



Stortingets utredningsseksjon

Til:

Dato: 6. august 2019

Utredet:

Oppdragsnr: 2019288

Regler som begrenser utenlandske investeringer i EU og Storbritannia

OPPDRA

Hva er de nye reglene som EU har utarbeidet for å blokkere/hindre kinesisk oppkjøp av viktige infrastruktur, bedrifter eller teknologi? Er de nye reglene innført, eller er det fortsatt kun en diskusjon om dette? Gjerne finn ut litt om bakgrunnen for innføringen av disse reglene, hvem har vært initiativtakere og hva har vært begrunnelsen for dem (har de f. eks. kommet som resultat av konkrete hendelser eller oppkjøp)? Stemmer det at det i Storbritannia har vært vurdert å innføre kriterier for salg av viktige britiske bedrifter? Hva er kriteriene som har vært vurdert å hva er status for dette arbeidet nå?

SAMMENDRA

- ♦ EU vedtok i mars 2019 nye regler om screening av utenlandske direkte investeringer. Reglene etablerer en prosedyre for utveksling av informasjon og innspill som skal sikre at medlemslandene kan identifisere, vurdere og redusere eventuell risiko for offentlige orden eller sikkerhet slike investeringer kan innebære. Reglene retter seg ikke direkte mot kinesiske investeringer, men gjelder investeringer fra tredjeland generelt.
- ♦ Storbritannia begynte i 2017 en lovgivningsprosess med sikte på å ivareta nasjonal sikkerhet ved utenlandsk eierskap eller kontroll over britiske virksomheter. Enkelte endringer i foretakslovgivningen som utvider myndighetenes kontrollmuligheter til å gjelde ved flere oppkjøp og overdragelser av britiske selskap ble gjennomført i juni 2018. Et mer omfattende system for kontroll med og tiltak mot utenlandsk investeringsaktivitet ble foreslått i juli 2018, men er ennå ikke vedtatt.



INNHold

1	EU	2
1.1	Innledning	2
1.2	Bakgrunn for reglene	2
1.3	Innhold i reglene	3
2	Storbritannia	5
2.1	Innledning	5
2.2	Endringer i foretakslovgivningen	5
2.3	Andre forslag	6

1 EU

1.1 Innledning

EU vedtok den 19. mars 2019 en ny forordning, (EU) 2019/452, om regler om screening av utenlandske direkte investeringer i EU. Forordningen i fulltekst er tilgjengelig [her](#). Reglene ble vedtatt med hjemmel i bestemmelsene om EUs felles handelspolitikk.¹ Samarbeidet om handelspolitikken er ikke en del av EØS-avtalen, og forordningen er derfor ikke merket som EØS-relevant.

Forordningen trådte i kraft i april 2019, men er ikke bindende for medlemsstatene før 11. oktober 2020. Frem til dette tidspunktet skal EU og medlemsstatene arbeide med å etablere de nødvendige mekanismene for at forordningens regler skal fungere.

1.2 Bakgrunn for reglene

Bakgrunnen for de nye reglene ble skissert i en [pressemelding fra EU-kommisjonen](#), som ble publisert i forbindelse med vedtakelsen av forordningen. Kommisjonen har en uttrykt målsetning om at EU, i fremtiden som i dag, skal være et åpent og attraktivt marked for utenlandske investeringer. Samtidig må Unionen ikke være «naïve free traders», og må ta skritt for å beskytte sine strategiske interesser. Målsetningen med den nye forordningen er altså ikke å forhindre utenlandske investeringer, men å sikre at EU er bedre rustet til å identifisere, vurdere og minske eventuell risiko ved investeringer fra tredjeland for den offentlige orden og sikkerhet.

Reglene i forordningen retter seg ikke direkte mot kinesiske investeringer, men gjelder utenlandske investeringer helt generelt. Samtidig er det grunn til å tro at den faktiske bakgrunnen for at reglene ble vedtatt blant annet var enkelte kinesiske investeringer i europeiske land.

I forbindelse med behandlingen av forordningen i Det europeiske parlamentet skrev [Reuters](#):

¹ Artikkel 207 TFEU, tilgjengelig på: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E207:en:HTML>

«Under the plan, developed as Chinese investments surged, the European Commission will investigate foreign investments in critical sectors and give its view on whether they undermine European interests.

China is not named in the proposed legislation, but its backers' complaints over investments by state-owned enterprises and technology transfers are clear references to Beijing.»

Ifølge samme artikkel fra Reuters var det Frankrike, Tyskland og den tidligere italienske regjeringen som var initiativtakere for reglene. Da forslaget ble introdusert i 2017 var enkelte andre EU-stater, blant annet Hellas, Kypros, Malta og Portugal, negativt innstilt til begrensinger for tredjelandsinvesteringer. Enkelte av disse landene, eksempelvis Hellas, har tillatt omfattende kinesiske investeringer i nasjonale selskaper. Forslaget fikk imidlertid økende støtte, og ble i mars 2019 vedtatt i EU-parlamentet med 500 mot 49 stemmer (56 avstod fra å stemme).

1.3 Innhold i reglene

Forordningen etablerer mekanismer for samarbeid og informasjonsutveksling ved screening av utenlandske direkte investeringer. Målsetningen med ordningen er å avgjøre om den utenlandske direkte investeringen kan påvirke den offentlige orden eller sikkerhet i en eller flere medlemsstater.

«Utenlandsk direkte investering» er i forordningens artikkel 2 nr. 1 definert som enhver investering som foretas av en utenlandsk investor, og som tar sikte på å etablere varige og direkte forbindelser mellom investoren og personen eller det selskapet pengene stilles til rådighet for. Målsetningen med investeringen må være å utøve økonomisk aktivitet. Direkte investeringer inkluderer blant annet investeringer som muliggjør deltakelse i ledelsen av en virksomhet eller sikrer kontroll over virksomheten.

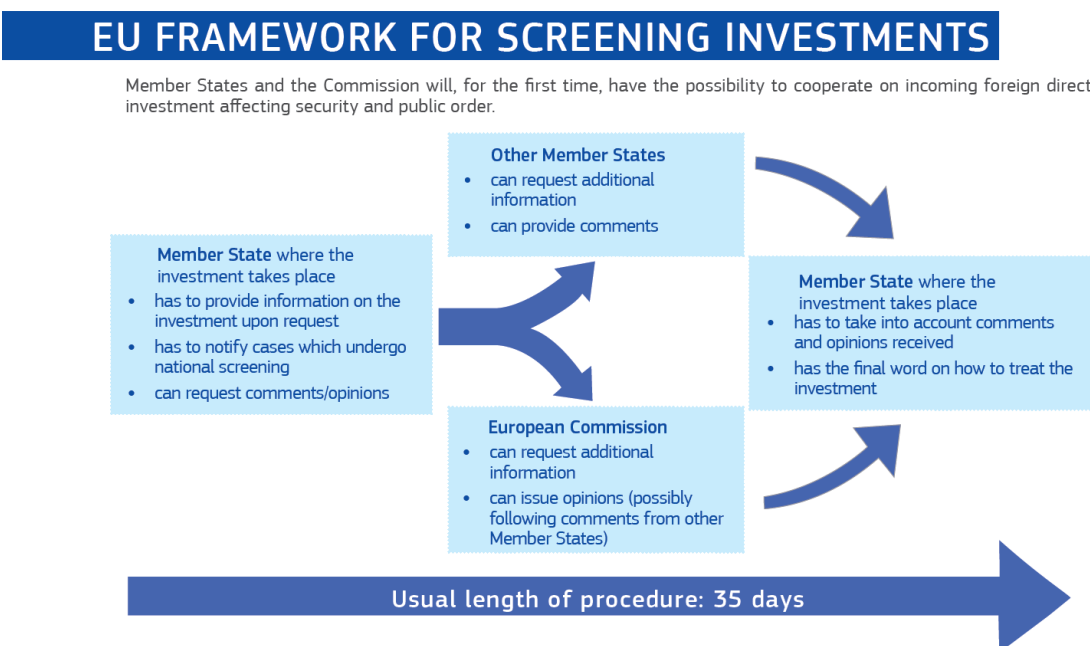
Artikkel 4 i forordningen inneholder en ikke-uttømmende liste over forhold som kan tas med i vurderingen av om investeringen påvirker «offentlig orden eller sikkerhet». Det kan legges vekt på blant annet:

- ◆ Effekten for kritisk infrastruktur
- ◆ Effekten for kritisk teknologi
- ◆ Effekten for forsyning av kritiske råvarer
- ◆ Effekten for tilgang til sensitive opplysninger
- ◆ Effekten for frihet og mangfold i media
- ◆ Om den utenlandske investoren direkte eller indirekte kontrolleres av staten
- ◆ Om investoren tidligere har vært involvert i aktiviteter som påvirker offentlig orden og sikkerhet
- ◆ Om det er alvorlig risiko for at investoren deltar i ulovlige eller kriminelle aktiviteter

Medlemsstaten der investeringen skjer er ikke forpliktet til mer enn å gi informasjon til Kommisjonen og andre medlemsstater. Disse har mulighet til å gi kommentarer som investeringsstaten må ta i betraktning, men som den ikke har noen plikt til å følge opp. Dette betyr at det fortsatt er opp til den enkelte medlemsstat å vurdere om det skal foretas en

screening av en bestemt utenlandsk investering,² samt å avgjøre hvilke tiltak som eventuelt skal treffes dersom man konkluderer med at investeringen utgjør en trussel for den offentlige orden eller sikkerhet.³

EU-kommisjonen fremstiller grunnstrukturen i informasjonsutvekslingsprosedyren slik:



Kilde: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157683.pdf

Artikkel 6 slår fast at dersom en medlemsstat beslutter å undersøke en utenlandsk direkte investering skal den gi informasjon til Kommisjonen og de øvrige medlemsstatene. Informasjonen skal gi Kommisjonen og de andre medlemsstatene mulighet til å komme med kommentarer og innspill.

Artikkel 7 gjør det klart at de øvrige medlemsstatene og Kommisjonen også har anledning til å inngi kommentarer og etterspørre informasjon også for utenlandske investeringer som ikke er gjenstand for screening i staten der investeringen skjer.

Informasjonen som skal gis til Kommisjonen eller andre medlemsstater, enten dette skjer som følge av at det foretas en nasjonal screening eller etter særlig forespørsel fra Kommisjonen eller en annen medlemsstat, er beskrevet i artikkel 9. Det inkluderer:

- ◆ Eierstrukturen i den utenlandske investoren og i investeringsobjektet
- ◆ Omtrentlig verdi av investeringen
- ◆ Varene, tjenesteytelsene og ervervstransaksjonene hos investoren og investeringsobjektet
- ◆ Medlemsstatene der investoren og investeringsobjektet foretar relevante transaksjoner
- ◆ Finansieringen av investeringen
- ◆ Datoen investeringen planlegges gjennomført

² Se artikkel 1 nr. 3 i forordningen

³ Se punkt 17 i forordningen

Forordningens artikkel 8 ilegger Kommisjonen et særlig ansvar for å vurdere om utenlandske direkte investeringer kan påvirke prosjekter eller programmer av interesse for EU med hensyn til offentlig orden eller sikkerhet. Ansvarer omfatter prosjekter eller programmer som mottar økonomisk støtte fra EU, eller som dekkes av EU-regelverk om kritisk infrastruktur, kritisk teknologi og kritiske råvarer. Dette inkluderer blant annet Galileo-programmet, Copernicus-programmet, Horizon 2020 og de transeuropeiske nettverkene for transport, energi og telekommunikasjon.

2 Storbritannia

2.1 Innledning

I 2017 publiserte den britiske regjeringen et Green Paper⁴ med tittelen «[National Security and Infrastructure Investment Review](#)». Målsetningen var å undersøke betydningen utenlandsk eierskap eller kontroll over britiske virksomheter kunne ha for nasjonal sikkerhet. Dokumentet inneholdt flere forslag til lovendringer som skal bedre ivaretagelsen av nasjonal sikkerhet ved slike investeringer, og som ble fulgt opp i to prosesser:

1. Forslag om konkrete endringer i foretakslovgivningens regler om når britiske myndigheter kan gripe inn i investeringer ble vedtatt i juni 2018.
2. Forslag om mer omfattende endringer i systemet for kontroll med og inngrep ved utenlandsk investeringsaktivitet ble presentert i et White Paper⁵ i juli 2018, og er foreløpig ikke blitt vedtatt.

Heller ikke de britiske forslagene retter seg mot Kina spesifikt, men mot utenlandske investeringer generelt. Samtidig er bekymring knyttet til kinesiske investeringer bakgrunn også for de foreslåtte endringene i Storbritannia. [Reuters](#) skriver for eksempel at de foreslåtte britiske endringene:

«mirror efforts in the United States, Germany, France and Australia, where there are concerns that China and other rivals are gaining access to key technologies.

Chinese foreign direct investment into Britain reached a record level last year with firms acquiring a slew of energy, technology and property assets.»

2.2 Endringer i foretakslovgivningen

Det nåværende britiske systemet for kontroll med utenlandske investeringer følger av den britiske [Foretaksloven](#). To endringer i denne loven utvidet muligheten for inngrep fra britiske myndigheter der fusjoner eller virksomhetsovertagelser kan påvirke hensynet til den offentlige orden. Endringene med forklarende notater er tilgjengelig [her](#) og [her](#), og trådte i kraft 11. juni

⁴ Green papers er en form for forarbeidsdokument, som på nettsidene til det britiske parlamentet beskrives som dokumenter som gir grunnlag for diskusjon av forslag til lovendringer som er på et tidlig stadium, se <https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmwib/wb100529/wgp.htm>

⁵ White papers beskrives på hjemmesiden til det britiske parlamentet som policy-uttalelser fra den britiske regjeringen, som ofte er utformet som konkrete lovendringsforslag, se <https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmwib/wb100529/wgp.htm>

2018. Regjeringen har også publisert en mer detaljert veiledning lovendringene, [som er tilgjengelig her](#).

Artikkel 42 i foretaksloven slår fast at regjeringen ved den ansvarlige ministeren kan gripe inn ved fusjoner eller virksomhetsoverdragelser der det er rimelig grunn til å tro at det har oppstått eller vil oppstå en «relevant merger situation» som kan påvirke hensynet til offentlig orden. Lovendringene senket terskelen i artikkel 23 for når en «relevant merger situation» foreligger på enkelte virksomhetsområder. Kort oppsummert gikk endringene ut på:

- ◆ En «relevant merger situation» anses å foreligge der selskapet som overtas har omsetning over et visst beløp. Omsetningskravet ved overtakelse av virksomheter på visse områder ble senket fra 70 millioner pund til 1 million pund.
- ◆ En «relevant merger situation» anses også å foreligge der selskapet som overtas har en viss markedsandel for salg av varer eller tjenester i hele eller betydelige deler av Storbritannia. Tidligere krevdes det at fusjonen eller virksomhetsoverdragelsen måtte medføre en *økning* i markedsandelen, og at den samlede andelen etter fusjonene var 25 % eller mer. Ved overtakelse av virksomhet på visse områder er det nå tilstrekkelig at virksomheten som overtas har markedsandel på 25 %. Det kreves altså ikke at fusjonen medfører en økning i markedsandel.
- ◆ Terskelendringene gjelder bare dersom virksomheten som overtas tilhører tre nærmere bestemte sektorer eller virksomhetsområder definert i artikkel 23 A:
 - Militær- eller flerbruksmateriell som er underlagt eksportkontroll
 - Datamateriell
 - Kvanteteknologi

2.3 Andre forslag

Den britiske regjeringen publiserte i juli 2018 et [White Paper](#) der det foreslås en ny og mer omfattende ordning for kontroll med utenlandske investeringer utenfor rammen av foretaksloven. Ordningen skal ivareta nasjonal sikkerhet og forhindre at fiendtlige aktører bruker eierskap eller innflytelse over virksomheter til å skade landets interesser.

Forslaget ble sendt på offentlig høring. Fristen for å inngi tilbakemeldinger til forslagene var 16. oktober 2018. Status for arbeidet per august 2019 er ifølge [hjemmesidene](#) til den britiske regjeringen at tilbakemeldingene gjennomgås, men at resultatet av høringen ennå ikke er klart. For flere av de foreslåtte prosedyrene er det også, før vedtakelse av eventuell ny lovgivning, behov for flere og mer detaljerte regler enn de som er skissert i det opprinnelige forslaget.

Den nye ordningen skal gi anledning til å undersøke og gripe inn ved flere former for aktivitet. Dette skal ikke begrenses til å gjelde fusjoner og virksomhetsoverdragelser, men skal også gjelde ved andre endringer i eierskap eller kontroll. Blant annet skal investeringsaktivitet som gir mer enn 25 % eierandel eller flere enn 25 % av stemmene omfattes.

Den nye ordningen legger opp til at investeringer skal kontrolleres ved en prosess i flere trinn, som skal inkludere:

- ◆ Notifikasjon: Det skal oppfordres til frivillig notifikasjon for visse typer investeringsaktivitet (såkalte «trigger events»).
- ◆ Screening: Det skal etableres et system for å undersøke om notifikasjonene som inngis kan ha betydning for nasjonal sikkerhet.
- ◆ Undersøkelse av nasjonal sikkerhet: For investeringsaktivitet som i screeningen har blitt identifisert som problematisk, skal det foretas en fullstendig undersøkelse av påvirkningen for nasjonal sikkerhet.
- ◆ Vurdering av tiltak: Der myndighetene konkluderer med at nasjonal sikkerhet påvirkes, skal det igangsettes tiltak for å redusere/ forhindre dette.