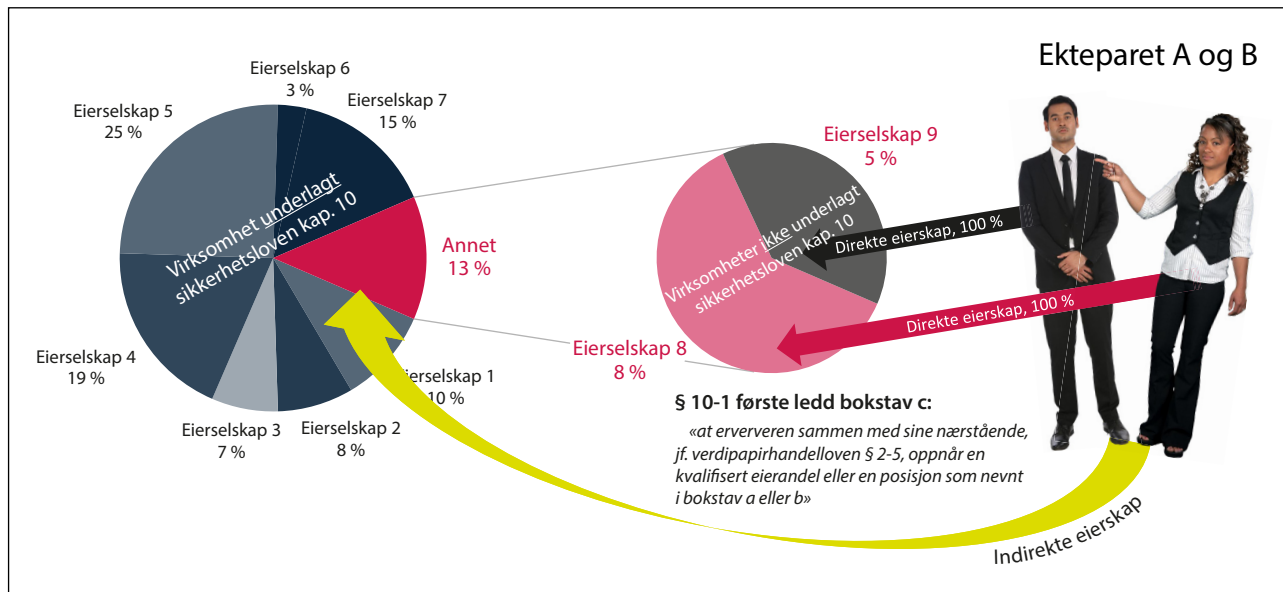
En eierandel på minst 10 prosent kan etter omstendighetene gi betydelig innflytelse på forvaltningen av virksomheten, for eksempel innflytelse på valg av styre eller ved å stille eierforventninger. Dersom man eier mer enn 10 prosent av aksjene i et aksjeselskap kan man som eksempel kreve ekstraordinær generalforsamling.

Avtale og vedtekter kan også gi en aksjonær større innflytelse enn den prosentvise andelen tilsier, som stemmerettsbestemmelser og valg av styremedlemmer. Slike forhold kan blant annet medføre kontroll med virksomhetens produksjon eller andre ressurser.

Departementet foreslår en tydeliggjøring av at også indirekte erverv i virksomhet som er underlagt loven, er omfattet. Det følger allerede av gjeldende rett at også indirekte eierskap vektlegges ved vurderingen av meldeplikten etter § 10-1 første ledd, jf. andre ledd. Det er imidlertid grunn til å uttrykke dette direkte, jf. forslag til nytt første ledd. Lange og komplekse eierskapsstrukturer, også med bruk av stråselkaper, kan benyttes bevisst som et virkemiddel av trusselaktører. Meldeplikten gir dermed bedre oversikt over den reelle kontrollen over selskaper underlagt loven.

En senkning av terskelen vil aldri kunne motvirke bruk av stråselkaper som virkemiddel. Det vil imidlertid gjøre det mindre effektivt som virkemiddel ved at det må benyttes flere stråselkaper parallelt for å omgå terskelverdien. En lavere terskel vil gi bedre grunnlag for myndighetenes kontroll over eierskap i virksomhetene underlagt loven. Departementet understreker i den forbindelse at det ikke foreslås endringer i terskelen for å stanse et erverv etter § 10-3. Departementet påpeker at meldeplikten ikke utelukkende er ment å gi mulighet til å hindre erverv, den gir også oversikt over og kunnskap om eierskap og endringer i eierskap.

Departementet foreslår videre at meldeplikt inntreffer ved flere innslagspunkter enn i dag for å kunne følge eierskapsutvikling av betydning for innflytelsen i virksomheten. Sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, foreslår departementet at tersklene for meldeplikt knyttes enda noe nærmere aksjelovens eierbeføyelser. Departementet presiserer at det er andre regler for andre sel-



Figur 10.1 Illustrasjon av direkte og indirekte eierskap

skapsformer. Nedenfor følger en oversikt over eierbeføyelser ved ulike eierandeler:

- 10 prosent: Ved eierskap på mer enn 10 prosent av aksjene i et ordinært aksjeselskap kan aksjeeier kreve ekstraordinær generalforsamling.
- 20 prosent: Ved eierskap på minst 20 prosent av aksjekapitalen i et allmennaksjeselskap kan aksjeeier kreve ekstraordinær generalforsamling.
- 1/3: Ved en eierandel på mer enn 1/3 av aksjene har man såkalt negativt flertall og kan blokkere vedtektsendringer, kapitalforhøyelser og kapitalnedsettelse, fusjoner og fisjoner.
- 50 prosent: Med en eierandel på mer enn 50 prosent av aksjene kan man ha tilstrekkelig flertall på generalforsamling til å kontrollere valg av styret. Eieren vil også ha tilstrekkelig flertall i saker som vedtakelse av årsregnskap og utbytte.
- 2/3: Den som eier minst 2/3 av aksjene vil ha tilstrekkelig flertall til vedtakelse av kapitalforhøyelser og kapitalnedsettelse, fusjoner, fisjoner, oppløsning av selskapet og endre vedtektene.
- 90 prosent: Med en eierandel på 90 prosent eller mer av aksjene, har aksjonæren rett til å innløse minoritetsaksjonærene og bli eneeier av selskapet.

Når en eksisterende eier øker sin eierandel gjennom et erverv er det naturlig at det gjøres ny vurdering av om det har skjedd vesentlige endringer i eierens muligheter for innflytelse, og at dette vurderes i tråd med lovens § 10-2 og even-

tuelt § 10-3. Innflytelsen i virksomheten vil styrkes betydelig ved en eierandel på mer enn 50 prosent, blant annet ved beslutninger som krever alminnelig flertall.

Tersklene for meldeplikten skiller ikke mellom virksomheter av avgjørende og vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Der departementet har vurdert at en virksomhet bør underlegges bestemmelsene om eierskapskontroll, foreslås det at alle tersklene for meldeplikt skal komme til anvendelse.

Departementet erkjenner, som *Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening* også påpeker, at det er krevende å fastslå om et erverv er å regne som «betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet på annen måte». Denne bestemmelsen forutsetter at erverver gjør egne og krevende vurderinger av om et konkret erverv innebærer betydelig innflytelse. Forslaget om en lavere absolutt terskel for melding innebærer en høyere grad av forutsigbarhet sammenlignet med den skjønsmessige vurderingen av om ervervet vil gi innflytelse eller ei. Det foreslås likevel ingen endringer, da det fortsatt vil være et behov for å sikre at også andre måter å tilegne seg innflytelse på omfattes av meldeplikten, for eksempel ved avtale som gir rettigheter overfor eierne eller virksomheten. Slikt grunnlag kan være komplisert å avdekke, for eksempel taushetsbelagte avtaler der en eier gir tredjepart rett til å instruere eierens stemmegivning, annet som gir tredjeparter rett til å utøve eierbeføyelser, eller utlån av aksjer. Kontroll kan oppnås gjennom erverv som gir erverver mulighet til å utøve betydelig innflytelse over forvalt-

ningen av virksomheten. Det er erververs totale innflytelse over forvaltningen av virksomheten som er avgjørende. Et typisk slikt tilfelle kan være ved erverv under 10 prosent, men som medfører endring i hvem som er største eier. Eller der det er svært lav deltakelse på generalforsamlingen, slik at lave eierandeler kan gi flertall på generalforsamling. Et annet eksempel er at erververen får en styrerepresentasjon og vetorettigheter som medfører en større innflytelse enn eierandelen tilsier.

Eierskapsbestemmelsene i sikkerhetsloven er i stort knyttet opp mot erverv av eierandeler som gir innflytelse over virksomheten. Etter departementets syn er det behov for å se nærmere på om innflytelse på annen måte enn gjennom erverv, for eksempel gjennom lånefinansiering eller andre transaksjonsformer, bør reguleres særskilt.

Som angitt ovenfor har en aksjonær som eier minst 90 prosent av aksjene, rett til å innløse minoritetsaksjonærene og bli eneeier av selskapet. Departementet foreslår derfor meldeplikt ved erverv på minst 90 prosent av aksjekapitalen eller andelene. Dette innslagspunktet for meldeplikt erstatter forslaget i høringsnotatet om meldeplikt ved erverv av 100 prosent av aksjene eller andelene.

Departementet ser at det kan reises spørsmål av mer praktisk art knyttet til terskelnivå, som blant annet påpekt av Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening. Slike forhold vil departementet søke å regulere nærmere i forskrift, eventuelt gjennom veiledningsmateriale fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

11 Gjennomførings- og informasjonsforbud

11.1 Gjeldende rett

Eierskapskontroll etter kapittel 10 utløses av at det sendes en melding om en påtenkt eller påbegynt transaksjon eller ervervsprosess. Hva som skal skje i perioden før og etter at meldingen er sendt er ikke regulert utover departementets plikt til å behandle meldingen, vurdere ervervets sikkerhetsmessige konsekvenser og informere om beslutningen, se punkt 4.2.3.

Sikkerhetsloven § 10-3 gir Kongen i statsråd hjemmel til å fatte vedtak om at ervervet ikke kan gjennomføres, eller om at det skal settes vilkår for gjennomføringen. Sikkerhetsloven § 2-5 gir Kongen i statsråd hjemmel 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. Vedtaksmyndigheten etter § 2-5 omfatter alle former for vedtak, også mindre inngripende. Ut fra et «mer til det mindre»-prinsipp, kan det for eksempel fattes vedtak om en tidsavgrenset stans av en transaksjon, stans av selskapsgjennomgang, samt vilkår for deling av informasjon, så fremt vilkårene i § 2-5 er oppfylt. På samme måte omfatter også § 10-3 mindre inngripende vedtak ved at det kan settes vilkår for gjennomføringen.

Sikkerhetsloven inneholder i dag ikke egne regler om gjennomføringsforbud, slik tilfellet for eksempel er i konkurranseloven. Etter konkurranseloven § 18 første ledd skal partene i en fusjon informere Konkurransetilsynet om foretakssammenslutning ved en melding. Etter § 19 første ledd kan foretakssammenslutningen ikke gjennomføres før Konkurransetilsynet har avsluttet behandlingen av saken. Det kan gjøres unntak fra forbudet i enkeltsaker ved vedtak av Konkurransetilsynet eller for grupper av foretak ved forskrift, jf. § 19 andre ledd.

Konkurranseloven har i dag ikke et definert tidspunkt for når meldeplikten inntreffer, jf. konkurranseloven § 18 første ledd. Inntil lovendring i 2008 var det fastsatt at meldeplikten inntrådte senest når endelig avtale ble inngått eller kontroll var overtatt. Ved lovendringen i 2008 (LOV-2008-

06-20-43) ble det innført et automatisk gjennomføringsforbud inntil godkjenning, samtidig med at kravet om å sende melding senest når endelig avtale ble inngått eller kontroll var overtatt, ble opphevet (altså at det ikke lenger var definert et tidspunkt der meldeplikten inntrådte).

I forbindelse med lovendringen skrev departementet følgende i Ot.prp. nr. 35 (2007–2008), på side 13:

«Departementet er enig med høringsinstansene i at eit automatisk gjennomføringsforbud for meldepliktige fusjonar i den første fasen av sakshandsaminga, ikkje gjer det naudsynt med ein regel om at det seinast skal meldast ved 'endelig avtale eller kontroll er overtatt', jf. konkurranselova § 18 første ledd. Nokre høyringsinstansar har peika på kostnadane for næringslivet ved å overhalde denne plikta. Ved å fjerne denne vil ein derfor redusere kostnadane. Vidare vil det å fjerne plikta til å melde ved 'endelig avtale eller kontroll er overtatt' og å innføre eit gjennomføringsforbud, gjere at regelverket vert meir likt det som gjeld ved fusjonar som er meldepliktige til Kommisjonen eller ESA. Departementet vil òg peike på at ved å fjerne kravet til meldeplikt ved 'endelig avtale eller kontroll er overtatt' vil det verte ei sanksjonert føresegn mindre. Det vil heller ikkje vere trong for at tidspunktet for endeleg avtale vert meldt i den alminnelege meldinga, slik Konkurransetilsynet har fremja i høyringa.

På denne bakgrunnen opprettheld departementet forslaget om eit automatisk gjennomføringsforbud for alle meldepliktige fusjonar inntil Konkurransetilsynet har gjennomført første fase av sakshandsaminga. Samstundes vil departementet foreslå å fjerne gjeldande regel om meldeplikt seinast når det føreligg 'endelig avtale eller kontroll er overtatt', ved å endre konkurranselova § 18 første ledd i tråd med dette.»

Siden det etter konkurranseloven gjelder et gjennomføringsforbud frem til Konkurransetilsynet

har godkjent transaksjonen, vil partene ha en oppfordring til å melde fra så tidlig som mulig om transaksjonen. I praksis sendes meldingen likevel nesten alltid etter at kjøpsavtalen er signert, fordi det først er da partene selv anser at de med rimelig grad av sikkerhet vet at transaksjonen vil bli gjennomført.

11.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ny § 10-4 om at ervervet ikke skal kunne gjennomføres før departementet eller sikkerhetsmyndigheten har orientert melderer om at ervervet er godkjent etter § 10-2, eller om at saken skal behandles av Kongen i statsråd etter § 10-3. Det ble tatt inn en presisering om at gjennomføringsforbudet innebærer at partene ikke skal utveksle informasjon om virksomheten som ikke er offentlig tilgjengelig. Det ble videre foreslått at departementet eller sikkerhetsmyndigheten kan fatte vedtak om unntak fra gjennomføringsforbudet etter søknad, samt foreslått en hjemmel til å regulere gjennomføringsforbudet nærmere i forskrift.

Bakgrunnen for forslaget var behovet for å hindre at en potensiell trusselaktør i en ervervsprosess får tilgang til informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser eller andre sensitive verdier tilknyttet virksomhetens aktivitet, teknologi eller lignende. Dette kan gjelde informasjon som ikke er beskyttet gjennom sikkerhetslovens bestemmelser om taushetsplikt for gradert informasjon, men som alene eller i sum likevel kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet.

11.3 Høringsinstansenes syn

Direktoratet for e-helse og Statsforvalteren i Oslo og Viken støtter forslaget. *Samferdselsdepartementet* peker på at det vil være hensiktsmessig å utarbeide en nærmere forskrift slik som forutsatt i forslaget.

Andøya Space påpeker at forslaget kan vanskelig gjøre et eventuelt salg eller en kapitalinnhenting prosess.

Forsvarets forskningsinstitutt uttaler at de deler departementets oppfatning om at det er nødvendig å innføre et gjennomføringsforbud, men påpeker at det er uklart av forslaget hva som utgjør gjennomføring. De påpeker at det er problematisk at gjennomføringsforbudet inntreffer fra melding er sendt inn etter § 10-1. Dette åpner for at meldingen holdes tilbake samtidig som det deles infor-

masjon om for eksempel kundeforhold, kontrakter, medarbeider osv. med en uønsket kjøper. De viser til ordningen etter konkurranseloven § 19 hvor det gjelder et automatisk gjennomføringsforbud frem til Konkurransetilsynet har avsluttet behandlingen av saken, uten noe unntak for perioden frem til melding sendes.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening mener at det foreslåtte gjennomføringsforbudet går for langt sett opp mot de hensyn endringene i sikkerhetsloven er ment å ivareta. De påpeker at den informasjonen som en selger deler med potensielle kjøpere under en selskapsgjennomgang (due diligence) i forbindelse med salg av aksjer/virksomhet er kommersiell informasjon som ethvert selskap står fritt til å dele med forretningspartnere når det måtte ønske, og som typisk deles under en privatrettslig konfidensialitetsavtale. Informasjon som er gjenstand for eksportkontroll eller beskyttet i henhold til sikkerhetsloven kan ikke deles med potensielle kjøpere under en selskapsgjennomgang uten særskilt godkjenning fra relevant departement/myndighet. *Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening* mener derfor at departementets forslag er unødvendig inngripende. Dersom kun offentlig tilgjengelig informasjon kan deles med potensielle kjøpere før godkjenning av aktuelle kjøpere foreligger, så vil dette gjøre salgsprosesser vesentlig vanskeligere å gjennomføre. Det vil også etter all sannsynlighet gjøre det mindre attraktivt å investere i norske selskaper underlagt meldeplikt etter sikkerhetsloven. Dette vil igjen redusere selskapenes mulighet for tilgang på kapital. De uttaler videre at gjennomføringsforbudet synes å gå vesentlig lenger enn tilsvarende reguleringer i andre sammenlignbare land, som virker å legge til grunn samme fremgangsmåte som etter konkurranselovens regler om foretakssammenslutninger.

Foreningen mener også at forslaget om at gjennomføringsforbudet skal inntre før selskapsgjennomgang vil føre til at departementet eller sikkerhetsmyndigheten må vurdere en liste med alle interessenter istedenfor reelle kjøpere. Meldingen vil sannsynligvis også alltid være ledsaget av en søknad om unntak. Forslaget vil ifølge foreningen sannsynligvis medføre merarbeid for myndighetene som skal vurdere de enkelte sakene. Dersom automatisk gjennomføringsforbud innføres, mener foreningen det bør vurderes om saksbehandlingstiden kan kortes ned og at det bør fremgå klart hva som skjer dersom saksbehandlingstiden oversittes.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttaler for øvrig at det bør være mulighet for at

partene i en salgsprosess kan forhøre seg med relevant departement eller sikkerhetsmyndigheten om aktuelle kjøpere slik at de kan danne seg en forståelse av hvorvidt aktuelle kjøpere vil kunne få godkjenning eller ikke.

Næringslivets hovedorganisasjon uttaler at forslaget ligner mer på et forbud mot informasjonsutveksling enn et gjennomføringsforbud. De uttaler videre blant annet at begrunnelsen bak forslaget tilsier at partene bør forbys å dele informasjon om målselskapet som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette er imidlertid ikke det samme som at partene bør forbys å utveksle informasjon. Forslaget om at gjennomføringsforbudet innebærer et forbud mot å dele «informasjon (...) som ikke er offentlig tilgjengelig» går dermed etter deres vurdering for langt. De peker på at mye informasjon kan være utilgjengelig for offentligheten uten at det gjør den relevant for sikkerhetstruende virksomhet. Slik forslaget er formulert, hindres potensielle erververe å motta informasjon som er viktig for eksempel for prisen på aksjene og andre kjøpsbetingelser. *Næringslivets hovedorganisasjon* mener derfor at en eventuell bestemmelse må begrenses til den informasjonen departementet egentlig sikter til.

Næringslivets sikkerhetsråd uttaler blant annet at det er viktig å unngå at en erverver under selskapsgjennomgangen får tilgang til informasjon av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser eller andre sensitive verdier knyttet til selskapet. De peker på at eierskapskontroll av aktuelle kjøpere bør foretas så tidlig som mulig og være synkronisert med andre regulatoriske bestemmelser knyttet til kjøp og salg av eierandeler.

Næringslivets sikkerhetsråd uttaler videre at intensjonen bak departementets forslag om automatisk gjennomføringsforbud fra melding om erverv mottas gir tilstrekkelig forutberegnelighet, men at unntaksbestemmelsen er for vag. De uttaler blant annet at myndighetene må spesifisere nærmere hvilken informasjon som skal unntas fra en mulig erverv, og ikke vise til generell informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig. Som påpekt flere ganger i notatet, er det ikke nødvendigvis den enkelte informasjon som er avgjørende, men summen av informasjon som gjennom denne prosessen gjøres tilgjengelig. Uklare retningslinjer åpner lett for misforståelser og mangelfulle vurderinger, i tillegg til at det kan forhindre åpenhet om informasjon som er viktig for kjøpsprosessen.

Telenor ASA uttaler blant annet følgende:

«Dersom avhender i en ervervsprosess kun skal kunne gi informasjon om selskapet som er

offentlig tilgjengelig før myndighetene har klarert en potensiell kjøper, vil man sjelden komme til det punktet i ervervsprosessen at det finnes en potensiell kjøper. En ordinær selskapsgjennomgang er et sentralt steg i en ervervsprosess hvor interesserte kan skaffe seg kunnskap om omstendighetene i selskapet for å kunne avgjøre om de ønsker å overta virksomheten, og til hvilken pris. Formålet med selskapsgjennomgangen er å kartlegge virksomhetens verdi, og avdekke mulige verdireducerende faktorer og begrense risikoen for negative overraskelser. Interessentene må derfor få tilgang til informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig. I denne fasen av prosessen vil man ikke kunne tilgjengeliggjøre informasjon som er omfattet av sikkerhetslovens bestemmelser om taushetsplikt. Når det gjelder innsyn i forretningshemmeligheter for øvrig vil det gjøres med sedvanlige forpliktelser om konfidensialitet.

Slik Telenor leser lovforslaget er noe av bekymringen at det gis informasjon eller kunnskap som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, men som likevel ikke er omfattet av sikkerhetslovens bestemmelser om taushetsplikt. Dette vil da være informasjon som utenfor en ervervsprosess vil kunne deles med avtaleparter under vanlige bestemmelser om konfidensialitet. Det er uklart for Telenor hvilken type informasjon departementet her sikter til, og det bør derfor klargjøres.

Etter Telenors mening vil det mest hensiktsmessige være om meldeplikten, og dermed også gjennomføringsforbudet, inntreffer etter en ordinær selskapsgjennomgang [...] I motsatt fall, dersom meldeplikten inntreffer før selskapsgjennomgangen, vil meldeplikten først og fremst gjelde selger, og ikke kjøper, etter som sistnevnte ennå ikke har fått gjennomgått virksomheten og vurdert verdiene i selskapet og dermed ikke har tilstrekkelig kunnskap til å vite om et erverv kan være aktuelt.

Videre risikerer departementet at et stort antall potensielle kjøpere må vurderes i forhold til sikkerhetsrisiko, selv om de senere, etter en ordinær selskapsgjennomgang, viser seg å være uaktuelle som kjøpere. Dette vil etter Telenors mening bli en unødvendig arbeidskrevende ordning både for melder og for departementet.

Dersom departementet legger til grunn at meldeplikten først inntreffer etter eventuelle prosesser med selskapsgjennomgang, virker det imidlertid lite hensiktsmessig å begrense

informasjonsutvekslingen i så stor grad som forslaget legger opp til i perioden gjennomføringsforbudet gjelder. Ved en selskapsgjennomgang vil langt mer informasjon være delt enn den som er offentlig tilgjengelig. Telenor har imidlertid stor forståelse for behovet for å begrense deling av informasjon som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet, og foreslår derfor at informasjonsutvekslingen må avgrenses mot informasjon av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser så lenge gjennomføringsforbudet gjelder. Departementet kan videre i forskrift detaljere hvilken informasjon det her typisk vil være snakk om. På denne måten vil man oppnå en løsning som både ivaretar hensynet til nasjonal sikkerhet, men også hensynet til en effektiv og rasjonell ervervsprosess».

11.4 Departementets vurdering

11.4.1 Innledning

Departementet registrerer generell støtte blant høringsinstansene for behovet for å sikre at informasjon av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser ikke kommer på avveie i tiden frem til myndighetene har tatt stilling til ervervet. Flere høringsinstanser har imidlertid problematisert at forslaget er uklart med hensyn til hvilken informasjon man ønsker å skjerme med et gjennomføringsforbud, tidspunktet for gjennomføringsforbudet og forholdet til ordinære ervervsprosesser i næringslivet.

Departementet fastholder at det er behov for et forbud mot gjennomføring av erverv som er meldepliktig etter § 10-1 og for regulering av informasjonsdeling under ervervsprosessen. I motsetning til forslaget i høringsnotatet foreslår departementet at informasjonsdelingsforbud og gjennomføringsforbud reguleres i to ulike paragrafer.

Departementet foreslår at erverv ikke kan gjennomføres før melding etter § 10-1 er behandlet. Gjennomføringsforbudet er ikke knyttet til tidspunktet for når melding er sendt og vil gjelde uavhengig av om melding er sendt. Det avgjørende for at gjennomføringsforbudet kommer til anvendelse er at ervervet når terskelverdiene og det er meldepliktig.

Departementet foreslår videre en egen bestemmelse om forbud mot deling av informasjon i ervervsprosesser som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet. Det foreslås at forbudet gjelder for alle erverv i virksomheter som omfattes av kapittel 10, uavhengig av om det kon-

krete ervervet når terskelverdiene for meldeplikt etter § 10-1. Etter departementets vurdering er det mer treffende og mindre inngripende å knytte forbudet mot deling av informasjon til informasjon som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet – uavhengig av meldeplikten og uten å oppstille et forbud mot deling av informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig. Departementet går følgelig bort fra høringsnotatets forslag om at partene i ervervsprosessen kun kan utveksle informasjon om virksomheten som er offentlig tilgjengelig. Departementet går også bort fra forslaget om å fatte vedtak om unntak fra gjennomføringsforbudet etter søknad. Se nærmere om forslagene i punktene 11.4.2 og 11.4.3 nedenfor.

11.4.2 Nærmere om gjennomføringsforbud fram til ervervet er godkjent

Departementet foreslår at det inntas i § 10-1 at ervervet ikke kan gjennomføres før meldingen er behandlet. Dette innebærer at den formelle overføringen av aksjene eller andelene (sluttføring) ikke kan finne sted før myndighetene har avsluttet behandlingen av meldingen. Hensikten er å forhindre at potensielle erververe får innflytelse over virksomheten før ervervet er godkjent, jf. § 10-2 tredje ledd første punktum. Departementet antar at de fleste virksomheter også i dag ville avventet myndighetenes behandling av meldingen, fremfor å risikere å måtte reversere et erverv som følge av vedtak etter § 10-3. Likevel mener departementet at det foreligger en risiko for at erverver kan tilegne seg informasjon, kunnskap og innflytelse i strid med nasjonale sikkerhetsinteresser ved å slutføre ervervet før meldingen er behandlet. Dersom ervervet vurderes å kunne medføre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, og vedtak fattes etter § 10-3, kan erverver allerede ha oppnådd tilgang til informasjon og kunnskap som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet. En reversering av ervervet gjennom vedtak etter § 10-3 ville i et slikt tilfelle ikke avbøte skadevirkningen fullt ut. Etter departementets syn vil forslaget harmonere med hensikten bak meldeplikten etter § 10-1.

Departementet foreslår derfor at gjennomføringsforbudet gjelder inntil ervervet enten er godkjent eller godkjent på vilkår. Videre mener departementet at det bør gjelde et gjennomføringsforbud for ethvert erverv som er omfattet av meldeplikten etter § 10-1, uten at det må fattes et vedtak om gjennomføringsforbud i hvert enkelt tilfelle.

11.4.3 Nærmere om krav til samtykke for deling av informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet

Ved å innlede en ervervsprosess kan en potensiell erverver innhente informasjon for formål som strider med nasjonale sikkerhetsinteresser. Virksomheter underlagt sikkerhetsloven etter § 1-3 vil kunne besitte kunnskap, teknologi og annen informasjon som det i forbindelse med en ervervsprosess er en fare for at overføres til en trusselaktør. Slik kunnskap er ikke nødvendigvis beskyttet gjennom sikkerhetslovens bestemmelser om taushetsplikt, men kan likevel brukes til sikkerhetstruende virksomhet.

Informasjon om enkeltelementer som isolert ikke kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, kan likevel samlet synliggjøre sårbarheter og verdier i en virksomhet, en bransje eller en hel sektor.

Det foreslås derfor en ny bestemmelse i § 10-4 som innebærer at partene i forbindelse med ervervsprosessen ikke skal dele informasjon som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet, med mindre myndighetene samtykker til delingen. Formålet med bestemmelsen er å unngå at erverver forut for gjennomføring av ervervet får tilgang til informasjon som kan brukes til handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser jf. § 1-5 nr. 4.

Sikkerhetsgradert informasjon er taushetsbelagt og skal beskyttes etter reglene i sikkerhetsloven. Slik informasjon kan følgelig normalt ikke deles i en ervervsprosess.

Forslaget som fremmes her, er etter departementets vurdering mindre inngripende enn forslaget som ble sendt på høring. Som flere av høringsinstansene har påpekt, vil et vedtak som innebærer et absolutt forbud mot deling av informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig, sannsynligvis gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Informasjon som ikke er egnet til å brukes til sikkerhetstruende virksomhet bør kunne deles uten samtykke fra departementet. Etter departementets vurdering vil derfor en avgrensning til informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet være mer formålstjenlig enn forslaget i høringsnotatet. Departementet foreslår at forbudet kun skal gjelde for informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig.

Etter departementets vurdering vil mye av informasjonen som normalt utveksles i en ervervsprosess ikke omfattes av informasjonsdelingsforbudet og kan derfor deles uten samtykke.

Eksempler som etter omstendighetene kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet er blant annet informasjon og kunnskap om

- verdier og sårbarheter til verdier som virksomheten eller virksomhetens kunder forvalter
- kundelister, leverandører og egne ansatte,
- (skjermingsverdige) objekter, informasjonssystemer og infrastruktur samt beskyttelsestiltakene for disse
- tekniske beskrivelser, produksjonsmetoder- og utvikling, teknologi og drift

Departementet understreker at det sentrale er potensialet for at informasjonen kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, det vil si tilsiktende handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette kan for eksempel være der informasjon om teknologi og infrastruktur kan benyttes av en fremmed stat til egen produktutvikling. Det kan også være informasjon som samlet kan synliggjøre sårbarheter og verdier i en virksomhet, bransje eller sektor. Ved vurderingen av hvilken informasjon som kan deles i ervervsprosessen er det naturlig å se hen til grunnlaget for at virksomheten er underlagt eierskapskontroll etter sikkerhetsloven kapittel 10. Detaljert informasjon om virksomhetens funksjon, verdier eller teknologi og sårbarhetene til virksomheten vil normalt være omfattet av forbudet. I informasjonsgrunnlaget i en ervervsprosess vil det inngå store mengder informasjon som det er uproblematisk at deles. Det vil imidlertid også kunne inngå informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet og som derfor ikke skal deles uten samtykke. Dette kan være vanskelige vurderinger og i tvilstilfeller bør det rettes spørsmål til myndighetene om samtykke til informasjonsdeling.

Departementet vil i forskrift nærmere angi hvilken informasjon som er omfattet av forbudet. Departementet ser det samtidig som viktig at det utarbeides veiledere.

I myndighetenes vurdering av forespørsler om informasjonsdeling vil blant annet informasjonens skadepotensiale samt potensielle erververes tilknytning til annen stat, for eksempel tilknytning til stater som Norge ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med, måtte avveies mot de behov partene i en ervervsprosess har for å dele informasjon.

Departementet mener at det etter omstendighetene for eksempel kan åpnes for at informasjonen deles med særskilte rådgivere (et «clean team») uten å deles med erverver, på tilsvarende måte som ofte benyttes ved håndtering av konkur-

ransesensitiv informasjon i en selskapsgjennomgang (due diligence). Slike grupper av eksterne rådgivere vil i tilfelle bare kunne rapportere til den potensielle erververen om opplysninger på helt overordnet nivå, slik at informasjonsdelingen er innenfor lovens rammer. De vil for eksempel ha mulighet til å beskrive hvilke typer dokumenter de har sett på og om de har funnet informasjon der som avviker vesentlig fra det de anser som akseptabelt. I en slik modell signerer de eksterne rådgiverne egne taushetserklæringer og må ved behov oppfylle formelle krav til for eksempel sikkerhetsklarering, autorisasjon og annet for å kunne få tilgang til informasjonen. Det vises til vedlegg med en nærmere beskrivelse av en tradisjonell salgsprosess.

Departementet viderefører forslaget om at spørsmål om samtykke til å dele informasjon, skal rettes til og avgjøres av departementet eller sikkerhetsmyndigheten. Dette vil normalt være det departementet som har fattet vedtak etter § 1-3 første ledd om å underlegge virksomheten loven i sin helhet eller kun bestemmelsene om eierskaps-

kontroll. Det vil også være tilfelle der et departement har fattet vedtak om at loven skal gjelde for virksomhet av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. forslaget til § 1-3 nytt andre ledd. I de tilfellene sikkerhetsmyndigheten har fattet vedtak etter § 1-3 fjerde ledd (nytt femte ledd), vil sikkerhetsmyndigheten være rett instans.

Departementet foreslår at det angis uttrykkelig i bestemmelsen at departementet eller sikkerhetsmyndigheten så raskt som mulig skal ta stilling til forespørsel om deling av informasjon, og at det kan fastsettes vilkår for slik deling. Uttrykket «så raskt som mulig» tilsvarer formuleringen i gjeldende § 10-2 første ledd.

Det foreslås også at Kongen kan gi forskrift om hvilken informasjon som er omfattet av forbudet mot deling av informasjon, avgjørelser om informasjonsdeling, saksbehandling og hvilke vilkår som kan stilles for informasjonsdeling mellom partene.

12 Overtredelsesgebyr og straff

12.1 Gjeldende rett

Sikkerhetsloven kapittel 11 regulerer sanksjoner og straff.

Etter sikkerhetsloven § 11-3 er tilsynsmyndigheten gitt hjemmel til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr ved overtredelse av en rekke bestemmelser i sikkerhetsloven. Det foreligger ikke en slik hjemmel ved overtredelser av lovens kapittel 10 om eierskapskontroll.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som innebærer at en fysisk eller juridisk person skal betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av brudd på en handlingsnorm. Overtredelsesgebyr har et fremtredende pønalt element, og vil i en del tilfeller kunne utgjøre et alternativ til ordinær straff. Reaksjonen skiller seg fra bøtstraff blant annet ved at det er forvaltningen som ilegger gebyret, og reaksjonen blir ikke anmerket i politiets straffe- og bøteregistre.

Ved lov 27. mai 2016 ble det tilføyd et nytt kapittel om administrative sanksjoner i forvaltningsloven. Av bestemmelsene fremgår blant annet at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles individuelt. Det er videre gitt bestemmelser om hvilke momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av om overtredelsesgebyr kan ilegges, og ved utmåling av overtredelsesgebyr. Det er også gitt bestemmelser om oppfyllesesfrist m.m.

Etter sikkerhetsloven § 11-4 første til tredje ledd er overtredelse av en rekke bestemmelser i sikkerhetsloven forbundet med straffansvar. Forsøk på overtredelser er også straffbart, jf. § 11-4 fjerde ledd. Straffebestemmelsen i loven er ikke gjort gjeldende for brudd på meldeplikten etter § 10-1. Straffebestemmelsen er heller ikke gjort gjeldende for brudd på plikten til å innrette seg etter vedtak fattet av Kongen i statsråd etter §§ 2-5 eller 10-3.

Et vedtak etter §§ 2-5 og 10-3 er særlig tvangsgrunnlag etter tvangfullbyrdelsesloven. Dette innebærer at vedtak som fattes av Kongen i statsråd, kan tvangfullbyrdes av namsmyndighetene, uten at man først må få dom på dette. Slik tvangfullbyrdelse kan for eksempel gå ut på fravikelse

av fast eiendom, ved at personer eller løsøre fjernes fra eiendommen etter tvangfullbyrdelsesloven § 13-11, rett for staten til å gjennomføre rivning eller fjerning av installasjoner etter tvangfullbyrdelsesloven § 13-14 første ledd, eller pålegg om å stille sikkerhet etter tvangfullbyrdelsesloven § 13-16 første ledd.

12.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at overtredelse av meldeplikten etter § 10-1 og forbud eller påbud fastsatt med hjemmel i §§ 2-5 og 10-3 skulle være omfattet av straffansvaret i § 11-4. Det ble foreslått at skyldkravet skulle være forsett eller uaktsomhet. Bakgrunnen for forslaget var den preventive virkningen av straffansvar, samt muligheten til å sanksjonere overtredelser.

Departementet pekte i høringsnotatet på at det er en svakhet ved dagens lov at brudd på meldeplikten etter § 10-1 ikke kan sanksjoneres. Selv om den som ønsker å erverve eierandeler i en virksomhet underlagt sikkerhetsloven løper en risiko for at ervervet blir omstøtt etter avtaleinngåelse, jf. § 10-3 første ledd andre punktum, vil en mulighet til å sanksjonere brudd på meldeplikten ha en betydelig preventiv effekt.

Det ble vurdert om brudd på meldeplikten skal være gjenstand for administrative sanksjoner etter § 11-3 eller være forbundet med straffansvar etter § 11-4. Manglende overholdelse av meldeplikten kan medføre at transaksjonen gjennomføres før myndighetene får kunnskap om denne, med fare for at nasjonale sikkerhetsinteresser skades. Departementet tok til ordet for at viktigheten av å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser tilsier at brudd på meldeplikten bør være forbundet med et straffansvar.

Det fremgår av høringsnotatet at de administrative sanksjonene i sikkerhetsloven §§ 11-2 og 11-3, i liten grad vil være egnet for å forebygge brudd på meldeplikten, blant annet som følge av at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr, i loven er i dag lagt til «tilsynsmyndigheten». Hvem som er tilsynsmyndighet vil kunne variere, og det er ikke

tilsynsmyndigheten som er adressat for meldinger etter § 10-1. Departementet mente derfor at administrative sanksjoner neppe ville være et effektivt virkemiddel for å forebygge brudd på meldeplikten. Det ble av den grunn foreslått at straffansvar vil være riktig reaksjonsform.

12.3 Høringsinstansenes syn

12.3.1 Straffansvar for brudd på meldeplikten etter § 10-1

En rekke høringsinstanser var kritisk til forslaget om å innføre straffansvar for brudd på meldeplikten etter § 10-1.

Norsk olje og gass mener det bør utvises forsiktighet med å anvende straffansvar for brudd på meldeplikten i sikkerhetsloven i tilfeller der departementet er gjort kjent med eierskapsendringen på et annet grunnlag enn meldeplikt etter sikkerhetsloven. De viser til at det bør gis mulighet til å gi unntak fra kapittel 10. I og med at det innføres straffansvar for brudd på meldeplikt bør det komme klart og tydelig frem hvilke virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven.

Næringslivets Hovedorganisasjon skriver blant annet at

«Begrunnelsene for å foreslå straffansvar tilfredsstillende etter vår mening ikke de kravene man må kunne stille til en slik vurdering. Vi viser i denne sammenhengen til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), særlig om nykriminalisering, og Prop. 62 L (2016–2017), som Stortinget i hovedsak sluttet seg til.

Formålet med sikkerhetsloven går frem av § 1. Meldeplikten skal bidra til at formålene oppnås, men er for så vidt subsidiær. Vi forventer at det blir gjort en grundigere vurdering av om administrative sanksjoner er tilstrekkelige, herunder om de kan ha den nødvendige 'preventive effekt', som departementet viser til i punkt 12.2.4.

For erververs del mener vi at en straffebestemmelse utgjør et sterkt incentiv til å undersøke om erverv av eierandeler – direkte eller indirekte – er omfattet av loven, før en meldeplikt ev. utløses.»

12.3.2 Straffansvar for overtredelse av vedtak etter §§ 2-5 og 10-3

Direktoratet for e-helse støtter forslaget og uttaler at straffesanksjonering vil kunne ha betydelig preventiv effekt, og ser det som helt naturlig at disse

forholdene også omfattes av straffebestemmelsen.

Politiets sikkerhetstjeneste viser til høringsnotatet om at det vil kunne forekomme at vedtak som etter sin art ikke kan tvangsfullbyrdes, hvis for eksempel avhender eller erverver av en virksomhet er en utenlandsk virksomhet/enkeltperson, og skriver:

«Dette argumentet gjør seg for så vidt også gjeldende ved en ev straffeforfølgning. Det kan by på utfordringer knyttet til både jurisdiksjon, men også av praktisk art, å etterforske og eventuelt iretteføre en straffesak for norsk domstol, mot et utenlandsk foretak/person som ikke har noen tilhørighet til Norge. Heller ikke for disse forholdene mener PST at en mulighet for å anmelde og eventuelt straffe har en særlig preventiv funksjon, utover den effekten et administrativt gebyr ville hatt.»

Andøya Space uttaler at høringsnotatet med fordel kunne ha omtalt i hvilken grad bestemmelsen kan føre til foretaksstraff. De uttaler ellers at det er svært lite sannsynlig at statside selskaper, som *Andøya Space AS*, forsettlig ikke vil rette seg etter slike vedtak i tide. Det kan likevel ikke utelukkes at grov uaktsomhet kan oppstå som resultat av uoppmerksomhet om meldeplikten, for eksempel ved utskiftninger av nøkkelpersoner som skal sikre etterlevelsen.

12.4 Departementets vurdering

12.4.1 Innledning

Departementet har valgt å ikke videreføre forslaget i høringen om at brudd på meldeplikten skal straffebelegges. I stedet foreslår departementet at sikkerhetsmyndigheten skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på meldeplikten.

Departementet viderefører derimot forslaget om at brudd på vedtak etter §§ 2-5 og 10-3 skal kunne straffesanksjoneres. Etter departementets syn vil manglende etterlevelse av vedtak kunne få alvorlige konsekvenser for nasjonal sikkerhet. Av den grunn mener departementet at manglende etterlevelse av slike vedtak bør kunne straffesanksjoneres.

12.4.2 Overtredelsesgebyr ved brudd på meldeplikten etter § 10-1

Høringsinstansene har generelt vært negative til forslaget om straff for brudd på meldeplikten etter

§ 10-1. Departementet fastholder at det bør knyttes sanksjoner til brudd på meldeplikten, men i lys av høringsinstansenes innvendinger har departementet på nytt vurdert om et administrativt overtredelsesgebyr kan være tilstrekkelig og egnet som sanksjon.

Departementet viste i høringsnotatet til at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr etter §§ 11-2 og 11-3, kan ilegges av tilsynsmyndigheten. Det ble blant annet vist til at tilsynsmyndighetene ikke har en rolle i eierskapskontrollen av virksomhetene, og at det vil variere hvem som er tilsynsmyndighet. Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ble derfor vurdert som mindre hensiktsmessig.

Etter departementets syn vil også brudd på meldeplikten være en alvorlig overtredelse som kan få alvorlige konsekvenser. Den preventive effekten sanksjonsmuligheter har, er etter departementets syn viktig for å sikre etterlevelse av denne plikten. Politiets sikkerhetstjeneste har blant annet tatt til ordet for at også en administrativ sanksjon kan gi en slik effekt for meldeplikten. Etter departementets syn tilsier alvoret av konsekvensene manglende vurdering av slike erverv kan ha, at brudd bør kunne straffefølges. Departementet erkjenner imidlertid at straff som sanksjonsmiddel kan være mindre egnet for brudd på meldeplikten. Det er flere pliktsubjekter etter bestemmelsen, og det vil til en viss grad være en skjønnsmessig vurdering når meldeplikten inntreffer etter § 10-1 første ledd bokstav c. I lys av dette vil et overtredelsesgebyr kunne være en mer treffende sanksjonsform.

Departementet har vurdert om myndigheten til å legge overtredelsesgebyr bør legges til den som mottar meldingen, altså departementet eller sikkerhetsmyndigheten. Hensynet til likebehandling tilsier etter departementets syn at slik kompetanse bør tillegges én myndighet. Departementet mener at kompetansen bør tillegges sikkerhetsmyndigheten fremfor tilsynsmyndigheten. Etter departementets syn er sikkerhetsmyndigheten bedre egnet enn tilsynsmyndigheten til å legge administrative sanksjoner for brudd på meldeplikten.

12.4.3 Straff for brudd på vedtak etter § 2-5 og § 10-3

Manglende etterlevelse av vedtak truffet av det høyeste forvaltningsnivået i Norge, Kongen i statsråd, for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, må etter departementets syn anses som alvorlig. Et straffebyr vil kunne sikre at myndighetene i større utstrekning kan håndheve manglende etterlevelse og redusere risikoen for at skadevirkninger inntreffer før myndighetene får iverksatt nødvendige tiltak.

Selv om det i enkelte tilfeller vil oppstå utfordringer knyttet til jurisdiksjon, etterforskning og eventuell irettføring, slik Politiets sikkerhetstjeneste har påpekt i sin høringsuttalelse, mener departementet at straffesanksjonering av manglende etterlevelse av slike vedtak vil være et viktig supplement til reglene om tvangsfullbyrding som gjelder i dag. Muligheten for å kunne etterforske og irettføre slike overtredelser må som i andre saker vurderes konkret i den enkelte sak.

Departementet er heller ikke enig i at et administrativt gebyr vil ha en tilsvarende preventiv effekt som anmeldelse og eventuell straff, slik Politiets sikkerhetstjeneste uttaler. Manglende etterlevelse av slike vedtak er uansett av en slik alvorlighetsgrad at det bør være forbundet med et straffansvar, og ikke en administrativ sanksjon.

Til Andøya Space sin uttalelse om at høringsnotatet med fordel kunne omtalt forholdet til foretaksstraff, bemerker departementet at straffeloven §§ 27 og 28 også vil gjelde for overtredelse av straffebyr som følger av sikkerhetsloven, forutsatt at vilkårene for foretaksstraff for øvrig er oppfylt.

I tråd med forslaget i høringsnotatet foreslår departementet at forbud eller påbud fastsatt med hjemmel i §§ 2-5 og 10-3 skal være omfattet av straffansvaret i § 11-4. Skyldkravet vil være forsett eller uaktsomhet.

13 Eiendom av sikkerhetsmessig betydning for skjermingsverdige objekter og infrastruktur

13.1 Gjeldende rett

Etter sikkerhetsloven § 7-1 første ledd er objekter og infrastruktur skjermingsverdige dersom det kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse. Det er departementene som utpeker, klassifiserer og holder oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur, jf. § 7-1 andre ledd.

Virksomheten som råder over et objekt eller infrastruktur skal etter § 7-3 første ledd iverksette nødvendige sikkerhetstiltak for å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå. I vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige, må virksomheten foreta en risikovurdering. Risikovurderingen skal ta hensyn til omkringliggende eiendommer og risikoen for at det kan utøves sikkerhetstruende virksomhet fra disse rettet mot objektet eller infrastrukturen.

Etter sikkerhetsloven § 7-5 kan Kongen av hensyn til forsvar, sikkerhet og beredskap gi forskrift eller fatte enkeltvedtak om at personer nektes adgang til eller opphold i nærheten av militære områder, adgang til eller opphold i nærheten av bestemt angitte steder eller områder og adgang til å overvære militære øvelser eller forsøk, militære operasjoner eller annen militær aktivitet.

13.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ny bestemmelse i kapittel 7 om at virksomheten ved vurderingen av risiko etter § 7-3 skal identifisere eiendom som har en beliggenhet som kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet rettet mot skjermingsverdige objekter og skjermingsverdige infrastruktur, såkalte «eiendommer av sikkerhetsmessig betydning». Videre ble det foreslått at virksomheten skal varsle sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten dersom risikoen knyttet til eiendom av sikkerhetsmessig betydning ikke kan reduseres med tiltakene virksomheten har til rådighet etter § 7-3.

Det ble også foreslått en korresponderende bestemmelse i § 2-2 om at sikkerhetsmyndigheten skal holde oversikt over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning som er meldt inn etter § 7-6.

I høringsnotatet ble det drøftet hvorvidt det var et behov for en hjemmel for ansvarlig departement til å fatte enkeltvedtak om for eksempel meldeplikt overfor eiere av eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. Det ble vurdert om det kunne være aktuelt å gi pålegg om en meldeplikt ved fremtidige eiendomstransaksjoner eller andre tiltak av betydning for disponering av eiendommen.

13.3 Høringsinstansenes syn

Tilbakemeldingene fra høringsinstansene på forslaget om å tydeliggjøre virksomhetene som er underlagt sikkerhetslovens plikt til å vurdere risiko knyttet til eiendom, har vært delte.

Enkelte høringsinstanser, deriblant *Etterretningstjenesten* mener bestemmelsen tilfører lite nytt sett opp mot gjeldende rett.

Forsvarets forskningsinstitutt påpeker at en presisering av objekteiers ansvar ikke er tilstrekkelig for å ivareta nasjonal sikkerhet og at det samme gjelder en eventuell hjemmel for et ansvarlig departement til å fatte enkeltvedtak overfor spesifikke eiere. De foreslår at det etableres en forskriftshjemmel for det ansvarlige departementet til å definere eiendommer eller grupper av eiendommer som underlegges meldeplikt ved salg/utleie. Ved salg eller utleie vil meldeplikten være knyttet til eiendommen i stedet for eieren. En slik ordning vil medføre større forutsigbarhet og sikkerhet knyttet til ivaretakelsen av nasjonal sikkerhet. De foreslår derfor at det gis en forskriftshjemmel for å utforme og oppdatere en liste over definerte områder hvor salg og utleie av eiendom utløser meldeplikt.

KraftCERT har tatt til orde for at for eksempel sektorregelverk med tilhørende veiledninger bør benyttes til å stille krav, og støtter ikke lovendring.

Forslaget om å innføre en meldeplikt for eiere av eiendommer som vurderes å være av sikker-

hetsmessig betydning, fikk lite støtte under høringen. Det ble blant annet vist til at det kan være vanskelig tilgjengelig informasjon for eiere at det er et skjermingsverdig objekt/infrastruktur på naboeiendommen.

Flere høringsinstanser, blant annet *Politidirektoratet* og *Næringslivets sikkerhetsråd*, støtter derimot forslaget om å tydeliggjøre at eiendom av sikkerhetsmessig betydning skal inngå i virksomhetens vurdering av risiko etter § 7-3, og forslaget om plikt til å varsle myndighetene dersom risikoen ikke kan reduseres med egne tiltak. Dette vil blant annet bidra til å sette norske myndigheter bedre i stand til å vurdere hvilke sikkerhetsmessige implikasjoner eierforholdet eller bruken av eiendommen medfører.

Fra flere høringsinstanser er det påpekt at virksomheten vil bli pålagt å foreta vurderinger som er komplekse. Videre er det for flere uklart hvilken type eiendommer det siktes til. Eierskap til fast eiendom i Norge har mange varianter. Næringsseiendommer er ofte organisert som blant annet aksjeselskaper med kun eiendommen som aktiva, uten ansatte, såkalte single purpose selskaper. Transaksjoner av slike eiendommer registreres ikke hos Kartverket da det er eierskapet til aksjeselskapet som eier eiendommen som endres. *Statsbygg* understreker at det er viktig å fange opp ulike typer eierskap da den sikkerhets-truende virksomheten ofte kan være en leietaker eller en som på annen måte har råderett over eiendommen. Også salg av eierskap til aksjeselskap bør omfattes.

Statsbygg påpeker at

«Ny § 7-6 må definere eiendommer slik at det innebefatter alle eierformer, ikke bare tinglyste hjemler i grunnboken. Det er mange eierformer innenfor eiendom som må med for å fange opp reelt eierskap til eiendommer. Aksjeselskaper og syndikater er de vanligste former for eierskap av næringsseiendom».

Statens kartverk har gitt konkrete tilbakemeldinger på hvordan sikkerhetsmyndigheten kan ta i bruk både grunnboks- og matrikkeldata for å føre oversikt over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. Grunnboken vil kunne gi informasjon til sikkerhetsmyndigheten ved tinglysning av hjemmelsoverdragelser, både i fast eiendom og også borettslagsandeler. Grunnboken vil også gi informasjon ved tinglysning av heftelser på eiendom som kan ha betydning for sikkerhetsmyndigheten, for eksempel tinglysning av leieforhold. *Statens kartverk* påpeker at Grunnboken imidlertid

ikke gir informasjon om overdragelse av eiendom som ikke tinglyses, da tinglysning av eiendoms-overdragelser er frivillig i Norge. Grunnboken vil heller ikke gi informasjon om overdragelser av eiendom i form av selskapsoverdragelser. Videre skriver *Statens kartverk* at

«Ved tilgang til matrikkeldata vil sikkerhetsmyndigheten kunne fange opp endringer i eiendom i form av for eksempel sammenslåinger av eiendom eller andre matrikulære forhold. I matrikkelen føres også eierinformasjon for matrikkelenheter som ikke har eget grunnboksblad. Dette vil derfor fange endringer i eierforhold som ikke fanges opp av grunnboksdata. I tillegg vil bruk av matrikkelens informasjon om registrerte konsesjonsforhold kunne varsle sikkerhetsmyndigheten på et tidlig tidspunkt om en forestående hjemmelsovergang og sannsynligvis også om ønskelig gi anledning til å gripe inn før hjemmelsovergangen blir tinglyst. Ved at sikkerhetsmyndigheten får en elektronisk tilgang til både grunnbok og matrikkel, kan de tilrettelegge for et system med integrerte mekanismer som kan tilpasses slik at sikkerhetsmyndigheten får den nødvendige oversikten over eiendom av sikkerhetsmessig betydning. Slik tilgang kan gis med hjemmel § 4 tredje ledd bokstav h) i forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen. *Kartverket* kan i det videre arbeidet bistå sikkerhetsmyndigheten slik at nødvendige tilganger blir gitt, og med eventuell veiledning rundt hvordan de elektroniske tilgangene kan settes opp.»

Samferdselsdepartementet viser til at det også kan være ulike behov for ulike objekteiere til veiledning og at det derfor bør gis tilpasset veiledning. Behovet for nærmere bestemte kriterier og klargjøring i forskrift understrekes av flere. De samme har understreket behovet for gode veiledninger fra sikkerhetsmyndigheten.

13.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at EOS-tjenestene i sine trussel- og risikovurderinger har pekt på at utenlandsk eierskap i eiendommer i enkelte geografiske områder eller eiendom med sensitiv beliggenhet (eiendom av sikkerhetsmessig betydning) kan innebære en trussel mot nasjonale sikkerhetsinteresser. En eiendom strategisk plassert i forhold til et skjermingsverdig objekt eller infrastruktur

kan disponeres av en trusselaktør til forberedelser eller gjennomføring av sikkerhetstruende virksomhet, herunder overvåkning og sabotasje.

Sikkerhetsloven mangler i dag mekanismer som gjør at myndighetene kan avdekke eiendoms-transaksjoner av sikkerhetsmessig betydning. En transaksjon av slik eiendom utløser i dag ikke en meldeplikt til myndighetene. Det vil således være mer eller mindre tilfeldig hvorvidt myndighetene fanger opp transaksjoner av eiendom av sikkerhetsmessig betydning. Ut fra et sikkerhetsmessig perspektiv er dette uheldig. Det ble i høringsnotatet bedt særskilt om innspill til å innføre en hjemmel for ansvarlig departement til å fatte vedtak om for eksempel meldeplikt for eiere av eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. Høringsinstansene ga liten tilslutning til en slik meldeplikt. Departementet ser at en slik plikt krever nærmere utredning og foreslår derfor ingen særskilt regulering av dette nå, men vil se nærmere på hvordan myndighetene i fremtiden i større grad kan fange opp mulig sikkerhetstruende virksomhet knyttet til eiendom. Det vil være relevant å se hen til blant annet finske myndigheters regulering gjennom *lag om tillståndsplikt for visse fastighetsforvärv* (470/2019). I Meld. St. 9 (2022–2023) understrekes behovet for å styrke nasjonal kontroll med eiendommer av betydning for nasjonal sikkerhet.

Det følger av sikkerhetsloven § 7-3 andre ledd at virksomheten skal foreta en vurdering av risiko for å avgjøre hvilke tiltak som er nødvendige for å beskytte det skjermingsverdige objektet eller infrastrukturen som virksomheten eier eller råder over. Bestemmelsen angir i første ledd eksempler på hvilke typer tiltak som kan være aktuelle. Departementet ser det som åpenbart at virksomhetens plikt til å vurdere risiko etter bestemmelsen, også vil omfatte risiko knyttet til sikkerhetstruende virksomhet fra nærliggende eiendommer. Departementet mener likevel det er behov for å presisere i lovteksten at det i en vurdering av risiko etter § 7-3 også inngår en plikt til å identifisere og vurdere forhold knyttet til konkrete eiendommer som har en beliggenhet som kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot skjermingsverdige objekter og skjermingsverdige infrastruktur. Dette vil øke årvåkenheten og bevisstheten hos virksomheten og senke terskelen for å varsle sikkerhetsmyndigheten når de får informasjon om aktiviteter knyttet til eiendommer som kan utgjøre en risiko, jf. sikkerhetsloven § 4-5. I vurderingen av risiko for sikkerhetstruende virksomhet vil den faktiske bruken av eiendommen, geografisk nærhet, eierskap og leieforhold, være aktuelle vurderingstemaer.

Departementet viderefører også forslaget om å innføre en varslingsplikt til sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten dersom risiko knyttet til eiendom av sikkerhetsmessig betydning medfører at virksomheten ikke kan opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå gjennom tiltak etter § 7-3.

Sikkerhetsmyndigheten vil gjennom sin tilsynsvirksomhet og sitt sektorovergripende ansvar etter § 2-2 se til at virksomhetene oppfyller sin forpliktelse til å vurdere risiko, implementere risikoreducerende tiltak og se varsler fra ulike objekt- og infrastruktureiere i sammenheng. Videre vil varsler til sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten, der risikoen knyttet til eiendommer av sikkerhetsmessig betydning ikke kan reduseres med egne tiltak, gi myndighetene kunnskap om forholdet.

I forlengelse av dette foreslår departementet at sikkerhetsmyndigheten skal føre oversikt over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning hvor risikoen ikke kan reduseres med sikkerhetstiltak. Dette for å legge til rette for at sikkerhetsmyndigheten kan følge med på transaksjoner knyttet til disse, for eksempel ved varsling fra Kartverket, eventuelt også basert på informasjon fra andre relevante registre.

Med eiendom av sikkerhetsmessig betydning forstås eiendommer som ut fra sin beliggenhet kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot skjermingsverdige objekt og infrastruktur. Eiendommer i umiddelbar nærhet til et skjermingsverdige objekt eller infrastruktur vil regelmessig kunne være av sikkerhetsmessig betydning. Det kan også gjelde eiendom som ligger mer fjerntliggende fra det skjermingsverdige objektet eller infrastrukturen. Dette kan for eksempel gjelde eiendom som har en beliggenhet som gjør det mulig å benytte den til å overvåke eller kontrollere trafikk til et skjermingsverdige objekt for eksempel eiendommer langs en fjord eller vei som leder inn til det skjermingsverdige objektet. Departementet har inntatt en definisjon av eiendom av sikkerhetsmessig betydning i forslaget til ny § 7-6. Departementet er for øvrig enig med høringsinstansene i at det kan være behov for å presisere nærmere i forskrift hva som utgjør eiendom av sikkerhetsmessig betydning, og hvordan dette skal tas hensyn til i risikovurderingen. Det foreslås derfor en særskilt hjemmel i ny § 7-6 til å gi forskrift om identifisering av eiendommer etter første ledd og varslingsplikten etter andre ledd.

Det vil for øvrig være viktig at det utarbeides gode veiledere slik at ordningen blir funksjonell og med riktig effekt.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Norge er en liten, åpen økonomi tett integrert med verdensøkonomien og det er enkelt å investere og samarbeide med bedrifter i Norge. Dette er positivt for økonomisk vekst og velstand, men gjør oss samtidig sårbare overfor fremmede stater med fiendtlige hensikter. Myndighetenes kunnskap om hvordan økonomiske virkemidler benyttes for å nå politiske mål som ikke sammenfaller med våre, eller benyttes som inngangsport til å drive cyber-, etterretnings- eller påvirkningsoperasjoner, er styrket de senere årene. Forslagene i proposisjonen er utarbeidet med bakgrunn i et økt kunnskapsgrunnlag og er nødvendige tiltak for å styrke motstandskraften mot sammensatte trusler generelt og økonomiske virkemidler spesielt. Forslagene er av forebyggende karakter og må sees opp mot konsekvensene ved å ikke innføre tiltak for å hindre sikkerhetstruende økonomisk virkemiddelbruk.

Forslaget om en hjemmel for departementene til å fatte vedtak om underleggelse av loven overfor virksomheter som vurderes å være av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser utgjør en utvidelse av lovens virkeområde og innebærer at noen flere virksomheter kan bli underlagt pliktene som følger av loven. Likevel er utvidelsen ment å sikre at virksomheter av avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser – som lovens formål er å trygge – fanges opp. Dette er virksomheter som med dagens funksjonsbaserte metodikk, med identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner, i noen tilfeller likevel vil kunne falle utenfor.

Forslagene om å presisere og utvide virkeområdet til kapittel 10 til å gjelde for virksomheter av henholdsvis vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner og for nasjonale sikkerhetsinteresser, vil medføre at flere virksomheter kan bli underlagt eierskapskontroll. Departementet understreker at virksomhetene som rent faktisk blir berørt av forslaget kun er virksomhetene som departementene fatter vedtak overfor, hvor departementene etter en forholdsmessighetsvurdering har kommet til at det er nødvendig å styrke eierskapskontrollen i virksomheten.

De økonomiske konsekvensene av å bli underlagt kapittel 10 kan gi seg utslag i et redu-

sert handlingsrom for de aktuelle virksomhetene ved et eventuelt salg eller når det skal innhentes kapital. Det at meldepliktige erverv skal godkjennes av myndighetene, kan medføre en usikkerhet for potensielle erververe. Dette kan påvirke interessen for å investere i den aktuelle virksomheten. De økonomiske konsekvensene kan være større for små og mellomstore virksomheter enn for store bedrifter. Departementets vedtak vil være underlagt stor grad av skjønn, men departementet må foreta en samlet vurdering av om det vil være egnet og nødvendig å holde kontroll med eierskapet i slike virksomheter. I denne vurderingen skal med andre ord økonomiske og administrative konsekvenser for virksomheten ved å bli underlagt bestemmelsene om eierskapskontroll, inngå.

Forslaget om å utvide meldeplikten etter kapittel 10 til å ikke bare gjelde for erverver, men også avhender og den virksomheten det erverves en eierandel i, medfører at disse må forholde seg til sikkerhetslovens krav om meldeplikt og være bevisst de forpliktelsene som følger av å være omfattet av eierskapskontrollbestemmelsene.

Forslaget om å senke terskelverdiene og å innføre flere innslagspunkter for meldeplikten vil medføre at flere erverv enn i dag utløser meldeplikt, og derfor at eierskapskontroll vil gjelde for flere tilfeller. Erverv som vil bli omfattet som følge av en lavere terskel for meldeplikt, kan imidlertid også i dag være meldepliktige dersom de medfører en betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet.

Det overordnede målet med eierskapskontrollen er å avdekke og hindre erverv som kan utgjøre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Departementet legger til grunn at norske virksomheter har interesse av å bidra til at nasjonale sikkerhetsinteresser blir ivaretatt og til å avdekke mulige trusler. Meldeplikten er et virkemiddel for dette. Å gi departementene mulighet til å underlegge enkelte av virksomhetene eierskapskontroll, anses som et viktig og nødvendig tiltak for å bidra til at departementene kan ivareta sitt ansvar for forebyggende sikkerhet i egen sektor.

Med utgangspunkt i allerede identifiserte og innmeldte virksomheter av vesentlig betydning for de grunnleggende nasjonale funksjonene, anslås det i dag å være mellom 250 og 300 virksomheter som har vesentlig betydning. Det er likevel stor usikkerhet knyttet til om tallene som foreligger i dag er egnet for generalisering, og anslaget er derfor kun ment å gi et bilde av størrelsesordenen. Av disse er det virksomheter det fattes vedtak overfor som vil bli underlagt meldeplikten. De aktuelle virksomhetene som kan bli omfattet av eierskapskontroll etter forslaget utgjør en avgrenset krets av virksomheter som det er viktig å føre kontroll med.

Virksomheter som er leverandører i sikkerhetsgraderte anskaffelser plikter i dag å informere klareringsmyndigheten om endringer i virksomhetens eierstrukturer, som i ytterste konsekvens kan medføre at leverandørklareringen blir trukket tilbake og kontrakten terminert. Den foreslåtte meldeplikten vil i seg selv således verken føre til at flere leverandører får meldeplikt eller at innholdet i meldeplikten endres i betydelig grad.

I forsvarssektoren er det en rekke virksomheter som er identifisert som av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Om lag to tredjedeler av disse har leverandørklarering og vil dermed omfattes av forslaget om å underlegge leverandørklarerte virksomheter reglene om eierskapskontroll i kapittel 10.

I mange land er systemet slik at *alle* virksomheter innenfor gitte sektorer og teknologiområder er omfattet av eierskapskontroll – med andre ord langt flere virksomheter enn de som er omfattet av eierskapskontroll etter sikkerhetsloven. Med forslaget vil flere virksomheter omfattes av eierskapskontroll etter sikkerhetsloven. Dette gjelder virksomheter som departementene konkret har vurdert at skal underlegges eierskapskontroll. Forslaget er med andre ord avgrenset til virksomheter som er konkret vurdert som viktige for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Departementet mener at forslaget er treffsikkert og proporsjonalt.

Styrket myndighetskontroll med enkelte virksomheter vil kunne virke inn på næringsfrihet og enkelte økonomiske aspekter. Departementet mener det er vanskelig å antyde hvordan en slik skjerpet kontroll vil virke inn på det generelle investeringsklimaet i Norge. Konsekvensene for norske virksomheter og norsk økonomi må også vurderes opp mot utvikling i nære samarbeidsland i EU, øvrige europeiske land, og øvrige deler av den vestlige verden, herunder USA, Canada, Australia og New Zealand, hvor det er innført eller i

ferd med å innføres lignende regler. Departementet vurderer at det har en verdi i seg selv å være på linje med nevnte land. Konsekvensene må videre vurderes opp mot de hensyn sikkerhetsloven skal ivareta: å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Formålet med forslaget er å bidra til at lovens formål i § 1-1 bokstav c oppfylles; å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet.

Forslaget om et absolutt forbud mot å gjennomføre ervervet frem til myndighetene har behandlet meldingen, har en direkte konsekvens for berørte virksomheter ved at det ikke lenger vil foreligge en adgang til å gjennomføre ervervet før det er godkjent. Dette vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for partene i en ervervsprosess ved at prosessen er betinget av myndighetenes behandling av meldingen.

Forslaget om å forby deling av informasjon som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet uten samtykke fra myndighetene, vil medføre begrensninger for partenes utveksling av informasjon i forbindelse med en ervervsprosess. Dette kan innebære at ervervsprosessen tar noe lenger tid, noe som etter omstendighetene kan få økonomiske konsekvenser. Det må påregnes administrative konsekvenser for partene ved at det må vurderes om informasjon som ønskes delt i ervervsprosessen, kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet. Dersom partene ser behov for å dele slik informasjon, må det innhentes samtykke fra myndighetene. Også dette kan innebære at ervervsprosessen kan ta noe lenger tid som etter omstendighetene kan få økonomiske konsekvenser.

Etter departementets vurdering er forslaget et viktig og nødvendig tiltak for å sikre at informasjon som kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet ikke deles i ervervsprosessen uten samtykke fra myndighetene.

Forslaget om kontroll med eiendom av sikkerhetsmessig betydning innebærer at virksomhetene i forbindelse med vurdering av risiko etter § 7-3 andre ledd skal (1) identifisere eiendommer av sikkerhetsmessig betydning og (2) varsle til sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten dersom det ikke er mulig å opprettholde forsvarlig sikkerhet gjennom egne tiltak. En vurdering av nærliggende eiendommers sikkerhetsmessige betydning kan også i dag utledes av gjeldende plikt for virksomheter underlagt loven til å vurdere risiko og iverksette nødvendige sikkerhetstiltak. Varslingsplikten vil kunne medføre noe merarbeid for de berørte virksomhetene, men den må også ses i lys av gjeldende varslingsplikt etter § 4-5.

Forslaget medfører ikke direkte konsekvenser for de konkrete eiendommene som blir vurdert å ha sikkerhetsmessig betydning, annet enn at eiendommene kan bli oppført i et register over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning hos sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten.

Økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til forslaget om å innføre et overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av meldeplikten inntreffer først når et vedtak ikke overholdes. Det vil påløpe administrative kostnader for det offentlige i forbindelse med ileggelse og utmåling av gebyret, men departementet antar at gebyr vil være aktuelt i relativt få saker.

Når det gjelder forslaget om innføring av straffansvar ved manglende overholdelse av pålegg og forbud i vedtak fattet etter §§ 2-5 og 10-3 legges det til grunn at forslaget først og fremst har en preventiv effekt og at antallet saker som må etterforskes og påtales vil være beskjedent. Det legges til grunn at politi og påtalemyndighet prioriterer bruk av hjemlene innenfor gjeldende rammer.

Forslagene innebærer samlet sett at flere virksomheter blir underlagt sikkerhetsloven og at

flere virksomheter og ervervsprosesser blir underlagt eierskapskontrollbestemmelsene i lovens kapittel 10. Dette vil kunne medføre økt ressursbruk til å vurdere og fatte vedtak om underleggelse overfor konkrete virksomheter og til å behandle og vurdere et økt antall meldinger. Dette vil først og fremst rette seg mot departementenes ansvar for å gjøre nødvendige vurderinger og EOS-tjenestenes roller og ansvar for å fremskaffe informasjon og foreta trussel- og risikovurderinger.

Offentlige myndigheter må som utgangspunkt kunne finne inndekning for merarbeidet som følger av lovforslaget innenfor gjeldende budsjett-rammer. Skulle det ikke være tilstrekkelig vil det være opp til den enkelte sektor å finne tilstrekkelige midler, enten gjennom omprioritering eller tilførsel av friske midler, som må behandles som en del av den ordinære budsjettprosessen.

Kunnskap om økonomisk sikkerhetstruende virksomhet er et fagområde i utvikling. Det vil kreve kompetanseutvikling både på departements- og etatsnivå å håndtere denne type sammensatte trusler fremover.

15 Merknader til lovforslaget

Endringer i sikkerhetsloven:

Til § 1-3

Forslaget til endringer i sikkerhetsloven § 1-3 er noe endret sammenlignet med høringsnotatet.

Forslaget til endringer i *første ledd bokstav b* innebærer at dersom departementet finner at en virksomhet råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, skal det fattes vedtak om helt eller delvis å underlegge virksomheten loven. Dette vil være aktuelt i unntaksvise tilfeller der virksomheten ikke kan knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon. I dag er det kun virksomheter som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner som helt eller delvis skal underlegges loven.

Forslaget til endringer i *første ledd bokstav c* innebærer tilsvarende at det *skal* fattes vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som driver aktivitet som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, uten å kunne knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon.

Forslaget til endringer i *andre ledd* innebærer at departementene *kan* fatte vedtak om at virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, og i virksomheter som har vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men som unntaksvise ikke kan knyttes direkte til en grunnleggende nasjonal funksjon skal omfattes av sikkerhetsloven kapittel 10. Departementets vedtak vil være underlagt stor grad av skjønn, men departementet må foreta en vurdering av om det etter en samlet vurdering vil være egnet og nødvendig å holde kontroll med eierskapet i slike virksomheter.

Forslaget til endringer i *tredje ledd* (nåværende andre ledd) innebærer at det også skal forhåndsvarsles om vedtak etter andre ledd om at sikkerhetslovens kapittel 10 om eierskapskontroll skal gjelde for virksomheten.

Forslaget til endringer i *fjerde ledd* (nåværende tredje ledd) innebærer at sikkerhetsmyndighetens forslagsrett overfor et departement om å

fatte vedtak om å underlegge virksomheter sikkerhetsloven, også gjelder for vedtak etter andre ledd om å underlegge virksomheter lovens kapittel 10.

Med forslaget til *nytt femte ledd* (nåværende fjerde ledd) skal sikkerhetsmyndigheten også fatte vedtak overfor virksomheter etter andre ledd.

Forslaget innebærer at nåværende andre, tredje og fjerde ledd blir tredje, fjerde og nytt femte ledd.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 6.4 og 7.4.

Til § 2-1

Forslaget til endringer er nytt sammenlignet med det som ble sendt på høring. Endringene er nødvendige justeringer for å harmonisere med endringer i de øvrige bestemmelsene.

Forslaget til endringer i *første ledd bokstav b* innebærer at departementene skal identifisere og holde oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for både grunnleggende nasjonale funksjoner og direkte for nasjonale sikkerhetsinteresser. I dag er det kun virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner som er omfattet, og utvidelsen til også å gjelde for virksomheter av vesentlig betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser svarer til utvidelsen av lovens virkeområde i § 1-3 første ledd. Utvidelsen er ment å fange opp de unntaksvise tilfellene der en virksomhet driver en aktivitet eller råder over verdier som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, men ikke direkte understøtter en identifisert grunnleggende nasjonal funksjon.

Forslaget til endringer i *første ledd bokstav c* innebærer at departementene skal fatte vedtak etter § 1-3 første og andre ledd, og gjenspeiler forslaget om adgang for departementene til å fatte vedtak om underleggelse av lovens kapittel 10 for virksomheter av vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner og for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Til § 2-2

Forslaget til endringer i sikkerhetsloven § 2-2 er språklig justert sammenlignet med høringsforslaget. Ordlyden «meldt inn» er endret til «sendt varsel om» for å harmonisere med ordlyden i forslaget i § 7-6 andre ledd.

Forslaget til § 2-2 andre ledd *ny bokstav i* innebærer at sikkerhetsmyndigheten skal holde oversikt over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning som det etter § 7-6 andre ledd er sendt varsel om. Dette vil legge til rette for en helhetlig oversikt over eiendom av sikkerhetsmessig betydning som det er varslet om etter § 7-6 andre ledd, og bidra til sikkerhetsmyndighetens ivaretagelse av sitt overordnede ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 13.4.

Til § 6-1

Forslaget til endringer i *første ledd* vil medføre at informasjonssystemer som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, også anses som skjermingsverdige. Forslaget henger sammen med endringsforslaget i § 1-3 første ledd bokstav b om at det skal fattes vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som råder over slike verdier.

Til § 7-1

Forslaget til endringer i *første ledd* vil sikre at § 7-1 også vil gjelde for virksomheter som underlegges loven etter § 1-3 første ledd bokstav b. Dette som følge av at de råder over objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, og som også vil være skjermingsverdige. Uttrykket «på annen måte» reflekterer at skade på grunnleggende nasjonale funksjoner slik det angitt i dag, også vil innebære en skade på nasjonale sikkerhetsinteresser.

Til § 7-2

Forslaget til endringer i *første ledd første punktum* er av redaksjonell art. I gjeldende § 7-1 første ledd fremgår det hva som menes med et skjermingsverdige objekt og infrastruktur. Denne definisjonen gjentas i gjeldende § 7-2 første ledd første punktum. Gjentakelsen er overflødig, og departementet foreslår derfor å erstatte denne med en henvisning til § 7-1 første ledd.

Forslaget til endringer i *andre ledd første punktum* reflekterer at også klassifiseringen av objekter og infrastruktur som er skjermingsverdige av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser – uten at objektet eller infrastrukturen er av betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner – skal bygge på en skadevurdering, og at det skal spesifiseres hvilke nasjonale sikkerhetsinteresser som kan bli skadet.

Forslaget til endringer i *andre ledd andre punktum* innebærer at det i skadevurderingen skal fremgå hva konsekvensene av redusert funksjonalitet, skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse vil være. Endringsforslaget er ikke ment å utgjøre en materiell endring.

Nåværende andre ledd andre punktum blir andre ledd nytt tredje punktum.

Departementet viser for øvrig til de generelle merknadene i punkt 7.4.

Til § 7-6

Forslaget til ny § 7-6 er noe omarbeidet i forhold til forslaget som ble sendt på høring.

Første ledd første punktum angir at eiendommer av sikkerhetsmessig betydning skal forstås som «eiendommer som ut fra sin beliggenhet kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot et skjermingsverdige objekt eller infrastruktur». *Første ledd andre punktum* viser til plikten en virksomhet har etter § 7-3 til å iverksette nødvendige sikkerhetstiltak for å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå knyttet til eget objekt og infrastruktur, og fastsetter at virksomheten ved vurderingen av risiko skal identifisere eiendommer av sikkerhetsmessig betydning.

Andre ledd fastsetter at dersom virksomheten ser at det ikke lar seg gjøre å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå gjennom tiltak etter § 7-3, skal virksomheten varsle sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten. I enkelte tilfeller vil varslingsplikten utgjøre et supplement til den ordinære varslingsplikten etter § 4-5.

Tredje ledd bestemmer at departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av første og andre ledd.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 13.4.

Til § 10-1

Forslaget til endringer i sikkerhetsloven § 10-1 tilsvarende i stor grad forslaget som ble sendt på høring, men strukturen er omarbeidet.

Forslag til endringer i *første ledd første punktum* innebærer en presisering av meldeplikt for den som direkte eller indirekte vil erverve en kvalifisert eierandel i en virksomhet som er underlagt loven eller kapittel 10 i medhold av § 1-3, eller i en virksomhet som er underlagt loven etter § 1-2 andre ledd og innehar leverandørklarering etter § 9-3. I første ledd første punktum angis hva som utgjør en kvalifisert eierandel. En kvalifisert eierandel innebærer i tråd med forslaget at erververen direkte eller indirekte samlet oppnår minst 10 prosent av aksjekapitalen, andelen eller stemmene i virksomheten. Til sammenligning med gjeldende § 10-1 andre ledd bokstav a foreslås terskelen senket fra minst en tredjedel til minst 10 prosent.

Forslaget til endringer i første ledd første punktum innebærer også en tydeliggjøring av at også indirekte erverv i virksomheten som er underlagt loven, er omfattet. Det vil imidlertid også kunne være tilfellet i dag, se punkt 10.4. Et indirekte erverv kan for eksempel foreligge når det erverves aksjer, andeler eller stemmer i et morselskap som har eierandeler i virksomhet underlagt sikkerhetsloven.

Etter forslaget til endringer i *første ledd andre punktum bokstav a* gjelder meldeplikten tilsvarende der ervervet vil føre til at erververens kvalifiserte eierandel økes slik at en at den vil utgjøre minst 20 prosent, en tredjedel, 50 prosent, to tredjedeler, eller 90 prosent av aksjekapitalen, andelene eller stemmene i virksomheten.

Forslaget til endringer i *første ledd andre punktum bokstav b*, om at meldeplikten også gjelder når ervervet medfører at erververen oppnår betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten på annen måte, tilsvarende gjeldende § 10-1 andre ledd bokstav c. Det foreslås en språklig endring i *første ledd bokstav b* fra «selskapet» til «virksomheten». Dette er ikke ment å endre det materielle innholdet i bestemmelsen.

Forslaget til endringer i *første ledd andre punktum bokstav c* innebærer at tilsvarende gjelder når erververen sammen med sine nærstående oppnår en kvalifisert eierandel, at denne økes i henhold til terskelverdiene i første ledd bokstav a eller det oppnås en betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten på annen måte, jf. første ledd bokstav b. For hva som menes med nærstående vises det til verdipapirhandelloven § 2-5. Forslaget tilsvarende gjeldende tredje ledd.

Forslag til endringer i *andre ledd første punktum* innebærer at avhender og virksomheten det vil erverves eierandel i, skal sende melding dersom erververen samlet vil oppnå en direkte eierandel på minst 10 prosent av aksjekapitalen, ande-

len eller stemmene i virksomheten. For disse pliktsubjektene gjelder imidlertid meldeplikten kun når erverver direkte oppnår eierandelen.

Forslaget til *andre ledd nytt andre punktum bokstav a* innebærer at avhenderen og virksomheten det vil erverves eierandel i har meldeplikt dersom erververen oppnår en direkte eierandel til en andel som nevnt i første ledd andre punktum bokstav a.

Forslaget til *andre ledd nytt andre punktum bokstav b* innebærer at avhenderen og virksomheten det vil erverves eierandel i også har meldeplikt der erververen sammen med sine nærstående, jf. verdipapirhandelloven § 2-5, oppnår en kvalifisert eierandel eller en posisjon som nevnt i første ledd bokstav a og b.

Forslaget til endringer i *tredje ledd* medfører at leverandørklarerte virksomheter, jf. §§ 1-2 og 9-3, og virksomheter som ikke omfattes av et departements ansvarsområde, skal sende meldingen til sikkerhetsmyndigheten.

Forslaget til endringer i *fjerde ledd* fastsetter et forbud mot å gjennomføre erverv før meldingen er behandlet. Det betyr at overdragelsen av aksjene eller andelene (sluttføring) ikke skal skje før departementet eller sikkerhetsmyndigheten i tråd med § 10-2 har godkjent ervervet eller det er fattet vedtak etter § 10-3 om at ervervet godkjennes gjennomført på vilkår.

Forslaget til *nytt femte ledd* fastsetter at Kongen kan gi forskrift om meldeplikten og gjennomføringsforbud.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 8.4, 9.4, 10.4 og 11.4.

Til § 10-4

Forslaget til ny § 10-4 er omarbeidet sammenlignet med høringsnotatet på bakgrunn av innspill i høringsrunden og at departementet foreslår å regulere gjennomføringsforbud og deling av informasjon uavhengig av hverandre og i ulike paragrafer.

Første ledd første punktum fastsetter et forbud mot å dele informasjon i forbindelse med et erverv som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, uten samtykke fra departementet. Formålet er å hindre at det deles informasjon av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det siktes ikke til informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven da det uansett gjelder taushetsplikt for slik informasjon.

Første ledd andre punktum fastsetter at forbudet bare gjelder informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig. Offentlig tilgjengelig informasjon kan

med andre ord deles uten samtykke fra departementet.

Første ledd tredje punktum fastsetter at spørsmål om samtykke til deling av slik informasjon, skal rettes til og avgjøres av departementet.

Første ledd fjerde punktum fastsetter at spørsmål om samtykke til deling av slik informasjon skal rettes til sikkerhetsmyndigheten i de tilfeller der virksomheten ikke er omfattet av noe departements ansvarsområde. Dette vil gjelde i tilfeller der sikkerhetsmyndigheten har fattet vedtak om å underlegge virksomheten loven eller kapittel 10 med hjemmel i § 1-3 fjerde ledd (nytt femte ledd i henhold til forslaget).

Andre ledd første punktum etablerer at forespørselen skal avgjøres så raskt som mulig. Med «så raskt som mulig» menes at mottakeren uten ugrunnet opphold skal ta stilling til spørsmålet om informasjonsdeling.

Etter *andre ledd andre punktum* kan det fastsettes vilkår for deling av informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet.

Tredje ledd gir Kongen myndighet til å gi forskrifter om hvilken informasjon som er omfattet av forbudet, vedtak for informasjonsdeling, saksbehandlingen og hvilke vilkår som kan stilles for informasjonsdeling mellom partene.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 11.4.

Til § 11-3

Forslaget til endringer i *første ledd* utgjør en språklig justering ved at ordet «pålegge» erstattes med

«ilegge». I tillegg foreslås en redaksjonell endring av oppramsingen av paragrafer. Endringene er ikke ment å innebære noen realitetsendring.

Forslaget til endringer i *andre ledd* gir sikkerhetsmyndigheten myndighet til å ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer meldeplikt etter § 10-1 et overtredelsesgebyr.

Til § 11-4

Forslaget til endringer i § 11-4 *fjerde ledd* er endret sammenlignet med høringsnotatet på bakgrunn av innspill i høringsrunden.

Forslag til endringer i fjerde ledd innebærer at overtredelse av forbud eller påbud fastsatt i vedtak fattet av Kongen i statsråd i medhold av §§ 2-5 og 10-3, kan medføre straffansvar. Straffansvar vil kunne være aktuelt for eksempel dersom det er utfordrende å få vedtaket tvangsfullbyrdet. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet.

Nåværende fjerde ledd blir *nytt femte ledd* og endres slik at straff for forsøk på overtredelser også skal ramme overtredelser etter fjerde ledd.

Departementet viser ellers til de generelle merknadene i punkt 12.3.2.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde)

I

I lov 1. juni 2018 nr. 14 om nasjonal sikkerhet gjøres følgende endringer:

§ 1-3 skal lyde:

§ 1-3 *Vedtak om at loven skal gjelde for andre virksomheter*

Et departement skal innenfor sitt ansvarsområde 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.*

Et departement kan innenfor sitt ansvarsområde fatte vedtak om at 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.

Virksomhetene skal forhåndsvarsles om vedtak etter første og andre ledd.

Sikkerhetsmyndigheten kan på eget initiativ fremme forslag overfor et departement om å fatte vedtak etter første og andre ledd. Dersom departementet ikke fatter vedtak i samsvar med sikkerhetsmyndighetens anbefaling, kan sikkerhetsmyndigheten bringe saken inn for endelig avgjørelse til det departementet som har overordnet ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid i sivil sektor, eller det departementet som har overordnet ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid i forsvarssektoren.

Sikkerhetsmyndigheten skal fatte vedtak etter første og andre ledd overfor virksomheter som

ikke omfattes av noe departements ansvarsområde. Departementet er klageinstans.

§ 2-1 første ledd bokstav b og c i skal lyde:

- b. identifisere og holde oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner *eller for nasjonale sikkerhetsinteresser*
- c. fatte vedtak etter § 1-3 første og andre ledd.

§ 2-2 andre ledd ny bokstav i skal lyde:

- i. *holde oversikt over eiendommer av sikkerhetsmessig betydning som det er sendt varsel om etter § 7-6 andre ledd.*

§ 6-1 første ledd skal lyde:

Et informasjonssystem er skjermingsverdig dersom det behandler skjermingsverdig informasjon, eller dersom det i seg selv har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner *eller for nasjonale sikkerhetsinteresser.*

§ 7-1 første ledd skal lyde:

Objekter og infrastruktur er skjermingsverdige dersom det enten kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse, *eller kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser på annen måte.*

§ 7-2 første og andre ledd skal lyde:

Skjermingsverdige objekter og infrastruktur skal klassifiseres *når det foreligger forhold som nevnt i § 7-1.* Følgende klassifiseringsgrader skal benyttes:

- a. MEGET KRITISK dersom det kan få helt avgjørende skadefølger
- b. KRITISK dersom det kan få alvorlige skadefølger
- c. VIKTIG dersom det kan få skadefølger

Klassifiseringen skal bygge på en skadevurdering, og det skal spesifiseres hvilke grunnleggende nasjonale funksjoner objektet eller infrastrukturen understøtter, *eller hvilke nasjonale sikkerhetsinteresser som kan bli skadet.* Det skal

også fremgå hva konsekvensene av redusert funksjonalitet, skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse vil være. Begrunnelsen for klassifiseringen skal inngå i departementets og sikkerhetsmyndighetens oversikt over skjermingsverdige objekter og infrastruktur.

Ny § 7-6 skal lyde:

§ 7-6 Eiendommer av sikkerhetsmessig betydning

Eiendommer som ut fra sin beliggenhet kan legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet mot et skjermingsverdig objekt eller infrastruktur, skal regnes som eiendommer av sikkerhetsmessig betydning. Virksomheten skal ved vurderingen av risiko etter § 7-3 andre ledd identifisere slike eiendommer.

Dersom en eiendom av sikkerhetsmessig betydning utgjør en risiko for en virksomhets skjermingsverdige objekt eller infrastruktur, og det ikke er mulig å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå gjennom tiltak etter § 7-3, skal virksomheten varsle sikkerhetsmyndigheten eller tilsynsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrift om identifisering av eiendommer og risikovurdering etter første ledd og varslingsplikten etter andre ledd.

§ 10-1 skal lyde:

§ 10-1 Meldeplikt ved erverv av virksomhet

Den som direkte eller indirekte vil erverve en eierandel i en virksomhet som er underlagt dette kapitlet i medhold av § 1-3, eller som er underlagt loven etter § 1-2 andre ledd og innehar klarering som nevnt i § 9-3, skal sende melding til departementet når ervervet vil føre til at erververen direkte eller indirekte samlet oppnår minst 10 prosent av aksjekapitalen, andelen eller stemmene i virksomheten (en kvalifisert eierandel). Det samme gjelder når ervervet vil føre til at

- a. *erververens kvalifiserte eierandel økes til minst 20 prosent, en tredjedel, 50 prosent, to tredjedeler eller 90 prosent av aksjekapitalen, andelen eller stemmene i virksomheten*
- b. *erververen oppnår betydelig innflytelse over forvaltningen av virksomheten på annen måte*
- c. *erververen sammen med sine nærstående, jf. verdipapirhandelloven § 2-5, oppnår en kvalifisert eierandel eller en posisjon som nevnt i bokstav a eller b.*

Meldeplikten gjelder tilsvarende for avhenderen og virksomheten ervervet gjelder, når erververen samlet vil oppnå en direkte eierandel på minst 10 prosent av aksjekapitalen, andelen eller stemmene i virksomheten. Det samme gjelder når ervervet vil føre til at

a. *erververen oppnår en direkte eierandel som utgjør en andel som nevnt i første ledd andre punktum bokstav a*

b. *erververen oppnår en posisjon som nevnt i første ledd andre punktum bokstav b eller c.*

For virksomheter som ikke omfattes av noe departements ansvarsområde, og for leverandørklarerte virksomheter, skal meldingen sendes til sikkerhetsmyndigheten.

Et erverv som nevnt i første ledd kan ikke gjennomføres før meldingen er behandlet etter § 10-2.

Kongen kan gi forskrift om meldeplikten og gjennomføringsforbud.

Ny § 10-4 skal lyde:

§ 10-4 Deling av informasjon i forbindelse med et erverv av virksomhet

I forbindelse med et erverv som omfattes av meldeplikten etter § 10-1, kan informasjon som kan brukes til sikkerhetstruende virksomhet, ikke deles uten samtykke før ervervet er gjennomført. Forbudet i første punktum gjelder ikke informasjon som er offentlig tilgjengelig. Spørsmålet om samtykke skal rettes til og avgjøres av departementet. Dersom virksomheten ikke omfattes av noe departements ansvarsområde, skal spørsmålet rettes til og avgjøres av sikkerhetsmyndigheten.

En forespørsel etter første ledd skal avgjøres så raskt som mulig. Ved samtykke kan det fastsettes vilkår for deling av slik informasjon.

Kongen kan gi forskrift om hvilken informasjon som er omfattet av forbudet mot deling av informasjon, avgjørelser om informasjonsdeling, saksbehandling og hvilke vilkår som kan stilles for informasjonsdeling mellom partene.

§ 11-3 første ledd skal lyde:

Tilsynsmyndigheten kan *ilegge* en virksomhet overtredelsesgebyr dersom virksomheten eller noen som handler på dennes vegne, forsettlig eller uaktsomt

- a. *overtretr bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 3-4, 4-3, 4-4, 4-5, 5-2, 6-2, 6-3 eller § 7-3, § 9-2 første ledd, § 9-4 første ledd første punktum eller § 9-4 andre ledd første eller andre punktum*
- b. *overtretr et pålegg gitt med hjemmel i § 3-6*
- c. *gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til tilsynsmyndigheten etter §§ 3-4 eller 4-5*
- d. *medvirker til overtredelser som nevnt i bokstav a til c.*

§ 11-3 andre ledd skal lyde:

Sikkerhetsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer meldeplikten etter § 10-1.

Nåværende andre til femte ledd blir tredje til nytt sjette ledd.

§ 11-4 fjerde ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer et forbud eller påbud fastsatt med hjemmel i §§ 2-5 eller 10-3, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år eller

begge deler, hvis ikke forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd og skal lyde:

Forsøk på overtredelser som nevnt i første til fjerde ledd straffes på samme måte.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Vedlegg 1

Om gjennomføringen av en tradisjonell salgsprosess

Innledning

Formålet med sikkerhetslovens regulering av eierskapskontroll er å sette myndighetene i stand til å fange opp og ved behov hindre eller stille vilkår for gjennomføring av salg av hele eller deler av en virksomhet dersom det kan innebære en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Dette forutsetter at myndighetene blir kjent med saken på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt. En tradisjonell salgsprosess av en virksomhet gjennomføres normalt 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 dual track- ved at man først gjennomfører en bilateral prosess mot potensielle strategiske kjøpere for deretter å gjennomføre en strukturert salgsprosess kan naturligvis også forekomme.

Salgsprosessen vil hovedsakelig følge de samme stegene uavhengig av hvilken selskapsform som er valgt for målselskapet. Det mest praktiske og vanlige er at prosessen enten gjelder (i) salg av samtlige eller en andel av aksjene i et aksjeselskap, eller (ii) alle eller deler av virksomheten (innmaten) i et selskap.

Salgsprosessen vil også i hovedsak følge de samme stegene uavhengig av om det er en strukturert eller bilateral salgsprosess. I en bilateral salgsprosess vil imidlertid selger normalt ikke gjennomføre en selskapsgjennomgang (Vendor Due Diligence (VDD)) eller utarbeide et informasjonsdokument (Information Memorandum (IM)), som sendes til potensielle kjøpere.

Stegene i en salgsprosess

I en salgsprosess vil selger normalt engasjere en eller flere finansielle rådgivere for å bistå med tilrettelegging av salget, typisk en investerings-

bank eller annen salgsrådgiver, samt juridiske rådgiver.

Deretter vil selger gjøre nødvendige forberedelser for å tilrettelegge for salgsprosessen. Rådgiverne vil forberede spørsmålslistene (DD-listene) tilpasset selskapet og virksomheten, som skal brukes for å innhente dokumenter som samles i et datarom. Datarommet inneholder den informasjon om selskapet som en potensiell kjøper antas å trenge for å kunne vurdere selskapets verdi samt avdekke potensiell risiko. Datarommet vil også kunne inneholde teknisk informasjon eller andre opplysninger som antas å være relevant for kjøperen. Tilgjengelig informasjon i datarommet vil normalt i første omgang ikke inneholde informasjon som anses å være konkurransesensitiv

I en strukturert salgsprosess vil den som tilrettelegger for salget normalt utarbeide et informasjonsdokument (Information Memorandum (IM)) som er en presentasjon av selskapet. IM fremlegges for potensielle kjøpere for å beskrive selskapet og vekke interesse. I forkant av delingen av IM vil potensielle kjøpere normalt bli bedt om å signere på en konfidensialitetsavtale som sikrer at interessentene ikke har rett til å bruke den informasjonen de får tilgang til for andre formål enn å vurdere om de er interessert i å kjøpe den aktuelle virksomheten. En del av informasjonen det gis tilgang til vil kunne være konkurransesensitiv informasjon. Dette vil eksempelvis være informasjon om fremtidige priser, informasjon om kostnader og marginer på produktnivå, detaljert informasjon om avtalevilkår i leverandørkontrakter og informasjon om strategi- og markedsføringsplaner. Konkurransesensitiv informasjon skal som utgangspunkt ikke deles med mindre det er mulig å gjennomføre delingen innenfor rammen av gjeldende konkurranseregler og delingen begrenses til personer som ikke er del av den andre partens operative virksomhet.

Selger vil i en strukturert salgsprosess normalt engasjere eksterne rådgivere som gjennomfører en selskapsgjennomgang (Vendor Due Diligence (VDD)). Rapporten fra denne gjennomgangen kan fremlegges for potensielle kjøpere for å gi dem

informasjon om selskapet. Alternativet til dette er at det i salgsprosessen tilrettelegges for at aktuelle kjøpere selv kan gjennomføre en due diligence av selskapet ved bruk av egne rådgivere.

For begge typer prosesser vil selger planlegge struktur og tidsfrister for gjennomføring av transaksjonen. I en strukturert salgsprosess foregår dette gjerne parallelt med at det utarbeides IM og gjennomføres VDD. I planleggingen vil selger for eksempel vurdere alternative metoder for beregning av kjøpesum og om det skal tegnes forsikring som dekker selgers eventuelle ansvar overfor kjøper som følge av transaksjonen (Mergers and Acquisitions-forsikring (M&A-forsikring)). Det er også vanlig å vurdere om den potensielle transaksjonen antas å kunne omfattes av reglene for konkurranserettslig meldeplikt.

I denne innledende fasen vil selger typisk også tilby potensielle kjøpere en overordnet presentasjon av den aktuelle virksomheten («teaser»), samt dele annen overordnet informasjon som gir interessentene mulighet til å ta stilling til om de ønsker å gå videre i prosessen.

Neste steg er at potensielle kjøpere gir foreløpige bud til selger basert på informasjonen som er delt og tilgjengelig for de potensielle kjøperne. I de foreløpige budene vil det fremgå hva som er lagt til grunn for beregning av budet, samt eventuelle forbehold. Selger velger ut hvilke av de potensielle kjøperne som de ønsker å ta med videre i prosessen basert på størrelsen på budet, eventuelle forbehold og kjøpers egnethet som ny eier av den aktuelle virksomheten.

Potensielle kjøpere som får tilbud om å være med videre i prosessen gis tilgang til selgers datarom og gjennomfører en egen gjennomgang av selskapet (Due Diligence (DD)). Selskapsgjennomgangen innebærer en omfattende gjennomgang av mer eller mindre alle sider av selskapets virksomhet, men detaljnivået vil kunne variere fra prosess til prosess.

Normalt vil selger dele informasjon om økonomiske, juridiske, tekniske og driftsrelaterte forhold. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i dokumentasjonen som selgeren har lastet opp i datarommet, men gjennomgangen innebærer typisk også møter med selskapets ledelse, befaring av virksomheten og andre eventuelle nødvendige undersøkelser. Informasjonsdelingen vil være begrenset av lovbestemt taushetsplikt, for

eksempel konkurranseloven, personvernlovgivningen og sikkerhetsloven, eller av kommersielle hensyn (unngå at konkurrenter får innsyn i forretningshemmeligheter).

Sensitiv informasjon, for eksempel kundekontrakter eller detaljer om kritisk teknologi, vil av og til kunne deles med et begrenset antall personer, typisk eksterne rådgivere hos de potensielle kjøperne. Driftsorganisasjonen hos de aktuelle kjøperne, vil da ikke få tilgang til opplysningene. Som grunnlag for tilgang til slik informasjon inngås det gjerne egne avtaler som blant annet beskriver og begrenser de aktuelle personene (ofte omtalt som «clean team») sin rett til å dele den sensitive informasjonen med andre. En slik avtale kan også inneholde en plikt til å legge fram rapporter og oppsummeringer for forhåndsgodkjenning, før de deles med øvrige kjøperrepresentanter. Dette for å sikre at rapportene ikke inneholder sensitiv informasjon.

I parallell med selskapsgjennomgangen er det også vanlig at de potensielle kjøperne får tilgang til et utkast til transaksjonsavtale som beskriver vilkårene for den aktuelle transaksjonen og partenes plikter i den forbindelse.

Basert på potensielle kjøperes egne selskapsgjennomganger, vil det gis bindende bud sammen med eventuelle endringsforslag til utkastet til transaksjonsavtale. Selger vil da gå videre i avtaleforhandlinger med en eller flere av de potensielle kjøperne, basert på de innkomne budene. Dersom partene gjennom forhandlingene oppnår enighet, vil selger og kjøper signere kjøpsavtalen. I en slik avtale er det normalt avtalt et senere tidspunkt for selve gjennomføringen av salget. Bakgrunnen for dette er at det som regel er avtalt flere vilkår for gjennomføring av transaksjonen, som det ikke er uvanlig av selger og/eller kjøper behøver noe tid på å få gjennomført. For eksempel dersom man må innhente samtykke til transaksjonen fra konkurransemyndighetene, eller selger må innhente samtykke til transaksjonen fra enkelte av sine kontraktspartener.

På gjennomføringsdagen (Closing) vil den formelle overføringen av aksjene eller virksomheten (innmaten) finne sted, mot at kjøper betaler det avtalte vederlaget. Etter dette anses transaksjonen for gjennomført.

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 – 03/2023

