

Yfirlit yfir erlendar réttarreglur um fjárfestingarýni – fskj. nr. 5

Danmörk

Í Danmörku er lagareglur um rýni á erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu að finna í lögum nr. 842/2021 (lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark - investeringscreeningsloven). Í 6. gr. laganna eru ákveðnir geirar og starfsemi tilgreindir sem sérlega viðkvæmir (d. særligt følsomme sektorer og aktiviteter). Undir ákvæðið falla varnarmálageirinn, sem og starfsemi sem lýtur að netöryggi, meðhöndlun trúnaðarupplýsinga, hlutum með tvíþætt notagildi, annarri mikilvægri tækni og þýðingarmiklum innviðum. Nánari útlitun á þessum geirum og starfsemi má finna í reglugerð nr. 1491/2021 sem sett er á grundvelli laganna. Þar er því t.d. lýst að þýðingarmiklir innviðir spanni ýmis svið, þ.m.t. orku, samgöngur, fjarskipti, net- og upplýsingakerfi, fjármálakerfi, varnir og heilbrigðismál.

Beinar erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi skv. 6. gr. laganna eru háðar fyrirfram tilkynningarskyldu. Í ákvæðum laganna er raunar rætt um skyldu til að afla leyfis (tilladelse) fyrir slíkri fjárfestingu, þar sem hún getur ekki náð fram að ganga nema rýnd sé og samþykkt af stjórnvöldum. Tilkynningarskyldan (leyfis skyldan) virkjast ef erlendum fjárfestir eignast a.m.k. 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki eða öðlast á annan hátt samsvarandi áhrif yfir því. Tilkynningarskyldan tekur bæði til fjárfestinga erlendra aðila innan og utan EES-svæðisins.

Tilkynningarskyldan tekur einnig til erlendra fjárfestinga í nýstofnuðum fyrirtækjum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi skv. 6. gr. Slíkar stofnfjárfestingar eru þó undanþegnar tilkynningarskyldu ef fjárframlag erlends fjárfestis á fyrstu þremur árunum eftir stofnun fyrirtækisins nemur lægri upphæð en 75 milljónum danskra króna og ef ekki er um að ræða dótturfélag erlends fjárfestis. Með fjárframlagi er í þessu samhengi átt við eiginfjárframlag og óuppsegjanlega langtímalánsfjármögnun.

Ákvæði laganna mæla ekki aðeins fyrir um rýni á beinum erlendum fjárfestingum, heldur einnig á tilgreindum viðskiptasamningum (d. særlige økonomiske aftaler) sem erlendir aðilar gera við dönsk fyrirtæki og hafa mikla þýðingu fyrir starfsemi þeirra. Undir slíka samninga falla samstarfsverkefni (d. joint venture) og rekstrar-, birgja- og þjónustusamningar sem skapa hinum erlenda viðsemjanda yfirráð eða veruleg áhrif yfir viðkomandi fyrirtæki í reynd. Skylda til að rýna slíka viðskiptasamninga er þó takmörkuð við tilfelli þar sem viðsemjandinn er aðili utan EES-svæðisins, en til slíkra aðila teljast m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins sem eru undir yfirráðum eða verulegum áhrifum einstaklinga eða lögaðila utan EES-svæðisins.

Tilkynningum um erlendar fjárfestingar á grundvelli laga nr. 842/2021 er beint til sérstaks stjórnvalds, Viðskiptastofunnar (d. Erhvervsstyrelsen). Viðskiptastofan annast frummeðferð tilkynninga og gagnaöflun frá viðkomandi fjárfesti. Ef stofnunin telur að erlend fjárfesting geti ógnað þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, og hlutaðeigandi fjárfestir vill ekki gangast undir skilyrði sem stofnunin leggur til, tekur ráðherra atvinnumála við meðferð málsins. Getur ráðherra þá heimilað fjárfestinguna óbreytta, sett henni skilyrði eða stöðvað hana ef nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Viðskiptastofan hefur 60 virka daga til að ákveða hvort mál skuli lagt fyrir ráðherra atvinnumála, en sé það ekki gert telst fjárfestingin samþykkt. Frestinn má framlengja í allt að 90 virka daga ef þörf er á frekari rannsókn á málinu. Viðskiptastofan og eftir atvikum ráðherra skulu hafa samráð við nánar tilgreind ráðuneyti við meðferð einstakra mála.

Þegar bein erlend fjárfesting fellur utan þeirra sérlega viðkvæmu sviða skv. 6. gr. laganna, og er þar með ekki tilkynningarskyld (leyfis skyld), getur hún engu að síður sætt rýni eftir því sem lýst er í 10.-14. gr. laganna (frumkvæðisrýni). Samkvæmt þeim ákvæðum getur Viðskiptastofan ákveðið að kalla að eigin frumkvæði eftir tilkynningu vegna beinnar erlendar fjárfestingar ef hún kann að ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Þessari heimild má beita í fimm ár frá því að bein erlend fjárfesting átti sér stað. Erlendum fjárfestir getur enn fremur tilkynnt um beina erlenda fjárfestingu að eigin frumkvæði. Framangreind ákvæði takmarkast við fjárfestingar erlendra aðila utan EES-svæðisins, en til slíkra aðila teljast m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins sem eru undir yfirráðum eða verulegum áhrifum einstaklinga eða lögaðila utan EES-svæðisins. Þá takmarkast umrædd ákvæði við beinar erlendar fjárfestingar þar sem erlendum fjárfestir eignast a.m.k. 25% hlutafjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki eða öðlast á annan hátt samsvarandi áhrif yfir því. Umrædd ákvæði eiga einnig við um sérstaka viðskiptasamninga en um það hugtak vísast til umfjöllunar hér að framan.

Í 15. gr. laganna er kveðið nánar á um þau efnislegu viðmið sem litið skal til við mat á því hvort bein erlend fjárfesting (eða sérstakur viðskiptasamningur) ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Í 1. mgr. eru nefnd atriði sem snúa að danska fyrirtækinu sem er andlag fjárfestingar, m.a. hvort það heyri undir sérlega viðkvæma geira eða starfsemi eða hafi með höndum útvegum mikilvægra grunnhráefna, þ.m.t. í orkugeiranum og hvað varðar matvælaöryggi. Í 2. mgr. eru tilgreind atriði sem varða hinn erlenda fjárfesti. Skal þá m.a. horft til mögulegra tengsla hans við erlend ríki eða ríkisaðila, þar á meðal gegnum eignarhald eða umtalsverðar fjárveitingar, sem og hugsanlegra tengsla við skipulagða brotastarfsemi. Þá skal kannað hvort

vísbendingar séu um að erlendi fjárfestirinn reyni meðvitað að sniðganga reglur um rýni á fjárfestingum, t.d. með notkun leppfyrirtækja. Samkvæmt orðalagi 15. gr. er ákvæðið ekki tæmandi um þau sjónarmið sem litið verður til við rýni fjárfestingar, en við rýnina er útgangspunkturinn ávallt sá að komast að niðurstöðu um hvort til staðar sé ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Þau hugtök eru jafnframt skilgreind með almennum orðum í 3. gr. laganna.

Noregur

Í Noregi er lagareglur um fjárfestingarýni að finna í 10. kafla öryggislaganna (lov om nasjonal sikkerhet – sikkerhetsloven, endurútgefin með lögum 2018-06-01-24). Tilkynna ber stjórnvöldum um fjárfestingar í starfsemi sem löggin gilda um að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Undir gildissvið laganna falla fyrirtæki sem meðhöndla öryggisflokkadaðar upplýsingar, eða stunda starfsemi eða halda utan um upplýsingar, upplýsingakerfi, hluti eða innviði sem hafa afgerandi þýðingu fyrir grunnstarfsemi samfélagsins (n. grunnleggende nasjonale funksjoner). Með grunnstarfsemi samfélagsins er átt við þjónustu, framleiðslu og aðra starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða að hluta myndi hafa afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggishagsmuni. Ákvæði laganna gera ráð fyrir að þeim til fyllingar séu gefnar út ákvarðanir með nánari tilgreiningu á þeim sviðum og starfsemi sem fellur undir löggin. Ákvæðin um fjárfestingarýni í 10. kafla gilda bæði um fjárfestingar norskra aðila og erlendra aðila.

Tilkynningarskylda samkvæmt 10. kafla öryggislaganna virkjast ef fjárfestir eignast eða fær rétt til að eignast 1/3 hlutafjár eða atkvæðisréttar eða öðlast á annan hátt veruleg áhrif í fyrirtæki. Í undirbúningi eru lagabreytingar til að lækka þennan þröskuld fyrir tilkynningarskyldu og fjölga jafnframt tegundum starfsemi sem falla undir löggin, og fella þannig fleiri fjárfestingar undir reglur 10. kafla.

Tilkynningu samkvæmt 10. kafla öryggislaganna er beint til þess ráðuneytis sem fer með það málefnasvið sem fjárfestingin fellur undir, eða norsku þjóðaröryggisstofnunarinnar ef fjárfestingin fellur ekki undir málefnasvið tiltekins ráðuneytis. Ef stjórnvöld telja að undangenginni rýni að fjárfesting hafi í för með sér teljandi ógn fyrir þjóðaröryggi er unnt að setja henni skilyrði eða stöðva hana. Niðurstaða um þetta skal liggja fyrir innan 60 virkra daga frá því að fjárfestingin var tilkynnt en fresturinn framlengist þó ef stjórnvöld fara innan 50 virkra daga fram á frekari upplýsingar frá fjárfesti.

Annars staðar í öryggislögnum má finna ákvæði, eins og konar öryggisventil, sem beitt verður til að hindra fjárfestingu jafnvel þótt reglur 10. kafla nái strangt til tekið ekki til hennar. Þeirri heimild mun hafa verið beitt til að stöðva sölu Rolls Royce á hlutafé í norska vélaframleiðandanum Bergen Engines, en kaupandinn var fyrirtæki að hluta í eigu rússneskra aðila sem voru flokkaðir sem ólígarkar af bandarískum stjórnvöldum. Ákvörðunin var m.a. studd þeim rökum að hefði salan náð fram að ganga hefði hún fært Rússum aðgang að mikilvægri tækni sem hefði styrkt hernaðargetu þeirra, í andstöðu við öryggishagsmuni Norðmanna og bandamanna, og sömuleiðis gert Rússum kleift að komast fram hjá þvingunaraðgerðum sem tóku gildi 2014 um sambærilega tækni.

Finnland

Lagareglur um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis er að finna í lögum nr. 172/2012 sem taka til erlendra fjárfestinga í fyrirtækjum (f. *laki ulkomaalaisten yritysoitojen seurannasta*). Lögnum var breytt í október 2020 m.a. til rýmkunar á gildissviði þeirra. Löggin kveða á um skyldu til að sækja fyrirfram um staðfestingu frá ráðuneyti efnahags- og atvinnumála fyrir erlendum fjárfestingum í varnargeiranum. Hið sama gildir um erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem framleiða eða útvega vörur eða þjónustu sem eru grundvallarþáttur í að tryggja öryggi samfélagsins. Tilkynningarskylda vegna fjárfestinga innan þeirra sviða sem að framan greinir tekur til allra erlendra aðila hvort heldur frá ríkjum innan eða utan EES-svæðisins.

Fyrir utan þau svið þar sem erlendar fjárfestingar eru háðar fyrirfram tilkynningarskyldu, hafa stjórnvöld heimild til að rýna erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem eru ómissandi hlekkir í samfélagslega mikilvægri starfsemi, á atvikaþvinnu grunni, m.a. að frumkvæði erlends fjárfestis. Þessi síðastnefnda heimild tekur einungis til erlendra aðila frá ríkjum utan EES-svæðisins, en þar undir falla m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins þar sem aðilar utan EES-svæðisins ráða yfir 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans eða hafa samsvarandi raunveruleg áhrif. Ef erlend fjárfesting er talin ógna grundvallarhagsmunum samfélagsins (þjóðaröryggi) er stjórnvöldum unnt að setja henni skilyrði eða synja framgangi hennar.

Þá ber að nefna lög um leyfi vegna tilfærslna á fasteignarréttindum nr. 470/2019 (f. *laki eräiden kiinteistöinhankintojen luvanvaraisuudesta*). Í lögnum er sett fram sú meginregla að erlendir aðilar utan EES-svæðisins þurfa að afla leyfis varnarmálaráðuneytisins til að eignast fasteign í Finnlandi, en þar undir falla m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins þar sem aðilar utan EES-svæðisins ráða yfir 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans eða hafa samsvarandi raunveruleg áhrif. Leyfi má veita ef viðkomandi fasteignaviðskipti skerða ekki nánar greinda hagsmuni tengda vörnum landsins, öryggi og eftirliti með

landamærum, svo og aðfangaöryggi. Frá meginreglunni um leyfisskyldu eru gerðar nokkrar undantekningar sem taka m.a. til eignayfirfærslu fyrir erfðir og til nákominna einstaklinga.

Svíþjóð

Í Svíþjóð er ekki fyrir að fara heildarlögum um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis en áform um slíka löggjöf eru í undirbúningi. Þannig er í skýrslu sem kom út árið 2021 (SOU 2021:87) sett fram tillaga að nýjum heildarlögum um fjárfestingarýni. Þar er lagt til að fjárfestingar innan tilgreindra viðkvæmra sviða verði háðar fyrirfram tilkynningarskyldu. Meðal þeirra er ómissandi þjónusta en þar er átt við þjónustu og innviði sem er ómissandi fyrir grunnþarfir, öryggi eða grunngildi samfélagsins. Þá er um að ræða starfsemi sem snýst um viðkvæmar persónuupplýsingar, hluti með tvíþætt notagildi, aðföng og rannsóknir í hernaði, mikilvæga tækni, svo og málma og hrávöru af ákveðnum toga. Tilkynningarskyldan virkjust við fjárfestingu í 10% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti í fyrirtækinu sem á í hlut.

Tilkynningarskylda samkvæmt tillögunni á við hvort tveggja um fjárfestingar sænskra aðila og erlendra aðila. Rökin fyrir því að innlendir fjárfestar eru einnig felldir undir reglurnar eru þau að ella væri hætt á sniðgöngu þeirra, t.d. að innlendir aðilar leppi fyrir erlenda. Á sama tíma virðist lagt upp með að fjárfestingar innlendra aðila sæti almennt ekki heildstæðri rýnimeðferð heldur verði þær að jafnaði samþykktar að lokinni frumathugun ef ekki er talin vera hætt á sniðgöngu. Ekki liggur fyrir hvenær framangreind tillaga gæti orðið að lögum en horft er til ársins 2023 í því efni.

Bretland

Í Bretlandi hafa verið sett heildarlög um rýni fjárfestinga vegna þjóðaröryggis en lögin tóku gildi 2022 (e. *the National Security and Investment Act*). Ólíkt því sem almennt á við um löggjöf um fjárfestingarýni eru umrædd lög ekki bundin við erlendar fjárfestingar, heldur eiga þau einnig við um fjárfestingar breskra aðila. Í lögnum eru 17 svið tilgreind sem viðkvæm (e. sensitive sectors). Er þar m.a. um að ræða gervigreind, kjarnorku til borgaralegra nota, fjarskipti, tölvuvélbúnað, mikilvæga birgja stjórnvalda og neyðarþjónustu, gervitungl- og geimtækni, dulritunarvottun, gagnainnviði, varnir, orka, verkfræðilíffræði, hernaðarstarfsemi og tækni með tvöfalt notagildi (hernaðarlegt og almennt), skammtatækni og samgöngur. Fjárfestingar á þessum sviðum sem ná ákveðnum þröskuldi eru tilkynningarskyldar. Þröskuldurinn miðast í grunninn við 25% hlutafjár í fyrirtæki eða þegar fjárfestir kemst í áhrifastöðu í því á nánar greindan hátt. Þegar fjárfesting fellur ekki undir fyrirfram tilkynningarskyldu samkvæmt framansögðu eiga stjórnvöld þess þó kost að kalla eftir tilkynningu vegna fjárfestingarinnar (e. call-in power) ef hún er talin geta ógnað þjóðaröryggi og má beita heimildinni fimm ár aftur í tímann, þó ekki að liðnum sex mánuðum eftir að stjórnvöld fengu vitneskju um viðkomandi viðskipti. Heimildin er almenns eðlis til að nauðsynlegt svigrúm sé til að vernda þjóðaröryggi en henni mun þó vera beitt sparlega. Rýni fjárfestinga er á hendi sérstakrar deildar (e. *the Investment Security Unit*) innan viðskipta-, orku- og iðnaðarmálaráðuneytisins. Málsmeðferð getur tekið allt að 75 vinnudaga en einhverjum málum verður þó lokið innan 30 virkra daga ef ekki er talin þörf á ítarlegri rýni.