



## KONGELIG RESOLUSJON

Justis- og beredskapsministeren  
Statsråd: Monica Mæland

Ref.nr.: 47  
Saksnr.: 21/1898  
Dato: 26. mars 2021

### **Stans av salget av Bergen Engines AS**

#### **1 Innledning**

Rolls-Royce plc (Rolls-Royce) varslet 15. desember 2020 norske myndigheter om at konsernet ville igangsette en prosess med å selge det norskregistrerte selskapet Bergen Engines AS (Bergen Engines). Det ble i varselet opplyst om at Transmashholding Group (TMH Group) var en av de potensielle kjøperne. Det er videre opplyst at selve kjøpet planlegges gjennomført av TMH International AG (TMHI), et sveitsiskregistrert selskap som er 100 % eid av russiskregistrerte TMH Group. I det videre benyttes TMH som en fellesbetegnelse for både mor- og datterselskaper.

Rolls-Royce offentliggjorde 4. februar 2021 signeringen av en avtale med TMH om planlagt salg av Bergen Engines. Salget vil inkludere motorfabrikken, serviceverkstedet, støperiet og industrieiendommen i Bergen, samt et servicenettverk som strekker seg over syv land. Salget forventes å være slutført i fjerde kvartal 2021.

Bergen Engines er produsent og leverandør av bl.a. motorer og generatorer til både sivil og militær sektor i Norge og flere allierte land, bl.a. USA og Nederland. Et salg av Bergen Engines vil innebære overføring av virksomhetens ressurser i form av teknologi, kompetanse, materiell, faste eiendommer, kundeportefølje og kontrakter om service- og vedlikeholdsavtaler.

På bakgrunn av informasjonen om den pågående transaksjonsprosessen igangsatte norske myndigheter et arbeid for å kartlegge alle forhold i tilknytning til det mulige salget av Bergen Engines.

I brev 8. mars 2021 fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet ble Rolls-Royce varslet om at norske myndigheter har til vurdering om transaksjonen skal stanses i medhold av sikkerhetsloven. I brevet ble det opplyst om at norske myndigheter forutsetter at en eventuell kunnskapsoverføring i tilknytning til selskapsgjennomgang (due diligence) og beslektet aktivitet stanses inntil dette er avklart. Det ble videre gjort oppmerksom på at det også kan bli aktuelt å fatte et særskilt vedtak om å stille transaksjonsprosessen i bero frem til et eventuelt endelig vedtak foreligger.

Rolls-Royce har i brev 12. mars 2021 bekreftet at både transaksjonsprosessen og all kunnskapsoverføring til TMH i den forbindelse er midlertidig stanset i påvente av en

endelig avgjørelse fra norske myndigheter. Også TMH har bekreftet det samme i brev 15. mars 2021. Det har derfor ikke vært nødvendig med et særskilt vedtak om å stille prosessen i bero.

## **2 Nærmere om vedtaksmyndigheten etter sikkerhetsloven § 2-5**

Det følger av sikkerhetsloven § 2-5 første ledd at

«Kongen i statsråd kan 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 uten hensyn til begrensningene i forvaltningsloven § 35 og uavhengig av om aktiviteten er tillatt etter annen lov eller annet vedtak.»

Det fremgår uttrykkelig av forarbeidene til sikkerhetsloven at oppkjøp av virksomheter er en «aktivitet» som etter sin art omfattes av bestemmelsen, jf. Prop. 153 L (2016-2017) side 168. Bestemmelsen vil således være et supplement til bestemmelsene om eierskapskontroll i loven kapittel 10 i tilfeller der det ikke er fattet vedtak etter § 1-3 om at den aktuelle virksomheten er underlagt loven.

§ 2-5 gjelder bare der den aktuelle aktiviteten kan innebære en «ikke ubetydelig risiko» for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. Hvilke krav til sannsynlighet som gjelder for bruk av vedtaksmyndigheten, vil til en viss grad være situasjonsbestemt. Dersom konsekvensene for nasjonale sikkerhetsinteresser kan bli svært store, vil terskelen for å fatte vedtak være lav. Motsatt vil terskelen heves dersom konsekvensene av den aktuelle aktiviteten regnes som små.

Som grunnlag for vurderingen om det skal fattes vedtak, bør det innhentes vurderinger fra relevante organer, jf. § 2-5 andre ledd. Forvaltningens generelle utredningsplikt gjelder i den utstrekning tiden tillater det.

Hvilke vedtak som kan fattes med hjemmel i bestemmelsen, vil være situasjonsbestemt. Det er imidlertid krav om at et vedtak må være *nødvendig* for å redusere den aktuelle risikoen, og at vedtaket er et egnet tiltak for å oppnå dette. I tillegg vil det måtte gjøres en forholdsmessighetsvurdering der hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser veies opp mot de negative konsekvensene vedtaket vil ha for berørte aktører.

## **3 Departementets vurdering og forslag til vedtak**

Etter departementets vurdering er det grunnlag for å fatte et vedtak etter sikkerhetsloven § 2-5 om å pålegge Rolls-Royce og TMH å terminere salget av Bergen Engines.

Departementets vurdering bygger på de omfattende prosessene som har blitt gjennomført i samarbeid med andre berørte departementer og etater, siden man første gang ble kjent med varselet fra Rolls-Royce om å selge Bergen Engines til TMH. Det er blant annet innhentet vurderinger fra Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, samt berørte aktører i og utenfor forsvarssektoren. De detaljerte vurderingene som inngår i beslutningsgrunnlaget i denne saken, består blant annet av vedlagte graderte opplysninger fra EOS-tjenestene, som ikke kan offentliggjøres. Dette innebærer også at deler av begrunnelsen for vedtaket er gradert og ikke kan

offentliggjøres. Det kan heller ikke gis partsinnsyn i denne delen av begrunnelsen, jf. sikkerhetsloven § 5-4 første og andre ledd.

I vurderingen av hvilken risiko den aktuelle aktiviteten vil kunne utgjøre, må det foretas en konkret vurdering av aktøren som står bak aktiviteten. Den aktuelle kjøperen i denne saken er TMH, som er et russiskregistrert selskap. Russland har et politisk system med en tett sammenblanding mellom politikk og økonomi, mellom statlig og privat virksomhet, og mellom sivile og militære sfærer. De russiske etterretnings- og sikkerhetstjenestene griper dypt inn i alle samfunnssektorer. Det er i liten grad formålstjenlig å skille mellom statlige og private interesser og aktiviteter i Russland når det gjelder vurderinger som har betydning for Norges nasjonale sikkerhet. Russiske myndigheter bruker en stor bredde av virkemidler for å understøtte statlige målsettinger, inkludert sivile selskap og andre næringslivsaktører.

Norsk industri og norske kunnskaps- og forskningsinstitusjoner er mål for russisk etterretningsvirksomhet. Russland viser særlig interesse for bedrifter som har unik kompetanse og teknologi, blant annet innenfor forsvarsindustri og maritim sektor. Det vestlige sanksjonsregimet fører til at Russland søker alternative metoder for å tilegne seg kritisk teknologi og kompetanse for å videreutvikle egne militære kapasiteter. Bruk av private aktører er et eksempel på en slik metode, noe som gjør det mer utfordrende å oppdage og forhindre fordekte anskaffelser.

Russiske tjenester gjennomfører også etterretningsoperasjoner i Norge med mål om å få innsikt i norsk nordområdepolitikk og forsvarspolitik, militære beredskapsplaner, etablering av ny militær infrastruktur og alliert aktivitet.

TMH er Russlands største produsent av jernbanemateriell, og den største leverandøren til det statseide monopolselskapet RZD (Russian Railways). I løpet av 2000-tallet ble en rekke selskaper i den russiske jernbaneindustrien konsolidert inn i TMH gjennom oppkjøp. Holdingselskapet er i dag eier av flere industriselskaper i Russland og representert i ulike land.

TMH har aktivitet mot to strategiske sektorer i Russland, jernbane og den russiske marinen. I følge åpne kilder er flere selskaper som produserer marine dieselmotorer, underlagt TMH. Ett av disse er lisensiert for å produsere marine motorer og generatorsett til den russiske marinen. Selskapet har de siste tiårene vært involvert i flere større marineprosjekter i forbindelse med bygging av undervannsbåter og overflatefartøy. Flere av disse prosjektene var aktive i 2018, og det er sannsynlig at dette fortsatt er tilfelle.

Russisk jernbane har høy militærstrategisk verdi for forflytning av tropper og våpen. TMH har, i henhold til åpne kilder i Russland, produsert spesialvogner for frakt av missiler og kjernefysisk ammunisjon.

TMH har i åpne informasjonsskriv selv påpekt sin rolle i imports substitusjon, trolig for å redusere virkningen av sanksjoner, og informert om sine leveranser til russisk marine. Selskaper i TMH-gruppen har siden 2007 vært involvert i produksjonen av ulike fremdriftssystemer til fartøy.

TMH opprettet i 2020 et samarbeid med den russiske statseide verftsgruppen United Shipbuilding Corporation (USC) for forskning på og produksjon av marine motorsystemer.

Selskaper i USC-gruppen produserer fartøy for den russiske marinen og er underlagt amerikanske sanksjoner.

Det er flere åpent kjente eksempler på at eiere og ledende aktører i TMH har forbindelser til andre russiske makteliter. Selskapspresident og styremedlem i TMH, som også er på eiersiden i et holdingselskap bak TMH, er representert i ulike selskaper og institusjoner tett knyttet til russiske maktaktører, bl.a. gjennom oppkjøp av større eierandeler i forsvarsmateriellprodusenten Kalasjnikov frem til minst 2017. Disse eierandelene ble anskaffet sammen med dagens russiske viseforsvarsminister, som også har vært styremedlem i TMH. I Kalasjnikov-konsernet inngår også verft som produserer militære marinefartøy. TMHs bånd til russisk forsvarsindustri og politiske beslutningstakere medfører risiko for at sensitiv informasjon som TMH tilegner seg, også tilfaller russisk etterretning.

Gassturbinmotorer til den russiske marinen ble tidligere levert av ukrainske produsenter. Leveranser av ukrainske motorer stoppet opp som følge av konflikten i 2014. Omfanget av de påfølgende vestlige sanksjonene mot Russland har i sum innskrenket landets tilgang til marine fremdriftssystemer av ønsket kvalitet fra andre, vestlige produsenter. Russisk industri har i liten grad klart å dekke dette bortfallet gjennom egen produksjon. Dette har blant annet medført forsinkelser i levering av fartøy til den russiske marinen.

Bergen Engines produserer «medium-speed» marine motorer og aggregater basert på både diesel- og gassturbinteknologi som benyttes i stor utstrekning både sivilt og militært. En talsperson for TMH International har uttalt til norsk presse at Bergen Engines sin gassturbinteknologi er spesielt interessant for det russiske selskapet. Motorteknologien og kunnskapen fra Bergen Engines vil således kunne dekke et etterspurt behov for å utvikle russiske marine fremdriftssystemer. Dette vil kunne bidra til å styrke Russlands militære kapabiliteter på en måte som klart vil være i strid med norske og allierte sikkerhetspolitiske interesser.

Grunnet TMHs nære tilknytning til det russiske myndighetsapparatet, må det etter departementets vurdering legges til grunn at informasjon og teknologi som TMH tilegner seg gjennom oppkjøpet vil tilflyte russiske myndigheter. Oppkjøpet vil således kunne bidra til å styrke russiske militære kapabiliteter gjennom tilgang til diesel- og gassturbinteknologi i Bergen Engines sin besittelse. Selv om eksportkontrollregelverket og våre restriktive tiltak mot Russland vil gjelde for selskapet, uavhengig av eierskap, vurderes det som svært sannsynlig at oppkjøpet vil kunne lede til forsøk på omgåelse av reglene ved å søke å innhente sensitiv kunnskap og teknologi. Gjennom eierskapet vil TMH settes i en posisjon som vil kunne muliggjøre en fordekt utførsel av varer og teknologi, noe som vil kunne være vanskelig å avdekke for norske eksportkontrollmyndigheter. Disse forholdene vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

I tillegg vil et salg av Bergen Engines inkludere en stor eiendom med betydelig bygningsmasse. Eiendommen ligger strategisk plassert mot den nordlige innseilingen til Bergen og forsvarsinstallasjoner av sikkerhetsmessig betydning for Norge og allierte nasjoner. Russisk etterretningsaktivitet mot norske mål og interesser kan medføre at eiendommen fremstår som en interessant plattform for russiske tjenester. Den strategiske

plasseringen til Bergen Engines, blant annet i nærheten av forsvarsinstallasjoner, utgjør etter departementets vurdering en økt risiko for at lokasjonen kan utnyttes til etterretningsformål og sabotasje.

Videre innebærer rollen til Bergen Engines som leverandør og underleverandør til både forsvarssektoren og virksomheter i sivil sektor, at selskapet i seg selv representerer en sikkerhetsmessig verdi. Bergen Engines er underleverandør av blant annet motorprodukter og ettermarkedstjenester til det maritime segmentet. Selskapet har ingen kjente sikkerhetsavtaler, og det er oppgitt at det ikke behandles sikkerhetsgradert informasjon ved selskapets anlegg. Bergen Engines gjennomfører installasjon av motorer i Forsvarets fartøy og har vedlikeholdsoppdrag knyttet til motorene. Selskapet er i tillegg leverandør til en rekke virksomheter i sivil sektor, som enten er underlagt sikkerhetsloven eller som har en tilknytning til totalforsvaret.

Selv om Bergen Engines gjennom sine oppdrag ikke har direkte tilgang til sikkerhetsgradert informasjon, vil den samlede kunnskapen og kompetansen selskapet har tilegnet seg, være informasjon som har en klar etterretningsverdi for russiske myndigheter. Sensitiv kunnskapsoverføring fra TMH til russiske myndigheter vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til forsvar, sikkerhet og beredskap og samfunnets grunnleggende funksjonalitet. I tillegg vil en overdragelse av selskapet innebære en økt mulighet for å kunne utøve sikkerhetstruende virksomhet gjennom leveransene til forsvarsektoren og sivil sektor.

Etter departementets vurdering er dette elementer som både samlet og hver for seg vil kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom eiendomsretten til Bergen Engines overføres fra Rolls-Royce til TMH. Etter departementets syn er terskelen «ikke ubetydelig risiko» klart oversteget i denne saken. Dette er særlig begrunnet i vurderingen av den aktuelle kjøperen og risikoen for at tilgangen til varer, informasjon og teknologi som Bergen Engines er i besittelse av, vil kunne utnyttes på en måte som skader nasjonale sikkerhetsinteresser. I tillegg er den sikkerhetsmessige verdien av Bergen Engines og dets eiendommer av betydning for vurderingen. Det er uten betydning at forsvarsrelaterte leveranser per i dag er opplyst å utgjøre en mindre del av virksomheten til Bergen Engines, ettersom det er de potensielle konsekvensene ved et eventuelt salg som må vurderes.

Departementet mener på denne bakgrunn at et vedtak om å pålegge Rolls-Royce og TMH å stanse salgsprosessen er klart nødvendig for å sikre at nasjonale sikkerhetsinteresser ikke blir truet, og at det med hjemmel i sikkerhetsloven § 2-5 er grunnlag for å stanse transaksjonen. Vedtaket er et egnet tiltak for å oppnå dette. Mindre inngripende tiltak, bl.a. om salget skal kunne tillates gjennomført på vilkår, har vært vurdert, men anses ikke egnet. Regelverket for eksportkontroll har ikke hjemmel til å stanse eller omstøte salget av Bergen Engines. Eksportkontrollregelverket vil etter departementets vurdering heller ikke redusere risikoen for overførsel av teknologi til TMH i tilstrekkelig grad. Det vurderes som svært sannsynlig at oppkjøpet vil kunne lede til forsøk på omgåelse av reglene gjennom fordekt utførsel av varer og teknologi. Videre vil eksportkontrollregelverket ikke være egnet til å håndtere sikkerhetsrisikoen knyttet til at Bergen Engines sin lokasjon kan utnyttes til etterretningsformål og sabotasje. Det vil heller ikke være tilstrekkelig å stanse

leveransene fra Bergen Engines til det norske Forsvaret, ettersom også dette kun vil avbøte deler av de sikkerhetsmessige utfordringene oppkjøpet representerer.

For Rolls-Royce og TMH antas de eventuelle negative konsekvensene ved vedtaket i all hovedsak å være av økonomisk karakter. Selskaper kontrollert av en stat vi har sikkerhetssamarbeid med, er ikke berørt av vedtaket. Det er altså fortsatt et stort kapitalmarked som vil kvalifisere som eier. Departementets oppfatning er at Rolls Royce vil arbeide videre med å finne konstruktive løsninger for Bergen Engines og dets videre drift. Eventuelle andre negative konsekvenser for TMH ved ikke å få tilgang til varer, informasjon eller sensitiv teknologi fra Bergen Engines, står uansett i direkte motstrid til nasjonale sikkerhetsinteresser og vil derfor ikke være relevant for forholdsmessighetsvurderingen. Sett hen til de potensielt alvorlige skadevirkningene som vil kunne inntre dersom den aktuelle transaksjonen tillates gjennomført, er vedtaket etter departementets vurdering derfor også et forholdsmessig tiltak.

Departementet har også vurdert forholdet til Grunnloven, EMK, EØS-avtalen og Norges øvrige folkerettslige forpliktelser. Verken Grunnloven eller Norges folkerettslige forpliktelser er til hinder for at myndighetene iverksetter nødvendige og forholdsmessige tiltak for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Kravene til nødvendighet og forholdsmessighet gjelder uansett tilsvarende for vedtak som fattes etter sikkerhetsloven § 2-5.

Vedtaket er utformet slik at punkt 1 er et pålegg til Rolls-Royce plc og deres datterselskaper å stanse salget av aksjene i Bergen Engines, samt å stanse enhver overføring av aksjer, eiendeler, eiendom, industriell eller teknologisk informasjon eller andre rettigheter i Bergen Engines eller selskapets datterselskaper til TMH. Dersom Rolls-Royce mot formodning ikke innretter seg etter dette pålegget vil det være et brudd på sikkerhetsloven, som vil kunne være grunnlag for erstatningsansvar for Rolls-Royce.

I vedtaket punkt 2 og 3 er det tatt inn ytterligere mekanismer som vil gjøre det mulig for norske myndigheter effektivt å håndheve vedtaket dersom pålegget i punkt 1 ikke etterkommes av Rolls-Royce. Punkt 2 om å nekte registrering i relevante registre, herunder aksjonærregisteret, foretaksregisteret og tinglysingsregisteret, vil blant annet kunne medføre at selskapet ikke lovlig kan drive virksomhet i Norge. Punkt 3 innebærer at utenriksministeren får fullmakt til å fatte vedtak om et krav til foregående godkjenning av Utenriksdepartementet ved enhver eksport av varer og teknologi fra Bergen Engines til sluttbruker eller aktører hjemmehørende i Russland.

## Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r:

Vedtak med hjemmel i lov 1 juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet § 2-5 første ledd:

1. Rolls-Royce plc og deres datterselskaper pålegges å stanse salget av aksjene i det norske selskapet Bergen Engines AS til selskaper i Transmashholding Group og enhver overføring av aksjer, eiendeler, eiendom, industriell eller teknologisk informasjon eller andre rettigheter i Bergen Engines eller selskapets datterselskaper til Transmashholding Group.
2. Justis- og beredskapsministeren gis fullmakt til å instruere relevante registeransvarlige om at en eventuell overføring i strid med punkt 1 skal nektes registrert.
3. Utenriksministeren gis fullmakt til å fatte vedtak om at enhver eksport av varer eller teknologi fra Bergen Engines eller selskapets datterselskaper til Russland, med sluttbruker i Russland eller til aktører hjemmehørende i Russland må underlegges forutgående godkjenning av Utenriksdepartementet.