

FOKUS: KINESISKE INVESTERINGER I NORDEN

Introduksjon: Når geoøkonomi møter
den nordiske modellen¹Bjørnar Sverdrup-Thygeson
*Forsvarsstaben*Ulf Sverdrup
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Sammendrag

De fem nordiske landene har alle gjort suksess som små og økonomisk åpne stater på verdensmarkedet. Denne åpenheten har tillatt kapital, varer og ideer å flyte relativt uhindret fra verdens økonomiske kraftsentre til Europas nordligste utkant. Kinas fremvekst som et økonomisk kraftsenter har imidlertid medført et nytt dilemma: Hvordan forholder man seg til en autoritær, men investeringsvillig, økonomisk stormakt man ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med? I denne fokusspalten presenterer forskere fra hvert av de nordiske landene hvordan debatten rundt dette dilemmaet har kommet til uttrykk i de ulike nordiske offentligheter. I sum fremviser de fem kapitlene noen brede nordiske fellestrekk. I alle land har sikkerhetsproblematikken ved kinesiske investeringer blitt mer fremtredende, men det har kommet til uttrykk på noe ulikt vis i henholdsvis dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk debatt. Kapitlene viser samlet sett at det har skjedd en betydelig endring i de ulike nasjonale debattene. Denne endringen har skjedd både svært nylig, svært raskt og i stor grad samtidig på tvers av den nordiske offentligheten, i takt med at de nordiske landene har måttet

¹ Arbeidet med denne artikkelen er finansiert med støtte fra Nordisk ministerråd og Norges forskningsråd, prosjektnummer 296501.

*Kontaktinformasjon: Bjørnar Sverdrup-Thygeson, e-post: bjornar.sverdrup-thygeson@oxon.org

©2020 Bjørnar Sverdrup-Thygeson og Ulf Sverdrup. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license. Citation: Bjørnar Sverdrup-Thygeson og Ulf Sverdrup (2020). Introduksjon: Når geoøkonomi møter den nordiske modellen. *Internasjonal Politikk*, 78(1): 32–42. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v78.2099>

tilpasse seg en internasjonal situasjon hvor økonomi og sikkerhetspolitikk i økende grad har blitt sammenflettet.

Nøkkelord: investeringer · sikkerhet · økonomi · Norden · Kina

Innledning

De fem nordiske landene har alle gjort suksess som små og økonomisk åpne stater på verdensmarkedet. Denne åpenheten har tillatt kapital, varer og ideer å flyte relativt uhindret til Europas nordligste utkant fra verdens økonomiske kraftsentre. Lenge gikk investeringsstrømmene innad i de vestlige land, eller fra de vestlige land til ikke-vestlige land. Men med Kinas økonomiske suksess har et nytt kraftsenter vokst frem. Strømmene av kapital har fått nye eiere, og de har tatt nye retninger. Folkerepublikken Kina har under ledelse av kommunistpartiet nytt stor økonomisk suksess, og kinesiske investeringer har også økt betydelig i en rekke land, også i Europa og i de nordiske landene. Samtidig med denne utviklingen har Kinas handelspolitiske strategi og indrepolitiske regime på flere områder gått i retning av mindre åpenhet.

Økte investeringer fra Kina stiller de europeiske land, herunder de nordiske, overfor et dilemma, nemlig: Hvordan forholder man seg til et udemokratisk, men investeringsvillig økonomisk kraftsenter man ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med? Kina er på mange måter i en historisk særklasse. Japan var, med sin kraftige økonomiske fremvekst etter andre verdenskrig, en vestlig alliert som ikke utgjorde noen sikkerhetsmessig trussel. Sovjetunionen var på sin side aldri integrert i vestblokkens økonomiske system og var dermed heller ingen nevneverdig kilde for utenlandske investeringer i de nordiske landene. Kina ble på sin side integrert i det globale økonomiske gode selskap, basert på den implisitte tanken om at dette ville fostre økende økonomisk og politisk åpenhet i folkerepublikken (Campbell & Ratner, 2018). Imidlertid har den senere tids autoritære tilstrømming i Kina, spesielt under Xi Jinping, gjort flere av disse grunnleggende antagelsene til skamme (Ross & Bekkevold, 2016). I takt med at man i USA ser en stadig mer tverrpolitisk kritisk holdning til Kina, fremtrer konturene av en økt politisk, økonomisk og teknologisk rivalisering mellom to ledende parter i verdensøkonomien. USA definerte nylig Kina som en revisjonistisk rivaliserende makt, mens EU på sin side understreket at Kina nå må anses som ikke bare en samarbeidspartner, men også som en «systemisk rival» som fremmer et udemokratisk politisk system (The White House, 2017; EU Commission, 2019).

På denne bakgrunnen er det derfor en stadig mer omfattende internasjonal debatt om hvordan man skal ivareta nasjonale sikkerhetshensyn med hensyn investeringer fra Kina. Denne debatten går også ut over spørsmålet om investeringer. Det er for eksempel flere som har bekymringer for at en utenlandsk aktør kan tilegne seg så stor tyngde i den innenlandske økonomien, for eksempel ved at den *de facto* kan bidra til å begrense og forme det nasjonale politiske handlingsrommet, eller skape

unødig politisk press gjennom for eksempel gjeldsakkumulasjon og dermed bli en «gjeldsfelle» der gjeld brukes for å skape politisk press eller gjenytelser. En annen, men relatert tematikk gjelder sektorspesifikke sikkerhetsbekymringer vedrørende ikke-allierte leverandører til kritisk nasjonal infrastruktur. Debatten rundt Huaweis rolle i 4G- og nå i 5G-utbyggingen er en nøkkelsak i så måte. For det tredje kan man definere et sett med bekymringer relatert til spørsmål om markedets virkemåte, nærmere bestemt at for sterk kinesisk innflytelse – og uten at Kina følger prinsipper om åpenhet – kan hule ut den nasjonale økonomiske strukturen. Denne fokusspalten føyer seg til og bidrar i denne debatten ved at vi tar et samlet blikk på hvordan de nordiske landene har respondert og håndtert noen av de utfordringene og mulighetene som ligger i økte kinesiske investeringer.

Investeringer, åpenhet og sikkerhet

Utenlandske investeringer er i utgangspunktet et gode. Studier har vist at utenlandske oppkjøp og investeringer bidrar til økt produktivitet, til kunnskapsoverføring og til at de kan skape arbeidsplasser og skatteinntekter (Du et al., 2014; Farole & Winkler, 2014; World Bank, 2017, s. 1–5). En nylig analyse viser for eksempel at kinesiske investeringer resulterer i bedre kår for de oppkjøpte selskapene (Fuest et al., 2019). For alle nordiske land er det derfor viktig å være en attraktiv destinasjon for utenlandske investeringer. Attraktiviteten kan økes ved å ha få reguleringer, lave terskler og enkle prosedyrer (World Bank, 2019). Tilsvarende ønsker vi at det er åpenhet, likebehandling, sikkerhet og forutberegnelighet for de mange nordiske utgående investeringene til andre land.

Men ikke alle utenlandske investeringer er like ønskelige. Noen investeringer kan svekke nasjonal sikkerhet. Det er for eksempel viktig å sikre kontroll med kritisk infrastruktur, det vil si de anlegg og systemer, fysiske eller digitale, som er nødvendige for å opprettholde samfunnets behov og funksjoner. Investeringer og oppkjøp kan også på andre områder innebære en sikkerhetsrisiko. Dersom et oppkjøp skaper uheldige avhengigheter knyttet til for eksempel leveranse av råvarer, innsatsfaktorer eller verdikjeder, kan det påvirke nasjonal sikkerhet. Utenlandske oppkjøp kan også gi andre tilgang til eiendom og areal eller teknologi og kunnskap, noe som kan virke negativt på nasjonal sikkerhet. Noen oppkjøp eller investeringer kan også muliggjøre overvåkning og at sensitiv informasjon spres, noe som kan gi muligheter for sabotasje eller mangel på kontroll eller påføre samfunnet annen skade (Moran, 2016; Meunier et al., 2014).

Den internasjonale økonomiske og politiske utviklingen gikk lenge i retning av liberalisering og en åpnere og stadig lettere adgang for utenlandske investeringer. De nordiske land har de siste tiår fulgt denne trenden. Tidligere hadde vi i Norge for eksempel regler om eierskifte som diskriminerte mellom norske og utenlandske statsborgere, men disse bortfalt med inngåelsen av EØS-avtalen. Ervervsloven, som kom i 1995, skulle kontrollere eierskifte, men den ble fjernet i 2002. Danmark og

Sverige har heller ikke noe omfattende regelverk, eller «screening prosedyrer», som sikrer myndighetskontroll rundt investeringer ut fra sikkerhetsmessige hensyn, mens land som Australia, USA og Kina har adskillig mer velutviklede systemer (Wherlé & Pohl, 2016).

For alle land gjelder det å finne en god balanse mellom det å sikre gode vilkår for økonomisk utvikling samtidig som man skal ivareta nasjonale sikkerhetshensyn. Med økte geopolitiske spenninger synes pendelen å være i ferd med å snu, også i Europa. I sentrale europeiske land har man innført nye regler rundt investeringer, og EU har også besluttet nye reguleringer på feltet (United Nations 2019, s. 84–85). I de nordiske land har også debatten rundt utenlandske investeringer tiltatt. I Norge leverte Traavik-utvalget sitt forslag til ny sikkerhetslov, der spørsmålet om eierskap og utenlandske investeringer ble belyst (Forsvarsdepartementet, 2016). Eierskap er nå også innarbeidet i den nye sikkerhetsloven som Stortinget vedtok, og dette supplerer det regelverket vi har hatt i petroleumsforskriften (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2018).

Utfordringene med å regulere utenlandske investeringer er flere. Det er ofte en vanskelig balansegang mellom det å sikre gode vilkår for økonomisk utvikling, og å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn. Det er heller ikke uten videre lett å bli faglig og saklig enige om hva som bør skjermes ut fra sikkerhetshensyn. Kritisk infrastruktur kan være knyttet til energiforsyning, telekommunikasjon eller betalingstjenester, men det kan også tolkes mer utvidet til å omfatte for eksempel medier og finansinstitusjoner. Økt digitalisering gjør grensedragningen mellom ulike sektorer enda vanskeligere (Grieger, 2017; Hemmings, u.d.). I en politisk debatt kan man også lett se at noen av politiske grunner vil ønske en begrenset forståelse for å sikre mest mulig åpenhet, mens andre vil ønske å tolke sikkerhet og kritisk infrastruktur i en utvidet forstand og kanskje omfatte helse, trygghet, miljø eller økonomisk eller sosial velferd i bred forstand (se f.eks. Fleming & Espinoza, 2019). Innad i ulike land kan man også forvente spenninger. For eksempel kan aksjonærer mene at verdien på et selskap kan økes dersom det ikke er noen begrensninger på salg, mens myndighetene kan ønske at selskapet ikke selges til utenlandske investorer.

Det er også krevende å finne egnede tiltak og metoder for faktisk å kontrollere, vurdere og eventuelt godkjenne investeringer. Det krever at man vet hva man faktisk ønsker å beskytte, og at man har gode prosedyrer. Dersom man skal gjøre en «screening» av utenlandske investeringer, kan det skje på ulike måter. I Australia har man for eksempel et eget såkalt Foreign Investment Review Board som gir godkjenning i forkant. De opererer også med ulike terskler, der det for eksempel stilles andre krav rundt investeringer fra statseide foretak enn for selskaper (Mendelsohn & Fels, 2014; Treasurer of Australia, 2019). Ved å etablere en «screening mekanisme» reises også en rekke krav til kompetanse og saksbehandling. Likeledes vil man måtte avklare spørsmål om grad av åpenhet rundt vurderingskriteriene, om beslutningene skal offentliggjøres, samt om det skal finnes ankemuligheter. Endelig er det også et spørsmål rundt kapasitet og evnen til små land, som de nordiske, til å kunne gjøre denne

type avveininger og beslutninger alene, eller om man er best tjent med at det utvikles felles europeiske eller nordiske standarder og praksiser. Det reises også spørsmål om de nordiske land kan ha en annen praksis enn den man har hos andre allierte eller nære samarbeidspartnere.

Nordiske perspektiver

Norden er ikke noe unntak fra det generelle bildet i verden. Vi observerer at også de nordiske land har sett en betydelig økning i kinesiske investeringer samt økte kinesiske nyetableringer og anbudsvinnere på nordiske kontrakter. Det er gode grunner for at kinesiske investeringer øker i Norden. De nordiske landene deler i det store og hele en felles posisjon som attraktive høyinntektsland, med betydelig spisskompetanse innen områder av stor interesse for kinesiske investorer. I tillegg er de også tradisjonelt åpne økonomier med stor politisk stabilitet, gode institusjoner og en høyt utdannet befolkning (Forsby, 2019; Sverdrup-Thygeson et al., 2017).

De nordiske land har mer ressurser, de har mindre akutt behov for investeringer, og de er derfor også i prinsippet bedre rustet til å håndtere økning av kinesiske investeringer og til å balansere muligheter og utfordringer enn noen av de mindre utviklede landene. De nordiske land er også særlig avhengige av et åpent og regelbasert internasjonalt handelssystem, og de har mye å tape på en mer proteksjonistisk verdensorden med økte økonomiske barrierer. Selv om denne økningen i kinesiske investeringer i nordisk næringsliv jevnt over har vært ansett som positiv, har den også medført en voksende bekymring for at enkelte kinesiske investeringer kan medføre negative konsekvenser for samfunnssikkerheten. Denne bekymringen har over de seneste par årene kommet stadig sterkere til uttrykk, mest fremtredende i de årlige trusselvurderingene fra de nordiske lands sikkerhetstjenester.

Spørsmålene som reises, er derfor mange. Hvordan skal så en liten, åpen økonomi forholde seg til en mindre liberal og åpen verden? Er det mulig å skille mellom den økonomiske og den sikkerhetspolitiske sfæren når man står overfor land som ikke selv praktiserer dette skillet? Siden den kalde krigens slutt har nordiske land i stor grad sluppet å forholde seg til disse dilemmaene, men Kinas fremvekst har brakt disse opp mot toppen av agendaen hos alle de nordiske landene. I sum innebærer dette at man må trække opp en ny og vanskelig balansegang mellom potensielt å ofre strategisk infrastruktur på den politiske naivitetsalter, eller å innføre proteksjonistiske virkemidler som i altfor stor grad bidrar til å dempe innovasjon og, i siste instans, nordisk velstandsutvikling.

Men de nordiske land er ikke alene. Tematikken har ansporet debatt og politisk handling blant de fleste OECD-landene de siste årene, og spesielt i land som står i et tett sikkerhetspolitisk forhold til USA (Bennett & Bender, 2018; Dutch Ministry of Foreign Affairs, 2019; Godement & Vasselier, 2017; Government of Sweden, 2019; Grieger, 2017; Moran, u.d.; Sverdrup, 2018). Som et resultat av denne realiseringen er de nordiske landene i gang med diskusjoner om å etablere nye rammeverk for å

screening investeringer for sikkerhetsutfordringer. I tillegg er EU i gang med å etablere sin screening mekanisme, med relevans ikke bare for de nordiske EU-medlemmene, men også potensielt for både Norge og Island gjennom EØS-avtalen.

I denne fokusspalten lar vi forskere fra hvert av disse landene presentere et overblikk over status i den offentlige debatten i sitt land om kinesiske investeringer og de politiske prosessene rundt balansegangen mellom sikkerhetshensyn og godene ved en åpen økonomi. Vi retter søkelyset på hvordan dette dilemmaet i skjæringspunktet mellom den nordiske modellen og geoøkonomiske sikkerhetsbetenkeligheter spiller seg ut i de ulike nordiske landene. I de følgende kapitlene vil Yang Jiang fra Dansk institutt for internasjonale studier (DIIS) gi sin analyse av dansk politikk overfor kinesiske investeringer. Mikael Mattlin fra Universitetet i Turku presentere det finske perspektivet, mens Egill Thor Nielsson fra Islands Universitet besørger et overblikk over den islandske håndteringen av problematikken. Bjørnar Sverdrup-Thygeson og Espen Mathy fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) analyserer situasjonen i Norge, og Nicola Nymalm og Viking Bohman fra Utrikespolitiska institutet (UI) i Sverige presenterer den politiske og opinionsmessige situasjonen der. I tillegg til disse ulike landkapitlene har vi også gjennomført en spørreundersøkelse i alle nordiske land, der vi har bedt nær 5000 respondenter i de nordiske land om å gi sine vurderinger. Morten Andersen og Ulf Sverdrup presenterer i en artikkel resultatene fra undersøkelsen.

I arbeidet med denne spalten har vi hatt en workshop i Oslo, og vi har arbeidet etter en felles mal med sikte på å øke grunnlaget for sammenligning. Landartiklene er bygd opp rundt samme struktur. De gir alle en kort bakgrunnsskildring av landets forhold til Kina og de relevante nøkkeldataene med hensyn til investeringsstrømmene fra Kina. Dernest analyseres de pågående offentlige debattene og foreslåtte politiske virkemidlene angående nasjonale sikkerhetshensyn og kinesiske investeringer. I hver artikkel presenteres og drøftes én til to nøkkelsaker, der de vil gå i dybden på enkeltsaker som illustrerer overordnede trekk ved situasjonen for kinesiske investeringer i henholdsvis Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Vi har valgt å se nærmere på de enkeltsakene som har skapt mest offentlig debatt i den nasjonale opinionen, men også på saker som illustrerer hvordan kinesiske investeringer har bidratt til vekst og verdiskaping i de nordiske økonomiene hvor dette er relevant. Gitt Huaweis sentrale posisjon i den globale debatten rundt potensielle sikkerhetskonsekvenser ved kinesiske investeringer vil dette selskapets greenfield-investeringer og -søknader behandles på tvers av alle de nordiske landene. Forfatterne kartlegger også de strukturer og prosedyrer som finnes i de ulike land for å sikkerhetsjekke utenlandske investeringer fra Kina og eventuelle pågående forsøk på å endre disse mekanismene, og hvordan disse har blitt utformet i en nordisk og europeisk politisk kontekst. De ulike bidragene ser også nærmere på de pågående nasjonale debattene og søker dermed også å få en bedre forståelse for meningsdannelsen og det politiske grunnlaget for de nordiske lands standpunkt og balansering av investeringsdilemmaene.

Avslutning

I sum fremviser de fem kapitlene noen brede nordiske fellestrekk. I alle land har sikkerhetsproblematikken ved kinesiske investeringer blitt mer fremtredende, men det har kommet til uttrykk på noe ulikt vis i henholdsvis dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk debatt. Kapitlene viser samlet sett at det har skjedd en betydelig endring i de ulike nasjonale debattene, en endring som har skjedd både svært nylig, svært raskt og i stor grad samtidig på tvers av den nordiske offentligheten. Den fellesnordiske spørreundersøkelsen som blir presentert i det påfølgende kapitlet, underbygger denne konklusjonen ytterligere (Andersen & Sverdrup, 2020). Som spørreundersøkelsene indikerer, går skepsis mot kinesiske investeringer på tvers av alle de nordiske landene snarere enn mellom dem. Samtidig er det verdt å bemerke at befolkningen i Norden er mer negativ til investeringer fra Russland enn fra Kina. Bildet er heller ikke helt svart hvitt. Innen noen sektorer er det mindre negative holdninger til utenlandske investeringer enn i andre, noe som indikerer et ganske pragmatisk og nyansert syn på utenlandske investeringer.

Undersøkelsen viser som helhet at det nordiske publikum er ganske samstemte. Vi finner lite variasjon mellom land, og vi finner flere fellestrekk enn forskjeller som skiller dem. Andre undersøkelser i andre land finner de samme mønstrene. For eksempel viser en nylig internasjonal undersøkelse av økonomers (altså ikke det jevne publikums) holdninger i Europa at kinesiske investeringer betraktes med større mistenksomhet enn investeringer fra andre land, men mindre negativt enn de betraktes blant de amerikanske respondentene (IFO Institute, 2019). Det finnes dessverre foreløpig ingen tidsserie som undersøker det nordiske folkets holdninger til kinesiske investeringer over tid (dette er blant annet noe et kommende forskningsprosjekt på NUPI i Oslo søker å opprette), men alle analysene i de fem land kapitlene påpeker et bredt trendskifte i den nasjonale debatten om sikkerhetspolitiske konsekvenser av kinesiske investeringer i årene rundt 2017–2018.

I det finske bidraget lanseres Lebows konsept om et «gestaltskifte», et skifte hvor den politiske diskursen endrer seg, og politiske handlinger drøftes på bakgrunn av en annen kontekstforståelse enn tidligere (Lebow, 2010). Dette er et nyttig begrep for å beskrive denne fokusspaltens hovedkonklusjon, nemlig at et slikt gestaltskifte later til å ha funnet sted på bred basis i den nordiske offentligheten. Kinesiske investeringer pleide jevnt over, som nevnt i det norske bidraget, å bli diskutert som et økonomisk og handelspolitisk spørsmål, mens man nå i stadig større grad ser at det også diskuteres som et sikkerhetspolitisk henseende. De ulike kapitlene har alle identifisert dette skiftet og analysert hvordan det har forløpt innenfor de relevante innenrikspolitiske kontekster, og vi har sett at alle land har tatt steg i retning av en bedre forståelse for og håndtering av mulig risiko knyttet til investeringer. Både fellestrekkene og ulikhetene i de relevante nordiske nasjonale debattene er interessante. Den viktigste fellesnevneren er som sagt det gestaltskiftet som fant sted i den nordiske politiske debatten i dette tidsrommet.

Hva er så årsakene til dette mer eller mindre samtidige skiftet? Det er flere faktorer som kan forklare denne endringen. Noe må knyttes til lokale forhold, men det er nærliggende å tro at den også er knyttet til bredere og mer internasjonale trender. Som det svenske bidraget påpeker, kan man spore dette skiftet svært tydelig i de offentlige trusselvurderingene fra de svenske sikkerhetstjenestene. Tilsvarende eksempler på endrede offentlige innspill fra sikkerhets- og etterretningsverdenen kan man også se i andre nordiske land, for eksempel i hvordan den danske militære etterretningstjenesten likeledes omtaler kinesiske investeringer som en sikkerhetsutfordring i langt mer ekspansive ordelag i sin 2018-vurdering av trusler mot dansk sikkerhet og interesser, enn hva man gjorde i tidligere utgaver (Forsvarets Etterretningstjeneste, 2018).

Samtidig har dette nær simultane gestaltskiftet med stor sannsynlighet også sin bakgrunn i at eksterne, utenrikspolitiske faktorer har vært hoveddrivere for denne utviklingen. Både den innenrikspolitiske utviklingen i Kina, som i dette tidsrommet ble tydelig mer autoritær, og den internasjonale utviklingen hvor en tverrpolitisk holdningsendring i USA førte til et paradigmeskifte i retning av en mer konfronterende politikk mot Kina, har spilt inn. I tillegg har EUs endrede posisjon, som spesielt har kommet til syne etter det kinesiske oppkjøpet av tyske Kuka, vært spesielt viktig.

Vi kan også observere at de ulike innenrikspolitiske forhold har bidratt til å gi disse brede internasjonale driverne distinktive uttrykk og «oversettelser» som reflekterer de ulike landenes økonomiske situasjon samt særegne institusjonelle og historiske særtrekk. Det finske og det danske kapitlet illustrerer for eksempel hvordan høyreorienterte populistere i Finland særpreget seg ved å være spesielt positive til Kina, mens de i Danmark snarere var særegent negative til kinesisk innflytelse. Geografiske forskjeller virket også inn. Som det islandske bidraget understreker, har nærhet til Arktis gjort spørsmålet om kinesiske investeringer ekstra relevant for de gryende stormaktsspenningsene mellom USA og Kina og har dermed også bidratt ekstra til å bringe slike oppkjøp inn i et sikkerhetspolitisk preget ordskifte. Dette har blant annet tilkjennegitt seg i et kraftig amerikansk press mot europeiske handelspartnere om å ta større sikkerhetshensyn i spørsmålet om kinesiske investeringer, spesielt hva angår Huawei's rolle i å bygge nasjonale mobilnett.

Det er dog interessant å merke at de nordiske landenes ulike formelle institusjonelle tilknytninger til organisasjoner som EU og NATO ikke later til å ha lagt for store føringer på det tidligere nevnte gestaltskiftet. Skiftet er sporbart på tvers av de nordiske landene, på tross av at Finland og Sverige som ikke-NATO medlemmer er formelt mindre tett knyttet til USA. Island og Norge har på sin side også vært del av det samme mønsteret, selv om de i kraft av ikke å være EU-medlemmer har en posisjon som handelspolitiske solospillere overfor Kina. Observasjonene peker i retning av at vi, i stedet for å legge vekt på formelle tilknytningsformer, må se mer på reell tilknytning. Sverige og Finland er reelt sett svært tett knyttet til NATO, mens Norge og Island reelt sett er tett integrert med EU. Samlet sett finner vi at den europeiske dimensjonen later til å være et gravitasjonspunkt som preger den

nordiske offentlige og politiske debatten som helhet. Med andre ord later de europeiske institusjonene til å være sentrale fortolkere av de premisser som legges av en ny internasjonal situasjon, hvor de nordiske politiske systemene må ta stilling til et nytt sett av sektoroverskridende utfordringer i krysningspunktet mellom økonomi og sikkerhetspolitikk.

Om forfatterne

Bjørnar Sverdrup-Thygeson er analytiker i Forsvarsstaben, og tidligere forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), med kinesisk politikk og internasjonale relasjoner som sitt fagfelt. Han avlegger sin PhD ved London School of Economics, etter studier i Oxford, Oslo og Kina.

Ulf Sverdrup er direktør ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Han har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Før han begynte ved NUPI, var han professor ved Handelshøyskolen BI og professor ved ARENA Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo. Sverdrup står bak en rekke publikasjoner om ulike tema innen internasjonal politikk, med særlig vekt på europeisk politikk, europeisk integrasjon og norsk utenrikspolitikk. Han ledet sekretariatet for Europautredningen (NOU 2012:2).

Bibliografi

- Bennett, C. & Bender, B. (2018, 22. juni). How China acquires 'the crown jewels' of U.S. technology. *POLITICO*. Hentet 21.9.18 fra <https://politi.co/2kdTIgJ>
- Campbell, K. M. & Ratner, E. (2018). The China reckoning: How Beijing defied American expectations. *Foreign Affairs*, 97(2). Hentet 9.1.20 fra <https://china.usc.edu/sites/default/files/campbell%20and%20ratner%202018%20the%20china%20reckoning.pdf>
- Du, L., Harrison, A. & Jefferson, G. (2014). FDI spillovers and industrial policy: The role of tariffs and tax holidays. *World Development*, 64, 366–383.
- Dutch Ministry of Foreign Affairs. (2019). The Netherlands and China: A new balance.
- EU Commission. (2019). EU-China – A strategic outlook.
- Farole, T. & Winkler, D. (2014). Making foreign direct investment work for Sub-Saharan Africa: Local spillovers and competitiveness in global value chains, directions in development – trade. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0126-6>
- Fleming, S. & Espinoza, J. (2019). Margrethe Vestager examines curbs on non-EU state-backed companies. *Financial Times*. Hentet 20.12.19 fra URL <https://www.ft.com/content/452d2c7a-1f0e-11ea-92da-f0c92e957a96>
- Forsby, A. B. (Red.). (2019). Nordic-China cooperation: Challenges and opportunities. NIAS Reports. Hentet fra http://nias.asia/sites/default/files/news_files/nordic-china_cooperation-report-oa.pdf
- Forsvarets Efterretningstjeneste. (2018). Intelligence Risk Assessment 2018. Hentet 06.12.19 fra https://feddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/EfterretningsmaessigeRisikovurderinger/Risk_Assessment2018.pdf
- Forsvarsdepartementet. (2016). NOU 2016: 19. *Samhandling for sikkerhet Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid* (NOU). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>
- Godement, F. & Vasselier, A. (2017). China at the gates: A new power audit of EU-China relations. European Council on Foreign Relations (ECFR). Hentet fra https://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242

- Government of Sweden, M. (2019). Regeringens skrivelse 2019/20: 18 – Arbetet i frågor som rör Kina 21. Hentet fra <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2019/10/regeringens-skrivelse-20192018/>
- Grieger, G. (2017). *Foreign direct investment screening: A debate in light of China-EU FDI flows*. European Parliament Briefing, Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Hemmings, J. (u.d.). Safeguarding our systems: Managing Chinese investment into the UK's digital and critical national infrastructure 54. Hentet fra <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2019/01/HJS-Safeguarding-Our-Systems-Report-NEW-BW-Inner-web.pdf>
- IFO Institute. (2019). IFO survey: Foreign direct investment from China is viewed more critically than from other countries. Hentet 06.12.19 fra <http://www.ifo.de/en/node/42427>
- Lebow, R. N. (2010). *Forbidden fruit: Counterfactuals and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Mendelsohn, R. & Fels, A. (2014). Australia's foreign investment review board and the regulation of Chinese investment. *China Economic Journal*, 7, 59–83. <https://doi.org/10.1080/17538963.2013.874068>
- Meunier, S., Burgoon, B. & Jacoby, W. (2014). The politics of hosting Chinese investment in Europe—an introduction. *Asia Europe Journal*, 12, 109–126. <https://doi.org/10.1007/s10308-014-0381-y>
- Moran, T. H. (2016). Three threats: An analytical framework for the CFIUS process. Hentet 27.8.18 fra <https://piie.com/bookstore/three-threats-analytical-framework-cfius-process>
- Moran, T. H. (u.d.). CFIUS and national security: Challenges for the United States, opportunities for the European Union 24.
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. (2018). Ny sikkerhetslov fra 1. januar 2019. Hentet 20.10.19 fra <https://www.nsm.stat.no/publikasjoner/regelverk/lover/ny-sikkerhetslov-fra-1.-januar-2019/>
- Ross, R. S. & Bekkevold, J. I. (Red.) (2016). *China in the era of Xi Jinping: Domestic and foreign policy challenges*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Sverdrup, U. (2018, 21. juni). Investeringer og sikkerhet: Norge bør koble seg til EUs nye investeringsregime. *Kronikk. Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.nupi.no/Nyheter/KRONIKK-Fra-handelskrig-til-kapitalkrig>
- Sverdrup-Thygeson, B., Lindgren, W. Y. & Lanteigne, M. (Red.) (2017). *China and Nordic diplomacy*. Oxon: Routledge.
- Treasurer of Australia, 2019. Australia's foreign investment policy. Hentet 11.08.19 fra https://firb.gov.au/sites/firb.gov.au/files/2018/12/1-January-2019-Policy_.pdf
- United Nations. (2019). World investment report 2019: Special economic zones. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) World Investment Report (WIR). United Nations. <https://doi.org/10.18356/8a8d05f9-en>
- Wherlé, F. & Pohl, J. (2016). Investment policies related to national security: A survey of country practices. *OECD Working Papers on International Investment No. 2016/02*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jlwrrf038nx-en>
- The White House. (2017). A New National Security Strategy for a New Era. Washington, DC: The White House. Hentet 20.12.19 fra <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>
- World Bank. (2019). Ease of doing business scores. Hentet fra <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>
- World Bank. (2017). *Global investment competitiveness report 2017/2018: Foreign investor perspectives and policy implications*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1175-3>

Abstract in English **Chinese Investments in the Nordics**

The five Nordic countries have all enjoyed considerable success as small, economically open countries on the world market. This openness has allowed capital, goods and ideas to flow relatively unimpeded from the economic power centres of the world to the northernmost fringe of Europe. China's rise as an economic hub has, however, resulted in a novel dilemma; how to relate to an authoritarian economic great power that is outside of one's security alliances, but is very willing to invest. In this focus section, researchers from each of the Nordic countries present how the debate over this dilemma has proceeded in

the respective Nordic publics. In sum, the five chapters demonstrate certain broad common traits amongst the Nordics. In all of the countries the potential security issues concerning Chinese investments have lately become a substantially more prominent feature of the national debate, although the modality of this shift showcases some slight varieties in the Danish, Finnish, Icelandic, Norwegian, and Swedish debates, respectively. The chapters demonstrate that there has been a substantial shift in the debate in all of the five public spheres. This shift has both happened quite recently, quite fast, and to a large extent quite simultaneously across all of the Nordic countries, as they have had to rapidly adjust to a new international environment where economy and security have become increasingly interlinked.

Keywords: investment · security · economy · Nordics · China