August 2022

Retningslinjer for virksomheter i transportsektoren: Håndtering av økonomisk aktivitet med utenlandske aktører som kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet

1. Bakgrunn

Investeringer fra utenlandske foretak bidrar til verdiskaping i Norge og er helt nødvendig for mange virksomheter og arbeidsplasser. Samtidig fremhever Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (EOS-tjenestene) i sine trussel- og risikovurderinger hvordan ulike former for økonomisk aktivitet fra land vi ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med, vil kunne representere en betydelig nasjonal risiko og komme i konflikt med våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Evnen til å avdekke, varsle og håndtere uønskede strategiske investeringer og sikkerhetstruende virksomhet må ifølge EOS-tjenestene derfor styrkes i alle sektorer.

Samferdselsdepartementets retningslinjer for virksomheter i transportsektoren sin håndtering av økonomisk aktivitet med utenlandske aktører som kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, er en oppfølging av EOS-tjenestenes vurderinger og anbefalinger.

2. Formål med retningslinjene

Sikkerhetsloven med forskrifter trådte i kraft 1. januar 2019 og skal bidra til å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser og forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Med hensyn til håndtering av økonomisk aktivitet fra land Norge ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med, er særlig bestemmelsene i kapittel 10 om eierskapskontroll relevant.

I tillegg gir bestemmelsene i lovens § 2-5 Kongen i statsråd mulighet 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». Et slikt vedtak kan fattes overfor virksomheter som ikke er omfattet av sikkerhetsloven, uten hensyn til begrensningene i forvaltningsloven og uavhengig av om aktiviteten er tillatt etter annen lov eller annet vedtak.

Virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven har i henhold til lovens § 4-5 en varslingsplikt dersom den får kunnskap om en planlagt eller pågående aktivitet som kan medføre «en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet».

Strategiske investeringer, oppkjøp eller annen økonomisk aktivitet vil imidlertid kunne representere en betydelig nasjonal risiko selv om virksomhetene som berøres *ikke* er underlagt sikkerhetsloven. Ettersom slike virksomheter ikke har en varslingsplikt etter sikkerhetsloven, er det ingen automatikk i at de vil holde myndighetene orientert om egen eller andres økonomiske aktivitet som potensielt kan medføre en risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Dette gjør det utfordrende for myndighetene å holde oversikt over og oppdage uønsket økonomisk aktivitet i tide. Denne utfordringen skjerpes også ved at leverandørkjeder blir lengre og mer uoversiktlige.

Formålet med retningslinjene er derfor å øke bevisstheten og bidra til en felles forståelse av hvordan utenlandsk økonomisk aktivitet i transportsektoren som kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, kan identifiseres, vurderes, videreformidles og eventuelt håndterers av relevante myndigheter og fagorganer. Slik kan eventuelle risikoreduserende tiltak iverksettes tidlig, samtidig som mer inngripende tiltak på et senere tidspunkt kan unngås.

3. Risikobildet

I EOS-tjenestenes trussel- og risikovurderinger er det i de senere årene blitt fremhevet at flere stater bruker økonomiske virkemidler som enkeltvis, samlet sett og over tid, kan utgjøre et betydelig skadepotensial for norske sikkerhetsinteresser. Hver enkelt investering, oppkjøp eller finansiering kan synes uproblematisk når de betraktes isolert. Sett under ett kan imidlertid omfanget medføre at stater som Norge ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med får innflytelse som ikke samsvarer med norske sikkerhetsinteresser.

For eksempel kan oppkjøp og investeringer i norske virksomheter bli brukt for å få innflytelse over norske beslutninger og prioriteringer. Dersom deler av drift og utvikling i norsk infrastruktur og nøkkelvirksomheter blir prisgitt andre lands politiske disposisjoner, vil Norge være sårbare for påvirkning og press. Det er viktig å redusere denne sårbarheten.

Hensikten bak den økonomiske virkemiddelbruken kan også være å få innsikt i sensitiv informasjon knyttet til beredskapsordninger, kritisk infrastruktur eller politiske beslutningsprosesser, å anskaffe teknologi i Norge som de ikke selv har lov til å kjøpe, eller på annen måte å komme i posisjon til å utøve sikkerhetstruende virksomhet i fremtiden.

Strategiske investeringer og oppkjøp kan videre skje gjennom stråselskaper og komplekse selskapsstrukturer og kan dermed være vanskelig å avdekke. Det kan med andre ord være vanskelig å skille strategiske oppkjøp med illegitime hensikter fra ordinære investeringer foretatt ut fra rene kommersielle hensyn. Det er derfor avgjørende at alle virksomheter er oppmerksomme på denne utfordringen, og at eierskap og leverandørkjeder kartlegges grundig før det gjennomføres oppkjøp, investeringer eller annen økonomisk aktivitet.

4. Definisjoner

Nasjonale sikkerhetsinteresser defineres i sikkerhetslovens § 1-5 som landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til; a) de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, b) forsvar, sikkerhet og beredskap, c) forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, d) økonomisk stabilitet og handlefrihet, og e) samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.

Økonomisk aktivitet som kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet er et vidt begrep som kan inneholde et bredt spekter av ulike handlinger. Eksempler på slik aktivitet i transportsektoren kan på den ene siden være økonomisk aktivitet virksomheter i transportsektoren *selv gjennomfører*, slik som anskaffelser til egen virksomhet, infrastruktur eller tjenester, lån og ekstern finansiering av egne prosjekter, samt utenlandske oppkjøp eller direkte investeringer i egen virksomhet.

Det kan også være økonomisk aktivitet *utenlandske aktører gjennomfører* i transportsektoren, slik som forsøk på oppkjøp eller direkte investeringer i virksomheter som bygger ut eller forvalter viktig transportinfrastruktur og -tjenester eller som utvikler teknologi, kjøp av eiendom i nærhet til slike virksomheter, eller til interesse for deltakelse i større anskaffelsesprosesser til slike virksomheter. Slik økonomisk aktivitet vil i de aller fleste tilfeller være helt legitim. Hvorvidt aktiviteten vurderes å kunne utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet må fastsettes på bakgrunn av en helhetlig risikovurdering, jf. punkt 5 under.

Risikoland er et begrep det er utfordrende å avgrense presist. Av sikkerhetspolitiske hensyn foreligger det ikke en offentlig tilgjengelig oversikt over hvilke land Norge ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med. Hvilke land som representerer en etterretningstrussel, eller som på annen måte kan true våre nasjonale sikkerhetsinteresser, kan også endres over tid. Virksomhetene må derfor vurdere risikoen knyttet til det aktuelle landet basert på det informasjonsgrunnlaget man har og de kildene som er tilgjengelige. Dette kan være åpne trussel- og risikovurderinger eller informasjon fra media, akademia mv. Land som omtales eksplisitt i EOS-tjenestenes vurderinger, som Russland, Kina og Iran, samt land med kjent nær tilknytning til disse, vil være å anse som risikoland i denne sammenhengen.

5. Retningslinjer

1. Ved økonomisk aktivitet med aktører tilknyttet risikoland skal virksomhetene vurdere om aktiviteten kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet.

2. Vurderingene skal dokumenteres og forankres i virksomhetsledelsen.

3. Dersom den økonomiske aktiviteten vurderes å kunne utgjøre en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser kan blir truet, eller dersom det vurderes å være tvil knyttet til dette, skal Samferdselsdepartementet varsles.

6. Momenter som bør vurderes

I vurderingen av hvorvidt den økonomiske aktiviteten kan utgjøre en risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, bør følgende momenter inngå:

- Har aktøren/investoren en geografisk, økonomisk, politisk eller annen tilknytning til en stat som er omtalt i Etterretningstjenestens og PSTs trusselvurderinger og NSMs risikovurderinger?

- Vil den økonomiske aktiviteten gi tilgang til sensitiv teknologi eller informasjon?
- Vil den økonomiske aktiviteten gi tilgang til eller få konsekvenser for kritisk infrastruktur?
- Vil den økonomiske aktiviteten kunne få konsekvenser for sikkerheten i kritiske forsyningskjeder?
- Innebærer den økonomiske aktiviteten at det etableres et langvarig avhengighetsforhold til aktøren/investoren?
- Vil den økonomiske aktiviteten gi aktøren/investoren en legitim fysisk tilstedeværelse i Norge i lang tid?
- Vil den økonomiske aktiviteten gi tilgang til strategisk eiendom (eiendom som ligger i nærheten av, eller kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for, et skjermingsverdig objekt eller militært området eller tilsvarende)?
- Er det andre forhold i saken som kan karakteriseres som av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser? For eksempel uoversiktlige leverandørkjeder?

7. Kontaktpunkter og fagressurser

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er nasjonalt kontaktpunkt for utenlandske oppkjøp og investeringer som kan ha konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser. Kontaktpunktet kan benyttes av private og offentlige aktører, f.eks. virksomheter, offentlige etater eller privatpersoner. Henvendelser til NSM sendes til postmottak@nsm.no. Gradert informasjon sendes over Nasjonalt Begrenset Nett, samtidig som det varsles på ugradert nett.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. PST-enhetene i hvert enkelt politidistrikt har ansvaret for å gi råd om sikkerhetstiltak til lokale styresmakter og virksomheter som ønsker bistand og som faller inn under PST-instruksen § 6 andre ledd. PST kan kontaktes lokalt her: https://www.pst.no/kontorer/.

Henvendelser til Samferdselsdepartementet sendes postmottak@sd.dep.no. Ved hastesaker kontaktes ekspedisjonssjef for relevant fagavdeling i departementet direkte. Gradert informasjon sendes over Nasjonalt Begrenset Nett, samtidig som det varsles på ugradert nett.

Følgende fagressurser kan videre være nyttige i arbeidet med vurderinger:

- NSM, PST og Etterretningstjenesten publiserer årlig tre offentlige trussel- og risikovurderinger: «Risiko», «Nasjonal trusselvurdering» og «Fokus». Til sammen gir disse rapportene et godt bilde av Norges sikkerhetsutfordringer og truslene mot våre nasjonale sikkerhetsinteresser, samt hvilke stater og aktører som er relevante i den sammenheng.

- Forsvarets forskningsinstitutt sin rapport «Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?» (FFI-rapport 20/03149) ser på hvordan ulike utenlandske investeringer kan true nasjonale sikkerhetsinteresser.

- NSM har utarbeidet flere veiledere og håndbøker til sikkerhetsloven. I denne sammenhengen er «Veileder i bruk av sikkerhetsloven for å motvirke sikkerhetstruende investeringer og oppkjøp» og «Veileder i verdivurdering av informasjon» særlig relevante.

- Stortingsmeldingen «Samfunnssikkerhet i en usikker verden» Meld. St. 5 (2020–2021) presenterer regjeringens politikk på samfunnssikkerhetsfeltet de neste årene. Her omtales også utfordringene knyttet til uønskede investeringer i norske virksomheter.

- «Strategi for samfunnssikkerhet i samferdselssektoren» er en felles plattform for sektorens arbeid med samfunnssikkerhet og et grunnlag for tilpasning innen de ulike transportgrenene.

- I Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin rapport «Samfunnets kritiske funksjoner» utledes det hvilke funksjoner som er kritisk for samfunnssikkerheten, og det beskrives hvilken funksjonsevne det må planlegges for å opprettholde uansett hva som måtte inntreffe.