

Svör forsætisráðuneytisins við spurningum efnahags- og viðskiptanefndar vegna 726. máls á 154. löggjafarþingi – frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu

23. apríl 2024

Eftirfarandi eru svör forsætisráðuneytisins við spurningum sem efnahags- og viðskiptanefnd beindi til ráðuneytisins með tölvupósti 16. apríl 2024 vegna ofangreinds máls.

1) Í greinagerð með frumvarpinu er fjallað um, til að mynda í kafla 2.2.2. Réttarþróun innan OECD, ESB og víðar, að stefnumörkun ESB á sviði fjárfestingarýni birtist í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/452 um almenna umgjörð um reglur um fjárfestingarýni í löggjöf aðildarríkja sambandsins (e. establishing a framework for the screening of foreign investments into the Union). Hefur verið kannað hvort það sé á döfnni hjá ESB að setja efnisreglur á þessu sviði og ef svo er hefur verið kannað hvernig frumvarpið myndi ríma við þær?

Ráðuneytinu varð nýverið kunnugt um, eftir framlagningu frumvarpsins, að fyrr á þessu ári kynnti framkvæmdastjórn ESB fyrirætlanir um að útvíkka og styrkja regluverk sitt um rýni fjárfestinga inn í ESB, í samræmi við stefnu ESB frá 2023 um efnahagslegt öryggi (e. European Economic Security Strategy). Rétt er samhengis vegna að gera stuttlega grein fyrir gildandi reglugerð 2019/452.

a) Reglugerð ESB 2019/452

Gildandi reglur ESB á þessu sviði er nú að finna í reglugerð 2019/452, sbr. m.a. kafla 2.4.3.1, 2.5.5 og 4.2 í frumvarpsgreinargerð. Þótt um reglugerð sé að ræða, er hún sérstök að því leyti að hún leggur enga skyldu á aðildarríkin að koma á fót löggjöf um fjárfestingarýni. Ef aðildarríkin kjósa hins vegar að setja lög um fjárfestingarýni, sem flest hafa gert og hyggjast gera, þá geymir reglugerðin almennar viðmiðanir um gagnsæi, skilvirkni, jafnræði o.fl. sem horfa ber til við útfærslu slíkrar löggjafar, sbr. nánar kafla 2.5.5 í frumvarpsgreinargerð. Viðmiðanirnar eru það almennar að þær fela ekki í sér eiginlega lagasamræmingu,¹ og er enda allur gangur á því hvernig rýnilöggjöf aðildarríkja ESB er útfærð.

Reglugerð 2019/452 lýtur samkvæmt efni sínu eingöngu að erlendum fjárfestingum frá þriðju ríkjum inn í aðildarríki ESB. Reglugerðin bindur þó ekki hendur aðildarríkja ESB að því leyti að þau geta ákveðið í landslögum sínum að einnig skuli rýna fjárfestingar, sérstaklega ef þær falla undir viðkvæm svið. Hefur það orðið ofan á í helstu samanburðarlöndum að gildissvið rýnilöggjafar tekur meðal annars til fjárfestinga aðila innan ESB/EES, a.m.k. þegar fjárfest er á viðkvæmum sviðum, sbr. dönsk lög um fjárfestingarýni. Sum aðildarríki ganga lengra, t.d. Svíþjóð, þar sem allar fjárfestingar eru rýndar ef þær lúta að viðkvæmum sviðum. Einhver aðildarríki hyggjast þó láta við sitja að rýna eingöngu fjárfestingar aðila utan ESB/EES, t.d. Írland, en þarlend rýnilöggjöf tekur gildi 1. september 2024. Í þeim lögum er aðili utan

¹ Meginefni reglugerðar ESB 2019/452, og jafnframt ítarlegustu ákvæði hennar, lúta að samstarfi milli aðildarríkja ESB á sviði fjárfestingarýni, þ.m.t. reglur um upplýsingaskipti ef fjárfesting í einu aðildarríki getur haft áhrif á öryggi annars eða annarra aðildarríkja.

ESB/EES þó skilgreindur rúmt, m.a. sem lögaðili innan ESB/EES sem er undir stjórn eða áhrifavaldi aðila utan ESB/EES.

b) Tillaga framkvæmdastjórnarinnar frá 2024 að nýrri reglugerð ESB um fjárfestingarýni

Sem fyrr segir lagði framkvæmdastjórn ESB fyrr á þessu ári fram *tillögu að nýrri reglugerð* um fjárfestingarýni í aðildarríkjunum, sem ætlað er að leysa gildandi reglugerð 2019/452 af hólmi.² Meginefni og flest ákvæði tillögunnar lúta að innbyrðis samstarfi aðildarríkjanna á sviði fjárfestingarýni. Reglugerðin fellur ekki undir EES-samninginn, og er Ísland ekki aðili að umræddu samstarfi ESB-ríkjanna að svo stöddu. Í umræddri tillögu framkvæmdastjórnarinnar eru enn fremur lagðar til *þrjár meginbreytingar* frá gildandi reglugerð 2019/452:

- Aðildarríkjunum verður skylt að koma á fót löggjöf um fjárfestingarýni (ólíkt reglugerð nr. 2019/452). Þau munu hins vegar hafa talsvert svigrúm til útfærslu hennar, innan almenns ramma reglugerðarinnar (líkt og gildir í dag skv. reglugerð 2019/452).
- Gildissvið reglugerðarinnar mun ná m.a. yfir fjárfestingar sem stafa frá lögaðilum innan ESB/EES sem lúta stjórn aðila utan ESB/EES.
- Aðildarríkjunum verður að lágmarki skylt að rýna fjárfestingar sem tengjast „projects or programmes of Union interest“ sem tilgreind eru í viðauka I,³ og fjárfestingar sem tengjast mikilvægum innviðum og mikilvægri tækni sem nánar er tilgreind í viðauka II.

Viðauki II sem vísað er til hér beint á undan tilgreinir ýmsa starfsemi sem myndi falla undir viðkvæm svið samkvæmt 3. gr. fyrirbyggjandi frumvarps, t.d. framleiðslu hluta með tvíþætt notagildi, mikilvæga tækni/djúptækni, ómissandi lyf (aðföng), mikilvæga aðila í fjármála-kerfinu (sjá einnig 4. mgr. 4. gr. tillögu að reglugerð).⁴ Upptalning á tegundum djúptækni í viðauka II samsvarar þeirri starfsemi sem ráðgert er að falli undir 6. tölul. 3. gr. (íslenska) frumvarpsins, sbr. skýringar við ákvæðið í kafla 2.4.3.5 frumvarpsgreinargerðar.

Í 4. gr. umræddrar tillögu að reglugerð ESB eru tilgreindar ákveðnar *lágmarkskröfur* til löggjafar aðildarríkja um fjárfestingarýni. Þar sem um lágmarkskröfur er að ræða mega aðildarríkin ganga lengra, að gættum fjórfrelsisreglunum. Sjá einkum atriði sem nefnd eru í 2. og 3. mgr. 4. gr., sem ríma ágætlega við frumvarpið, m.a. eftirfarandi:

- Kveða skal á um tvískiptingu málsmeðferðar í fyrri og síðari fasa (e. initial review ... in-depth investigation). Sjá 10. gr. frumvarpsins, sbr. einnig 1. mgr. 6. gr.
- Ráðstafanir skuli gerðar til að hindra sniðgöngu (e. identify and prevent circumvention). Sjá 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins og skilgreiningu erlends aðila í 6. tölul. 2. gr. þess.
- Stjórnvöld hafi heimild til frumkvæðisrýni fjárfestinga sem ná *að minnsta kosti* 15 mánuði aftur í tímann (í frumvarpinu er frestur til að beita frumkvæðisrýni fimm ár aftur í tímann eins og í dönskum lögum). Sjá 2. mgr. 6. gr. og 8. gr. frumvarpsins.

² Sjá nánar https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13739-Screening-of-foreign-direct-investments-FDI-evaluation-and-revision-of-the-EU-framework_en - og hlekk: „Proposal for a regulation - COM(2024)23“.

³ Meðal annars: Space Programme, Union secure connectivity programme, Horizon 2020 (ýmis rannsóknarverkefni), Trans-European Networks for Transport (TEN-T) (mikilvægar hafnir og flutningastarfsemi), Trans-European Networks for Telecommunications, Digital Europe Programme, og EU4Health Programme, svo fátt eitt sé nefnt.

⁴ Sjá nánar https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13739-Screening-of-foreign-direct-investments-FDI-evaluation-and-revision-of-the-EU-framework_en - og hlekk: „Annex - COM(2024)23“.

- Gætt sé að trúnaði upplýsinga sem lagðar eru fram vegna fjárfestingarýni. Sjá 20. gr. frumvarpsins.
- Tryggður verði réttur aðila til málskots til dómstóla. Sjá 22. gr. frumvarpsins og 60. gr. stjórnarskrárinnar.
- Stjórnvöld birti árlegar skýrslur um framkvæmd laga fjárfestingarýni, m.a. stöðu og þróun, tölfræðilegar upplýsingar, m.a. málafjöldi eftir þjóðerni fjárfesta, samfélags-sviðum o.fl. Sjá, í frumvarpinu, ákvæði til bráðabirgða og 21. gr. um stýrihóp.
- Veita skal aðila andmælarétt o.fl. ef fyrirhugað er að grípa inn í erlenda fjárfestingu vegna þess að hún þykir ógna öryggi eða allsherjarreglu. Sjá 15. gr. frumvarpsins og almennar reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem gilda til fyllingar frumvarpinu.

Loks ber að hafa í huga að umrædd reglugerðardrög kunna að taka margvíslegum breytingum í meðförum Evrópuþingsins og ráðsins, að loknu því samráðsferli sem nú stendur yfir. Nýrri reglugerð ESB er ætlað að taka gildi 15 mánuðum eftir samþykkt hennar á síðari stigum.

c) Mat á árangri og áhrifum gildandi reglugerðar ESB 2019/452

Með tillögu framkvæmdastjórnarinnar fylgir vinnuskjal þar sem lagt er mat á áhrif og árangur af gildandi reglugerð 2019/452. Þar segir m.a.:⁵

***Effectiveness.** The evaluation found that the Regulation has had a positive impact on protecting security and public order from risky FDI in the EU. It also showed that the Regulation itself has not had chilling effects on the flow of FDI into the EU. [...]*

***Efficiency.** The administrative burden related to the implementation of the Regulation was found reasonable, both by Member State public authorities and parties to screened transactions. [...] (áh.br. FOR)*

Í umræddu vinnuskjali er hins vegar talið að einn helsti veikleikinn á reglum um fjárfestingarýni í aðildarríkjunum sé skortur á samræmi í regluverki milli ríkja:

„... several shortcomings were identified that result in blind spots in the system (such as the fact that there are still Member States without a screening mechanism or that foreign-controlled investments within the EU fall outside the cooperation mechanism). Ultimately, this undermines the ability of the Commission and Member States to identify and address a potentially wide scope of risky transactions.“ (áh.br. FOR)⁶

Þá er bent á í fyrrgreindu vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB að samstarf aðildarríkjanna innbyrðis á þessu sviði sé ekki jafn skilvirkt sem skyldi. Ætlunin er að bæta úr því með hinni

⁵ Sjá nánar https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13739-Screening-of-foreign-direct-investments-FDI-evaluation-and-revision-of-the-EU-framework_en - og hlekk: „Executive summary of the evaluation - SWD(2024)24“.

⁶ Sjá einnig umfjöllun OECD: „12. Important gaps in the effectiveness of screening in the Union stem from the absence of screening mechanisms in some Member States. These Member States have few or no effective means to manage risk related to foreign investment into the Union, do not build institutional capacity, and cannot benefit fully from exchanges with their peers in other Member States and the EU Commission. They may, however, be used as gateways into the internal market. Transactions taking place in these Member States are unlikely to be discovered and if they are, the concerned Member States may not be able to provide related information and, a fortiori, identify and address related risks to public order or security.“ (áh.br. FOR). OECD 2022, Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU - Assessing effectiveness and efficiency, bls. 8.

nýju reglugerð sem lögð hefur verið til, sbr. framangreinda umfjöllun. Snertir þetta frumvarpið þó ekki beint vegna þess að Ísland er ekki aðili að umræddu samstarfi innan ESB sem fyrr segir.

d) Frekari réttarþróun fram undan

Þess má geta að fyrrgreind tillaga ESB að nýrri reglugerð um fjárfestingarýni í aðildarríkjunum er hluti af stærri heildarpakka ráðstafana sem tengjast framkvæmd stefnu ESB frá 2023 um efnahagslegt öryggi (e. European Economic Security Strategy). Meðal annars er fyrirhugað að koma á fót reglum um rýni fjárfestinga „út úr“ sambandinu (e. outbound investments) á tilteknum sviðum. Er þá ætlunin að sporna gegn því að fjárfestingar á erlendri grundu leiði til þess að mikilvægar eignir, tækni, hugverk o.s.frv. færast frá aðildarríkjunum ESB yfir til þriðju ríkja svo að skerði öryggishagsmuni. Slíkt fyrirkomulag fellur alfarið utan frumvarpsins, sem snýr að rýni erlendra fjárfestinga „inn í“ íslenskt hagkerfi (e. inbound investments), líkt og gildandi reglugerð ESB 452/2019.⁷

2) Hefur ráðuneytið fengið sent spurningar frá Samtökum Iðnaðarins (og e.t.v. ásamt fleirum) um atriði sem snúa að frumvarpinu. Ef svo er, var þeim spurningum svarað eða er þeim svarað í greinargerð með frumvarpinu?

Ráðuneytið telur að öllum spurningum sem fram hafa komið í umfangsmiklu samráði um málið undanfarin ár, hafi verið svarað með beinum eða óbeinum hætti í greinargerð með frumvarpinu. Um samráðsferlið, sem skiptist í sérstakt frumsamráð, samráð um áformaskjal, samráð um frumvarpsdrög, og fundi með umsagnaraðilum, má nánar vísa til 5. kafla í greinargerð.

Í tengslum við samráð um drög að frumvarpinu, og fundi sem fulltrúar ráðuneytisins áttu með SA o.fl., þá beindu samtökin tilteknum spurningum og athugasemdum til ráðuneytisins með bréfi 30. nóvember 2022. Horft var til þeirra atriða sem rakin eru í bréfinu við frágang frumvarpsins og greinargerðar á árinu 2023 og svo fyrstu mánuðum þessa árs. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki sent SA o.fl. skrifleg viðbrögð við fyrrgreindu bréfi 30. nóvember 2022. Engu að síður hefur við frágang frumvarpsins verið tekið ríkt tillit til sjónarmiða samtakanna, m.a. með því að dregið hefur verið úr gildissviði ákvæða frumvarpsins um skyldurýni, og málsmeðferð einfölduð í þágu málshraða og skilvirkni.

Ráðuneytið tók saman vinnuskjal, þar sem brugðist er sérstaklega við þeim atriðum sem SA o.fl. vekja máls á í fyrnefndu bréfi 30. nóvember 2022. Ráðuneytið telur rétt að afhenda efnahags- og viðskiptanefnd vinnuskjalið til upplýsinga og fylgir það erindi þessu.

3) Er hægt að fá útarlegri umfjöllun um samspil frumvarpsins og annarra laga og hugsanlegan tvíverknað í skilum og yfirferð á gögnum. Til að mynda þegar fjárfesting fellur jafnframt undir lög nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna eða lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (að undanskildri 12. gr.)?

Í eftirfarandi köflum verður fjallað um mögulega skörun ákvæða frumvarpsins við tilkynningar- og leyfisreglur laga nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna (*undirkafla a*), laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (*undirkafla b*), samkeppnislaga nr.

⁷ Sjá fréttatilkynningu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363

44/2005 (*undirkafla c*), laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (*undirkafla d*), jarðalaga nr. 81/2004 (*undirkafla e*) og þjóðlendulaga nr. 58/1998 (*undirkafla f*).

a) Lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna

Lög nr. 19/1966 setja ákveðnar skorður við fasteignakaupum erlendra aðila. Aðilar frá ríkjum innan EES, Sviss og Færeyjum eru undanþegnir þessum takmörkunum, sbr. 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. laganna. Því kemur ekki sérstaklega til kasta ákvæða laga nr. 19/1966 þegar fjárfestar frá þessum ríkjum eiga í hlut, og þar með skarast þau ekki við ákvæði frumvarpsins í þessum tilvikum.

Ef um ræðir fjárfesti utan EES, Sviss og Færeyja, þá þarf hann hins vegar að sækja um leyfi frá dómsmálaráðuneytinu (DMR) skv. 1. gr. laga nr. 19/1966. Leyfi verður veitt aðila sem öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignaréttindum til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni, eða einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara, eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulöð í þéttbýli eða frístundahús á leigulöð á skipulögðu frístundasvæði, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Almennt verður leyfi aðeins veitt til kaupa á einni fasteign að hámarki 25 hektarar að stærð, þegar aðili utan EES á í hlut.

Ef um ræðir erlent stjórnvald/opinberan aðila utan EES, Sviss og Færeyja, þá er honum óheimilt að eignast fasteign, sbr. 5. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, og er það óundanþægt.⁸ Slíkur aðili getur hins vegar fjárfest í fasteign gegnum löglegt eignarhaldsfélag á EES-svæðinu og þannig komið sér hjá takmörkunum laga nr. 19/1966, að því er virðist.

Í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir skyldurými á fasteignakaupum erlendra aðila í þrenns konar tilvikum: (1) fasteign hefur verið skilgreind með *sérstakt verndargildi*; (2) kaupandi er *erlendur opinber aðili*; (3) kaupandi er eigandi að landi sem er *10.000 hektarar eða meira* að stærð o.fl.

Sjá nánar eftirfarandi töflu sem lýsir mögulegu samspili frumvarpsins og laga nr. 19/1966:

	Lög nr. 19/1966	Frumvarp
1. Fjárfestir er einkaaðili innan EES, Sviss eða Færeyja.	Fjárfesting undanþegin. <u>Ekki reynir á lög nr. 19/1966.</u>	Háð skyldurými ef eitthvert skilyrða 7. gr. er uppfyllt, sbr. einnig 8. gr.
2. Fjárfestir er eignarhaldsfélag innan EES, Sviss eða Færeyja, en í endanlegri eigu aðila utan EES, Sviss og Færeyja	Fjárfesting undanþegin. <u>Ekki reynir á lög nr. 19/1966.</u>	Háð skyldurými ef eitthvert skilyrða 7. gr. er uppfyllt, sbr. einnig 8. gr.
3. <i>Fjárfestir er einkaaðili utan EES, Sviss og Færeyja.</i>	<i>Fjárfesting er háð leyfi ráðherra. Ef viðkomandi uppfyllir skilyrði leyfis getur viðkomandi að jafnaði aðeins eignast eina fasteign að hámarki 25 hektarar að stærð.</i>	Háð skyldurými ef eitthvert skilyrða 7. gr. er uppfyllt, sbr. einnig 8. gr.
4. Fjárfestir er erlendur opinber aðili utan EES, Sviss og Færeyja.	<u>Fjárfesting í fasteign er óheimil</u> , sbr. 5. mgr. 1. gr.	Ekki er um rými að ræða enda er fjárfestingin óheimil skv. lögum nr. 19/1966.

⁸ Þessi takmörkun gildir reyndar ekki um fasteignir til afnota fyrir sendiráðsskrifstofur og bústaði forstöðumanna sendiráða eða fasteignum, sem þau ríki eignast til íbúðar fyrir aðra starfsmenn sendiráða sinna, sbr. 11. gr. laganna.

5. Fjárfestir er eignarhalds-félag innan EES, Sviss eða Færeyja, en í endanlegri eigu <i>erlends opinbers aðila</i> utan EES, Sviss og Færeyja.	Fjárfesting undanþegin. <u>Ekki reynir á lög nr. 19/1966.</u>	Háð skyldurýni skv. 2. tölul. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, sbr. einnig 8. gr.
---	---	---

Eins og sjá má af ofangreindri töflu reynir tiltölulega sjaldan á bæði frumvarpið og lög nr. 19/1966 samtímis, einkum vegna víðtækra undanþágureglna laga nr. 19/1966. Það er í raun helst í tilviki nr. 3 hér að ofan (skáletrað), þar sem ein og sama fjárfestingin gæti verið leyfisskyld samkvæmt lögum nr. 19/1966 og rýniskyld samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Leyfi samkvæmt lögum nr. 19/1966 er sem fyrr segir veitt af DMR, en rýni samkvæmt frumvarpinu myndi að óbreyttu koma í hlut menningar- og viðskiptaráðuneytis (MVN). Því myndi eiga sér stað málsmeðferð í báðum ráðuneytum ef ein og sama fjárfestingin væri samtímis háð leyfi skv. lögum nr. 19/1966 og ákvæðum frumvarpsins.

Samkvæmt lögum nr. 19/1966 skal í leyfisumsókn til DMR gera grein fyrir fyrirhugaðri nýtingu fasteignar. Einnig skal veita upplýsingar um aðrar fasteignir sem eru í eigu umsækjanda hér á landi svo og í eigu tengdra aðila í skilningi laga um ársreikninga ef við á. Sé umsækjandi skv. 1. tölul. 2. mgr. lögaðili skal í umsókn einnig gera grein fyrir beinu og óbeinu eignarhaldi hans. Enn fremur skal gera grein fyrir raunverulegum eiganda eða eigendum lögaðila í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá skal leggja fyrir DMR samninga, afsöl eða önnur heimildarskjöl vegna eignar- og afnotaréttinda yfir fasteign sem eru háð leyfi. Sjá nánar 4. og 6. mgr. 1. gr. laganna.

Framangreind gögn myndi einnig þurfa að leggja fram í málsmeðferð fyrir MVN samkvæmt frumvarpinu, þ.e. um fasteignina, fyrirhugaða nýtingu hennar svo og auðkenni / eignarhald fjárfestis. MVN myndi eftir þörfum kalla eftir frekari gögnum og upplýsingum um matsþætti fjárfestingarárýni skv. 14. gr. frumvarpsins, en þeir eru að mestu annars eðlis en skilyrði leyfis skv. lögum nr. 19/1966. Umsækjandi gæti sent viðkomandi gögn til MVN með rafrænum hætti eða MVN kallað eftir þeim beint frá DMR með samþykki umsækjanda. Þá myndu ráðuneytin eiga samráð sín á milli með stoð í 13. gr. frumvarpsins. Þar sem málsmeðferð er að líkindum að mestu rafræn ætti að vera auðvelt að miðla gögnum til og milli ráðuneytanna eftir þörfum. Í öllu falli er auðvelt að útbúa verkferla um samskipti DMR og MVN, rafræna málsmeðferð, samnýtingu gagna o.fl. til að tryggja hámarks skilvirkni og samhæfingu milli ráðuneytanna.

Af öllu framansögðu má álykta að ekki er veruleg skörun og tvíverknaður milli málsmeðferða samkvæmt lögum nr. 19/1966 og frumvarpinu.

b) Lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri

Um lög nr. 34/1991 eiga við sambærileg sjónarmið og um lög nr. 19/1966, sbr. fyrri umfjöllun.⁹ Framkvæmd laga nr. 34/1991 er á hendi menningar- og viðskiptaráðherra (MVN), sem fer með málefni erlendra fjárfestingar samkvæmt forsetaúrskurði.

Í 4. gr. laga nr. 34/1991 eru settar takmarkanir á erlendar fjárfestingar í tilteknum atvinnugreinum. Mestar hindranir gilda í sjávarútvegi og taka þær til allra erlendra aðila (innan/utan EES). Nánar tiltekið getur erlendur aðili ekki öðlast meirihluta/yfiráð í sjávarútvegsfyrirtæki,

⁹ Það athugast að meginmunurinn á þessum tveimur lögum er sá, að lög nr. 34/1991 snúa að fjárfestingum erlendra aðila í lögaðilum (atvinnufyrirtækjum), en lög nr. 19/1966 að fjárfestingum erlendra aðila í fasteignum.

sbr. nánar 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. Ákvæðið stendur hins vegar ekki í vegi fyrir erlendri minnihluta-fjárfestingu í sjávarútvegi.¹⁰

Þá er kveðið svo á í 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991 að eignarhald virkjunarréttinda vatnsfalla og jarðhita önnur en til heimilisnota sé bundið við íslenska aðila. Sama á við um fyrirtæki sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu. Aðilar frá ríkjum innan EES, Sviss og Færeyjum eru þó *undanþegnir* þessari takmörkun.¹¹

Af framansögðu leiðir að takmarkanir laga nr. 34/1991 gilda ekki um aðila frá EES-ríkjum, Sviss og Færeyjum. Þessi undanþága hefur verið skýrð svo að hún taki einnig til lögaðila innan EES sem eru í eigu aðila utan EES (sjá t.d. fjárfestingu Magma Energy í HS Orku). Því hafa aðilar utan EES svigrúm til að eignast réttindi í orkufyrirtækjum hér á landi ef þeir fjárfesta gegnum lögmaett eignarhaldsfélag á EES-svæðinu. Er því í reynd lítil fyrirstaða fólgin í umræddum takmörkunum laga nr. 34/1991 á sviði orkuiðnaðar.

Framangreind ákvæði laga nr. 34/1991, um takmarkanir á erlendri fjárfestingu í sjávarútvegi og orkuiðnaði, fela í sér „girðingar“ en ekki rýni-/samþykktarferla. Af þeim sökum er hér ekki um að ræða beina skörun við ákvæði frumvarpsins, sem kveða á um rýni-/samþykktarferla en ekki hindranir við erlendri fjárfestingu.

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 34/1991 ber að tilkynna MVN um erlenda fjárfestingu á þeim sviðum þar sem sérstakar takmarkanir gilda, þ.e. sjávarútvegi og orkuiðnaði, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna, sem fjallað var um hér að framan. Hér er um hreina tilkynningarskyldu að ræða, þ.e. ekki er neinn áskilnaður um samþykki MVN. Tilkynningu skulu fylgja afrit eða ljósrit af skjölum eða gögnum sem málið varða og nauðsynleg teljast að mati ráðherra. Sé um að ræða erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnufyrirtæki hvílir tilkynningarskyldan á viðkomandi atvinnufyrirtæki, en sé um að ræða fyrirhugaða atvinnustarfsemi hér á landi í eigin nafni erlends aðila hvílir tilkynningarskyldan á honum. Umrædd tilkynningarskylda skv. 7. gr. laga nr. 34/1991 gildir ekki um fjárfestingar aðila frá EES-ríkjum, Sviss og Færeyjum.

Í þeim fáu tilvikum þar sem 7. gr. laga nr. 34/1991 og ákvæði frumvarpsins myndu eiga við um sömu erlendu fjárfestinguna, þá yrði auðsjáanlega um að ræða eina heildstæða málsmeðferð innan sama ráðuneytisins, MVN. Þá myndu ítarlegri ákvæði frumvarpsins í raun og veru koma í stað 7. gr. og færi málsmeðferð í raun alfarið eftir ákvæðum frumvarpsins, sem myndu teljast sérákvæði gagnvart 7. gr. Þó þykir ekki ástæða til að leggja til í frumvarpinu að 7. gr. laga nr. 34/1991 falli brott enda getur hún áfram gilt í tilvikum sem falla utan gildissviðs frumvarpsins.

Framangreind sjónarmið gilda einnig um 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991, þar sem mælt er svo fyrir að fjárfesting erlends ríkis, sveitarfélags eða annars erlends stjórnvalds í atvinnurekstri hér á landi sé óheimil nema með sérstöku leyfi MVN. Í frumvarpinu er ekki lagt til að hróflað verði við fyrrnefndu ákvæði laga nr. 34/1991 enda getur það áfram gilt í tilvikum sem falla utan gildissviðs frumvarpsins.¹² Ber þá að athuga að ákvæði frumvarpsins taka almennt

¹⁰ Í XII. viðauka með EES-samningnum er Íslandi veitt heimild til að viðhalda ótímabundið gildandi banni við fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og frumvinnslu sjávarafurða.

¹¹ Þá er heimilt að kveða svo á í fjárfestingarsamningum milli Íslands og ríkja utan EES að einstaklingar sem þar eru búsettir eða lögaðilar sem þar eru heimilisfastir hafi einnig sama rétt, enda verði slíkir samningar lagðir fyrir Alþingi til staðfestingar með þingsályktun.

¹² Hins vegar er lagt til að öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991 falli brott eins og kunnugt er.

aðeins til erlendra fjárfestinga að ákveðinni stærð, þ.e. 10%-25% eða meira af atkvæðisrétti fyrirtækis, en fyrrgreint ákvæði laga nr. 34/1991 er ekki bundið við nein stærðarmörk.

Af öllu framansögðu má ráða að lítil skörun er milli frumvarpsins og laga nr. 34/1991 og tvíverknaður í raun enginn, þar sem framkvæmd hvors tveggja er á hendi MVN.

c) Samkeppnislög nr. 44/2005

Í V. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005 eru reglur um samrunaeftirlit. Skylt er að tilkynna Samkeppniseftirlitinu (SE) um sameiningu fyrirtækja eða yfirtöku á fyrirtæki, að nánari skilyrðum uppfylltum. Leggur SE þá mat á hvort samruni hafi í för með sér röskun á samkeppni, en ef svo háttar til kemur til greina að setja honum skilyrði eða ógilda hann.

Í tilvikum þar sem ein og sama erlenda fjárfestingin í fyrirtæki hér á landi væri háð samþykki SE á grundvelli ákvæða V. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005 um samrunaeftirlit, svo og rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, þá virðist vera takmörkuð efnisleg samlegð milli þessara tveggja málsmeðferða, þ.e. fyrir SE og MVN. Samrunaeftirlit lýtur þannig að áhrifum samruna á samkeppni, en ákvæði frumvarpsins lúta að áhrifum fjárfestingar á þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Því má búast við að gagnaframlagning fyrir SE annars vegar og MVN hins vegar myndi beinast að ólíkum atriðum, þó að einhver grunnöggn um fyrirtækin, eignarhald o.fl. yrðu eflaust þau sömu í báðum tilfellum. Í því tilliti er auðvelt að útbúa verkferla til að tryggja hámarks skilvirkni og samhæfingu við meðferð mála fyrir SE og MVN, sbr. einnig umfjöllun um lög nr. 19/1966 hér að framan.¹³

Almennt má búast við að rýni á grundvelli frumvarpsins yrði lokið á undan málsmeðferð SE samkvæmt samkeppnislögum.¹⁴ Það er því ólíklegt að málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu, sem myndi fara fram samhliða málsmeðferð fyrir SE, hafi sérstök áhrif til „seinkunar viðskipta“ umfram það sem hvort eð er myndi leiða af málsmeðferð SE. Þá ber að hafa í huga að það væri einungis í undantekningartilvikum sem frestir samkvæmt frumvarpinu yrðu fullnýttir í bæði fyrri og seinni fasa málsmeðferðar, t.d. ef um mjög umfangsmikið mál væri að ræða.

d) Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Í VI. kafla laga nr. 161/2002 eru reglur sem lúta að hæfi aðila til að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Virkur eignarhlutur er í grunninn 10% eða meira af atkvæðisrétti í fyrirtæki. Það athugast að fyrrgreindar reglur VI. kafla laga nr. 161/2002 takmarkast ekki við tilvik þar sem kaupandi virks eignarhlutar er erlendur aðili.

Mat á hæfi aðila til að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki og rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins lúta ekki alls kostar að sömu atriðum, eins og sjá má ef ákvæði 42. gr. a laga nr. 161/2002 og 14. gr. frumvarpsins eru borin saman. Sum matsviðmið eru þó sambærileg milli laga nr. 161/2002 og 14. gr. frumvarpsins, t.d. mat á orðspori fjárfestis, og mat á hvort hætta sé á því að fjárfestir sé viðriðinn peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka. Eftir sem áður eru markmið laganna og frumvarpsins ólík, og gera lög nr. 161/2002 m.a. ýmsar kröfur til þekkingar

¹³ Eins og gildandi rétti er háttáð getur ein og sama fjárfestingin komið til skoðunar í samrunamáli samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 og í máli samkvæmt öryggisákvæði 12. gr. gildandi laga nr. 34/1991, og raunar einnig í máli fyrir Sí samkvæmt lögum nr. 161/2002 ef um kaup á virkum eignarhlut í fjármálafyrirtæki er að ræða.

¹⁴ Frestur SE til að taka afstöðu til samruna að fenginni samrunatilkynningu (lengri) er almennt 25 + 90 virkir dagar, með möguleika á framlengingu um fáeinir vikur, sbr. 17. gr. d samkeppnislaga.

fjárfestis og stjórnenda á fjármálastarfsemi sem eiga sér ekki samsvörun í ákvæðum frumvarpsins, eðli málsins samkvæmt.

Í tilvikum þar sem ein og sama erlenda fjárfestingin (kaup á virkum eignarhlut) í fjármála-fyrirtæki er bæði háð samþykki SÍ á grundvelli ákvæða laga nr. 161/2002 um fjármála-fyrirtæki, og rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins (t.d. ef um ræðir fjármálainnviði eða kerfislega mikilvæg fjármála-fyrirtæki), þá er auðvelt að útbúa verkferla til að tryggja hámarks skilvirkni, sbr. einnig fyrri umfjöllun um lög nr. 19/1966.

Frestur til að ljúka afgreiðslu máls fyrir SÍ er sambærilegur þeim sem lagður er til í frumvarpinu, sbr. 10. gr.¹⁵ Það er því ólíklegt að málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu, sem myndi fara fram samhliða málsmeðferð fyrir SÍ, hafi sérstök áhrif til „seinkunar viðskipta“ umfram það sem hvort eð er myndi leiða af málsmeðferð SÍ. Þá ber að hafa í huga að það væri einungis í undantekningartilvikum sem frestir samkvæmt frumvarpinu yrðu fullnýttir í bæði fyrri og seinni fasa málsmeðferðar, t.d. ef um mjög umfangsmikið mál væri að ræða.

e) Jarðalög nr. 81/2004

Í 10. gr. a jarðalaga nr. 81/2004, sem lögfest var með lögum nr. 85/2020, er að finna samþykkis-reglu sem áskilur að afla skuli samþykkis matvælaráðherra (MAR) fyrir ráðstöfun fasteignar ef kaupandi/viðtakandi réttar (innlendur eða erlendur aðili) *á fyrir* land sem er samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð, eða fimm eða fleiri lögbýli sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð. Með umsókn um samþykki MAR skal m.a. leggja fram afrit af kaupsamningi og upplýsingar um eignarhald kaupanda, ef hann er lögaðili. Þá skal leggja fram upplýsingar um fyrirhugaða nýtingu fasteignar og aðrar fasteignir sem umsækjandi er þegar eigandi að.

Við mat á því hvort samþykki skv. 10. gr. jarðalaga skuli veitt skal m.a. litið til þess hvort áformuð nýting fasteignar sé í samræmi við stærð, staðsetningu og ræktunarskilyrði hennar, sem og gæði og fasteignaréttindi sem fylgja henni. Þá skal ráðherra líta til þess hvort ráðstöfun sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði, þ.m.t. hvort viðtakandi réttar hyggist hafa fasta búsetu á fasteign eða byggja hana hæfum ábúanda og á hvaða kjörum. Einnig skal litið til þess hvernig viðtakandi réttar nýtir það land sem hann á fyrir. Samþykki skal að jafnaði ekki veitt ef viðtakandi og tengdir aðilar eiga þegar samanlagt fasteignir sem eru 10.000 hektarar eða meira að stærð nema viðkomandi sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar. Ekki virðist hafa reynt oft á þessa samþykkisreglu frá gildistöku hennar 2020.

Í 7. gr. frumvarpsins er m.a. ráðgert að erlendur aðili skuli tilkynna um fasteignaviðskipti til ráðherra (MVN) ef hann á fyrir landeign/-eignir sem eru 10.000 hektarar eða meira að stærð. Sama á við um kaup á fasteignum með sérstakt verndargildi og ef kaupandi er erlendur opinber aðili. Þessu til viðbótar er unnt að hefja frumkvæðisrýni á fasteignaviðskiptum með stoð í 8. gr. frumvarpsins.

Í tilvikum þar sem ein og sama erlenda fjárfestingin í fasteign er bæði háð samþykki MAR skv. 10. gr. a jarðalaga og rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, þá virðist vera takmörkuð samlegð milli þessara tveggja málsmeðferða fyrir MAR og MVN. Samþykkisregla 10. gr. a jarðalaga lýtur þannig fyrst og fremst að áhrifum jarðakaupa á landbúnað, byggðir o.fl, en ákvæði frumvarpsins lúta að áhrifum fjárfestingar á þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Því má

¹⁵ Frestur SÍ er að jafnaði 60 + 20-30 virkir dagar, sbr. 42. gr. laga nr. 161/2002.

búast við að gagnaframlagning fyrir MAR annars vegar og MVN hins vegar myndi beinast að ólíkum atriðum, þó að einhver grunngögn um fyrirtækin, eignarhald o.fl. yrðu eflaust þau sömu í báðum tilfellum. Í því tilliti er auðvelt að útbúa verkferla til að tryggja hámarks skilvirkni við meðferð mála fyrir MAR og MVN að því leyti sem samspil getur verið þar á milli, sbr. einnig fyrri umfjöllun um lög nr. 19/1966.¹⁶

f) Þjóðlendulög nr. 58/1998

Í þjóðlendulögum nr. 58/1998 (lög um þjóðlendir og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta) er mælt fyrir um að sveitarfélög veiti leyfi til nýtingar lands og landsréttinda í þjóðlendum. Þó þarf jafnframt leyfi forsætisráðherra (FOR) ef nýting er til lengri tíma en eins árs svo og fyrir allri nýtingu náma og annarra jarðefna í þjóðlendum. Þá þarf leyfi FOR fyrir nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda og vindorku í þjóðlendum nema lög mæli fyrir um annað. Á grundvelli leyfis FOR er almennt gerður nýtingarsamningur við þann sem leyfið hlýtur.

Um leyfisveitinguna fer eftir ákvæðum reglugerðar nr. 630/2023 um meðferð og nýtingu þjóðlendna. Skal þá m.a. litið til sjónarmiða sem greinir í 5. gr. reglugerðarinnar. Meðal annars skal leyfi ekki veitt ef það er óheimilt, eða háð samþykki hlutaðeigandi ráðherra eða annars stjórnvalds, samkvæmt lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, jarðalögum nr. 81/2004, eða öðrum lögum sem við geta átt. Þá skulu afnot ekki heimiluð nema væntanlegur leyfishafi, sé hann lögaðili, hafi nægilega gagnsætt eignarhald og stjórnskipulag þannig að ráða megi, af viðhlítandi gögnum og upplýsingum sem hann leggur fram, hverjir raunverulegir eigendur hans eru og hvernig keðju eigenda og yfirráða er að öðru leyti háttáð.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 630/2023 er óheimilt að framselja réttindi samkvæmt leyfi eða leigusamningi um þjóðlendu nema með samþykki hlutaðeigandi sveitarfélags og eftir atvikum FOR. Sama gildir ef breyting verður á raunverulegum eiganda eða eigendum afnotahafa meðan á afnotatíma stendur, eftir því sem við á.

Ákvæði frumvarpsins geta náð til stofnunar afnotaréttinda í þjóðlendu sem eru jafnframt háð leyfi FOR og/eða sveitarfélags samkvæmt lögum nr. 58/1998, þegar erlendur aðili á í hlut. Má þar m.a. vísa til 3. tölul. 3. gr. þar sem segir að nýting vatnsorku, jarðvarma, vindorku, náma og annarra jarðefna í þjóðlendum teljist viðkvæmt svið í skilningi frumvarpsins.

Ákvæði frumvarpsins eru ekki því til fyrirstöðu að rýni á ráðstöfun á grundvelli frumvarpsins fari fram samhliða leyfisveitingarferli í FOR á grundvelli laga nr. 58/1998. Ráðuneytin munu geta leyst þetta í framkvæmd á grundvelli skilvirkra verkferla og samhæfingar.

Matsviðmið í 5. gr. reglugerðar nr. 630/2023 skarast ekki sérstaklega við matsviðmið í 14. gr. frumvarpsins. Því er ekki unnt að segja að viðkomandi gerningur sé rýndur af FOR með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu, út frá þeim matsviðmiðum sem greinir í 14. gr. frumvarpsins, enda er ráðuneytinu ekki falið að framkvæma slíka rýni samkvæmt lögum nr. 58/1998. FOR ber þó að horfa m.a. til þess hvort eignarhald lögaðila sé gagnsætt og hvernig raunverulegu eignarhaldi er háttáð, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Grunngögn um eignarhald lögaðila o.þ.h. yrðu því lögð fram bæði fyrir FOR og MVN, en auðvelt ætti að vera að draga úr tvíverknaði og tryggja skilvirkni með viðhlítandi verkferlum og samhæfingu ráðuneytanna.

¹⁶ Þess má geta að eins og gildandi rétti er háttáð geta leyfis- og samþykktarferlar samkvæmt lögum nr. 19/1966 og 10. gr. a jarðalaga nr. 81/2004 gilt um ein og sömu jarðaviðskiptin.

g) Samantekt

Af framansögðu má ráða að einhver þeirra tilvika sem yrðu háð rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins gætu eftir atvikum fallið undir einnig undir tilkynningar-/leyfis-/samþykkisreglur laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna (*undirkafla a*), laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (*undirkafla b*), samkeppnislaga nr. 44/2005 (*undirkafla c*), laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (*undirkafla d*), jarðalaga nr. 81/2004 (*undirkafla e*) og þjóðlendulaga nr. 58/1998 (*undirkafla f*).

Telja verður að heilt yfir sé almennt ekki mikil skörun milli leyfisreglna ofangreindra lagabálka og ákvæða frumvarpsins, þó að hún geti verið til staðar í ákveðnum tilvikum eins og lýst var hér að framan. Þegar það á við er einfalt að tryggja hámarks skilvirkni og samhæfingu í málsmeðferð með verkferlum viðkomandi ráðuneyta og stofnana, m.a. um samnýtingu gagna og upplýsingaskipti. Af ofangreindum sökum þótti ekki ástæða til að fjalla með ítarlegum hætti um þessi atriði í frumvarpsgreinargerð, enda fyrst og fremst um að ræða atriði sem mótast munu nánar í lagaframkvæmdinni að mati ráðuneytisins, og eiga frekar heima í reglugerðum eða verkferlum stjórnvalda en ákvæðum laga. Ákvæði frumvarpsins veita engu að síður skýrar heimildir til hvers kyns samstarfs milli ráðuneyta og stofnana vegna framkvæmdar ákvæða frumvarpsins verði það að lögum, sbr. 11., 13., 19. og 20. gr., auk reglugerðarheimilda.

Loks er mikilvægt að hafa í huga að á grundvelli gildandi laga er nú þegar til staðar ýmiss konar skörun og samspil milli ákvæða fyrrnefndra lagabálka, t.d. samkeppnislaga, laga um fjármálafyrirtæki og laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Ekki er kunnugt um að slíkt samspil milli gildandi laga hafi valdið vafa í lagaframkvæmd til þessa.

4) Eru einhver drög að reglugerðum tilbúin sem tengjast frumvarpinu?

Slík drög liggja ekki fyrir á þessu stigi. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðuneyti vinni drög að viðkomandi reglugerðum, sem verði kynnt í samráðsgátt með hefðbundnum hætti. Sjá einnig 2. mgr. 23. gr. frumvarpsins um skyldubundið samráð milli hlutaðeigandi ráðuneyta vegna setningar reglugerðar um útfærslu viðkvæmra sviða skv. 3. gr. frumvarpsins. Er þar um að ræða sama verklag og miðað er við m.a. í dönskum og sænskum lögum um fjárfestingarýni.