



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Rýni á erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	16. júní 2022

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Með samráðsskjali þessu eru kynnt áform um setningu nýrra heildarlaga um rýni á beinum erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, með áherslu á skýrleika, fyrirsjáanleika og meðalhóf. Rýni fjárfestingar (e. investment screening) felur í þessu sambengi í sér ítarlega og faglega greiningu stjórnvalda á því hvort af tiltekinni beinni erlendri fjárfestingu stafi hættu fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Meginstef lagareglna um fjárfestingarýni er að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendra fjárfestingar fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að erlend fjárfesting í þýðingarmiklum innviðum og á öðrum viðkvæmum og samfélagslega mikilvægum sviðum samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Fjárfestingarýni er þannig ekki ætlað að vera takmörkun á erlendri fjárfestingu almennt, heldur er markmiðið að ganga úr skugga um að einstakar erlendar fjárfestingar á tilteknum viðkvæmum samfélagssviðum leiði ekki af sér öryggisógn. Færa má sannfærandi rök fyrir því að fyrirkomulag af þessu tagi sé almennt fallið til að auka traust til erlendra fjárfestinga á samfélagslega mikilvægum sviðum, til hagsbóta fyrir atvinnulífið og samfélagið allt. Þá má, með hliðsjón af erlendri réttarþróun á undanförunum árum, leiða rökum að því að reglur um fjárfestingarýni geti nú talist sjálfsagður þáttur í lagaumhverfi ríkja hvað varðar erlendar fjárfestingar. Hvað varðar þróun á þessu sviði innan Evrópusambandsins hafa t.a.m. alls 18 ESB-ríki tilkynnt framkvæmdastjórn ESB um löggjöf á sviði fjárfestingarýni sem þau hafa sett (Danmörk, Finnland, Þýskaland, Spánn, Frakkland, Ítalía, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Tékkland, Malta, Holland, Austurríki, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Slóvenía og Slóvakía). Fleiri ríki, m.a. Svíþjóð, hyggja á setningu laga um fjárfestingarýni í náinni framtíð.

Gert er ráð fyrir lagasetningu um þetta efni í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs sem undirritaður var í lok nóvember 2021. Í skýrslu þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum 2021 var einnig bent á mikilvægi þess að rýna fjárfestingar í þýðingarmiklum innviðum samfélagsins, t.d. þeim sem teljast til lykilbúnaðar á borð við net- og fjarskiptakerfi, út frá áhrifum þeirra á þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Umfjöllun af svipuðum meiði má finna í 4. kafla skýrslu stýrihóps forsætisráðherra um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, frá maí 2021.

Þau lagasetningaráform sem hér eru kynnt hafa verið undirbúin á vegum nefndar sem forsætisráðherra skipaði í byrjun hausts 2021. Í nefndinni sitja, auk formanns úr forsætisráðuneyti, fulltrúar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, nú menningar- og viðskiptaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, nú innviðaráðuneytis, og utanríkisráðuneytis. Með nefndinni starfar sérfróður ráðgjafi, Friðrik Árni Friðriksson Hirst framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands, og Þórunn J. Hafstein ritari þjóðaröryggisráðs.

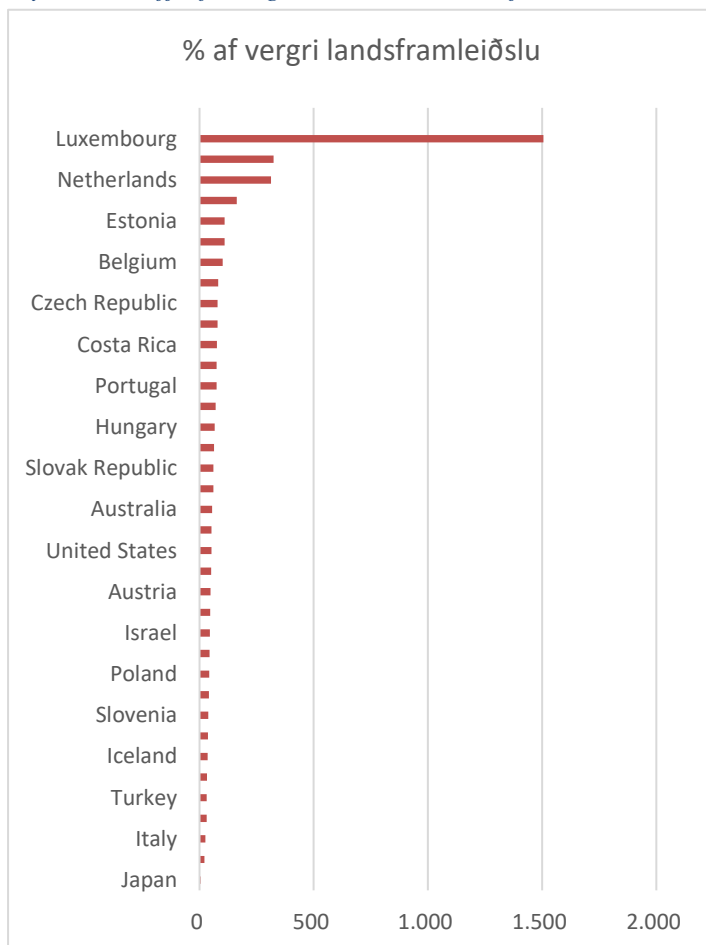
2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið felst í því að bæta úr skorti á heildstæðri og gagnsærrri löggjöf um rýni á beinum erlendum fjárfestingum, einkum á sérlega viðkvæmum sviðum, með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Með *beinni erlendri fjárfestingu* (e. foreign direct investment) í skilningi fyrirhugaðs frumvarps er í grunninn átt við að erlendir aðili öðlast, beint eða óbeint, yfirráð eða veruleg áhrif yfir fyrirtæki, þá yfirleitt í krafti eigendaréttinda, þ.e. réttinda yfir hlutafé eða atkvæðisrétti í fyrirtækinu. Aðrar tegundir samninga og ráðstafana geta einnig skapað erlendum fjárfesti yfirráð eða veruleg áhrif yfir fyrirtæki sem myndu falla undir hugtakið bein erlend fjárfesting eins og því er lýst hér. Sem dæmi má nefna að erlendir fjárfestir veiti fyrirtæki langtímalán sem samkvæmt skilmálum sínum tryggir honum jafnframt bein ítök í stjórnun eða rekstri fyrirtækisins, umfram það sem almennt gildir um kröfuhafa. Yfirráð eða veruleg áhrif geta einnig skapast með því að fjárfestir öðlast réttindi yfir veigamiklum eignum fyrirtækis án þess að eignast hlutafé í fyrirtækinu sjálfu, t.d. með samningi um kaup hans á viðkomandi eignum og endurleigu þeirra til fyrirtækisins. Við skilgreiningu á yfirráðum og verulegum áhrifum má hafa hliðsjón af skýringu þessara hugtaka m.a. á sviði félagaréttar og í viðeigandi alþjóðlegum reikningskilastöðlum.

Gögn frá OECD sýna að Ísland er í hópi landa þar sem erlendir aðilar hafa fjárfest einna minnst í hlutfalli við landsframleiðslu eða sem nam 35% af VLF árið 2020.

Mynd - Bein fjárfesting erlendra aðila í ríkjum OECD árið 2020



Gögn um beina erlenda fjárfestingu, hvort heldur á Íslandi eða alþjóðlega, er þó vandasamt að túlka og geta ýmsar ástæður skýrt umfang erlendra fjárfestinga samanborið við önnur ríki, sem geta tengst öðrum þáttum en lagaumhverfi viðkomandi ríkis sem slíku. Þótt lagareglur um fjárfestingarýni hafi eðli málsins samkvæmt í för með sér aukningu á reglubyrði á þessu sviði, ber að hafa í huga að reglur áformaðs frumvarps hafa sérhæft gildissvið og munu aðeins gilda um erlendar fjárfestingar á afmörkuðum sviðum, þ.e. í fyrirtækjum sem hafa með höndum starfsemi sem hefur sérstaka þýðingu fyrir þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Fyrirhuguð lagasetning mun því í senn hafa skýrt afmarkaðan tilgang og gildissvið, auk þess sem hún mun ekki ganga lengra en nauðsyn krefur í þágu settra markmiða sem snúast um vernd grundvallarhagsmuna ríkisins og almennings. Samhliða kann að skapast svigrúm til að ráðast í skoðun á öðru lagaumhverfi erlendra fjárfestinga á breiðari grunni, m.a. út frá skilvirkni.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ekki verður bætt úr skorti á heildstæðri og gagnsæri löggjöf um rýni á erlendum fjárfestingum nema með setningu nýrra heildarlaga um efnið. Í 12. gr. laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri er að finna svokallað öryggisákvæði sem heimilar ráðherra að stöðva erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnufyrirtæki ef hún ógnar öryggi landsins, gengur gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi o.fl., enda tilkynni ráðherra þá ákvörðun sína innan átta vikna frá því honum berst vitneskja um hlutaðeigandi fjárfestingu. Í grunninn felur ákvæðið í sér frumkvæðisheimild sem beitt verður óháð því hvort sérstök tilkynning eða ábending hafi borist um viðkomandi fjárfestingu. Gildissvið ákvæðisins nær til allra erlendra fjárfestinga án afmörkunar við ákveðna geira eða tegundir atvinnufyrirtækja, og ákvæðið gerir heldur engan greinarmun á fjárfestingum eftir umfangi í prósentum. Þá getur verið vafa undirorpið hvenær átta vikna tímafrestur samkvæmt ákvæðinu byrjar að líða, þ.e. hvenær ráðherra telst hafa borist vitneskja um hlutaðeigandi fjárfestingu þegar hún er ekki formlega tilkynnt honum eða ráðuneytinu. Ákvæðið geymir heldur ekki sérstakar reglur um meðferð einstakra mála. Áformað frumvarp mun ráða bót á þessum atriðum varðandi heimildir til fjárfestingarýni, m.a. með því að auka mjög skýrleika, fyrirsjáanleika og gagnsæi í málsmeðferð og framkvæmd fjárfestingarýni til samræmis við löggjöf um sama efni í nágrannaríkjum, þ.m.t. Danmörku. Samhliða verði 12. gr. laga nr. 34/1991 felld brott. Lög nr. 34/1991 haldi þó að öðru leyti gildi sínu enda geyma þau einnig reglur um ýmis önnur atriði sem falla utan efnissviðs fyrirhugaðs frumvarps. Sjá einnig kafla D.2 hér á eftir.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs sem undirritaður var í lok nóvember 2021 er sem fyrr segir gert ráð fyrir lagasetningu um rýni á tilteknum fjárfestingum erlendra aðila með hliðsjón af þjóðaröryggi og allsherjarreglu.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Meginstef reglna um fjárfestingarýni er sem fyrr segir að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendar fjárfestingar fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að fjárfesting í þýðingarmiklum innviðum og öðrum viðkvæmum geirum samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Verði ekkert aðhafst verður áfram skortur á heildstæðri og gagnsæri löggjöf um rýni á beinum erlendum fjárfestingum sem leyst gæti af hólmi 12. gr. laga nr. 34/1991. Sjá umfjöllun um það ákvæði í kafla A.3 hér að framan, sbr. einnig umfjöllun í kafla D hér á eftir.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Ekki verður bætt úr skorti á heildstæðri og gagnsæri löggjöf um rýni á beinum erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu nema með setningu nýrra heildarlaga um efnið, sbr. kafla A.2 hér að framan. Sjá einnig kafla E.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Til skoðunar hafa verið ólíkar leiðir við útfærslu fyrirhugaðs frumvarps um rýni á beinum erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

A. Í fyrsta lagi kemur til greina að beinar erlendar fjárfestingar, innan skilgreindra sviða sem teljast sérlega viðkvæm með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu, verði fyrirfram tilkynningarskyldar til ráðherra/stjórnvalda og að fjárfestingarýni verði alfarið bundin við slíkar fjárfestingar (skyldubundin rýni, gildissvið sértækt með tilliti til geira/starfsemi).

B. Í öðru lagi kemur til álita að ekki verði um að ræða fyrirfram tilkynningarskyldu vegna beinna erlendra fjárfestinga á ákveðnum, sérlega viðkvæmum sviðum, heldur fái ráðherra/stjórnvöld heimild til að kalla að eigin frumkvæði eftir tilkynningum um beinar erlendar fjárfestingar sem gætu ógnað þjóðaröryggi eða allsherjarreglu (frumkvæðisrýni, gildissvið almennt með tilliti til geira/starfsemi).

C. Í þriðja lagi kemur til álita *blönduð leið*, þ.e. að hvort tveggja verði kveðið á um fyrirfram tilkynningarskyldu (skyldubunda rýni) vegna beinna erlendra fjárfestinga á ákveðnum, sérlega viðkvæmum sviðum, en þar sem þeim sleppi geti ráðherra/stjórnvöld, að nánari skilyrðum uppfylltum, kallað að eigin frumkvæði eftir tilkynningum um aðrar beinar erlendar fjárfestingar eftir því sem nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu (frumkvæðisrýni).

Kostirnir við leið A snúa helst að auknum fyrirsjáanleika, þar sem reglur um fjárfestingarýni verða einskorðaðar við beinar erlendar fjárfestingar á skilgreindum, viðkvæmum sviðum. Á hinn bóginn býður sú leið ekki upp á nauðsynlegan sveigjanleika sem felst í heimild ráðherra til að rýna aðrar beinar erlendar fjárfestingar sem falla ekki undir hin skilgreindu, viðkvæmu svið, en kunna engu að síður að ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Kostirnir við leið B lúta helst að auknum sveigjanleika, þ.e. ráðherra hefur heimild til að hefja rýni á beinni erlendri fjárfestingu eftir atviksbundnu mati, ef aðstæður hverju sinni kalla á það. Á hinn bóginn býður sú leið síður upp á nauðsynlegan fyrirsjáanleika og gagnsæi um hvaða beinu erlendu fjárfestingar kunna að sæta rýni, öfugt við leið A.

Leið C er því talin vænlegust, þ.e. blanda reglna um skyldubunda rýni og frumkvæðisrýni. Í þeirri leið felst nánar tiltekið að beinar erlendar fjárfestingar á skilgreindum, viðkvæmum sviðum verða háðar fyrirfram tilkynningarskyldu til ráðherra/stjórnvalda, sem skapar aukinn fyrirsjáanleika og gagnsæi um hvaða erlendu fjárfestingar þurfa að undirgangast rýni, auk þess sem ráðherra/stjórnvöldum verður veitt svigrúm til að koma fram rýni á öðrum beinum erlendum fjárfestingum ef þær geta ógnað þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, að nánari skilyrðum uppfylltum. Með þessari leið nást í senn markmiðin um þann nauðsynlega fyrirsjáanleika, gagnsæi og sveigjanleika sem nútímalöggjöf um fjárfestingarýni þarf að búa yfir, m.a. hvað varðar gildissvið, málsmeðferð og valdheimildir stjórnvalda. Þess má geta að sambærileg nálgun og hér hefur verið lýst er lögð til grundvallar í dönskum lögum um fjárfestingarýni og í annarri erlendri löggjöf um sama efni. Sjá einnig umfjöllun í kafla D hér á eftir.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Eins og fram hefur komið er ráðgert að setja heildarlög um rýni á beinum erlendum fjárfestingum í innlendum fyrirtækjum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, einkum fyrirtækjum sem falla undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi, sbr. nánari umfjöllun í kafla D.2. Rýni fjárfestingar felur sem fyrr segir í sér ítarlega og faglega greiningu stjórnvalda á tiltekinni fjárfestingu með það að markmiði að leiða í ljós og meta hvort hún ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, að virtum öllum aðstæðum.

Ráðgert er að ákvæði frumvarpsins muni sem fyrir segir gilda um beinar erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum með staðfestu á Íslandi, sbr. nánari umfjöllun í kafla D.2 hér á eftir. Með erlendum aðilum er í meginatriðum átt við erlenda ríkisborgara, fyrirtæki með staðfestu í öðru ríki, útibú erlendra fyrirtækja hér á landi og innlend fyrirtæki undir erlendum yfirráðum, auk erlendra opinberra aðila. Með erlendum aðilum er jöfnum höndum átt við aðila innan sem utan Evrópska efnahagssvæðisins, enda þykja ekki standa rök til þess út frá öryggissjónarmiði að gera almennan greinarmun á aðilum eftir því hvort þeir tilheyra EES-svæðinu eða ekki, auk þess sem slík tilhögun myndi geta skapað hættu á sniðgöngu sem erfitt getur reynst að sporna gegn, þ.e. að erlendir aðilar frá ríkjum utan EES-svæðisins hagnýti milliliði á EES-svæðinu til að fara kringum reglur um fjárfestingarýni, sbr. einnig kafla E.2 hér á eftir. Sú hættu er raunveruleg enda eru dæmi um það í framkvæmd að aðilar frá ríkjum utan EES-svæðisins noti milliliði innan EES-svæðisins til að fara kringum lagaskilyrði varðandi fjárfestingar, þ.e. í lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, og lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, sbr. einnig undirkafla e). Með þessari ráðagerð er þó gengið skemur en gert er t.d. í norskum og breskum rétti, þar sem reglur um fjárfestingarýni taka til hvort tveggja fjárfestinga innlendra og erlendra aðila. Þá skal tekið fram að ákvæði EES-samningsins girða ekki fyrir að gerður sé greinarmunur á innlendum aðilum og aðilum annars staðar á EES-svæðinu af ástæðum sem varða þjóðaröryggi, allsherjarreglu, o.fl., sbr. einnig umfjöllun í kafla E.2 hér á eftir.

Rýni erlendar fjárfestingar lýkur með stjórnvaldsákvörðun sem tekin skal innan ákveðins tímafrests. Ákvörðunin getur lotið að því að bein erlend fjárfesting nái fram að ganga án skilyrða, að hún nái fram að ganga með ákveðnum skilyrðum sem miða að því að koma í veg fyrir ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, eða að hún sé stöðvuð í undantekningartilvikum ef allt um þrýtur, þ.e. fjárfesting er talin ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu og setning skilyrða fær því ekki breytt. Ráðgert er að stjórnvöld muni hafa 60 virka daga til að leiða mál til lykta, frá móttöku fullbúinnar tilkynningar, en tímafrestinn megi þó framlengja svo einhverju nemi ef þörf krefur. Þessi tímalengd frestsins er í takti við erlenda löggjöf.

Miðað er við að fjárfestingarýni og framkvæmd laganna að öðru leyti verði á hendi þess ráðherra sem fer með erlenda fjárfestingu samkvæmt forsetaúrskurði. Þótt valdheimildir og verkefni samkvæmt frumvarpinu verði þannig formlega á hendi tiltekins ráðherra, í samræmi við meginreglur íslenskrar stjórnskipunar, er á sama tíma ráðgert að þeim ráðherra verði skylt að hafa samráð við aðra tiltekna ráðherra um meðferð einstakra mála, þ.m.t. þá ráðherra sem eiga fast sæti í þjóðaröryggisráði skv. 3. gr. laga nr. 98/2016 um ráðið. Þar sem skyldubundnu samráði sleppi hafi ráðherra að auki heimild til að hafa samráð við önnur ráðuneyti og stjórnvöld eftir því sem þörf krefur við meðferð einstakra mála. Þá er einnig gert ráð fyrir samráði milli hlutaðeigandi ráðuneyta þegar settar eru reglugerðir með stöð í ákvæðum frumvarpsins, m.a. um nánari útlistun á sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Að því er varðar gildissvið áformaðs frumvarps er ráðgert að beinum erlendum fjárfestingum sem falla munu undir frumvarpið verði í meginatriðum skipt í tvo flokka eftir því sem greinir hér í framhaldinu, sbr. einnig lýsingu í kafla C.3 hér að framan á þeirri meginútfærslu sem unnið er út frá.

a) Beinar erlendar fjárfestingar í sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi (skyldubundin rýni)

Í þennan flokk falla beinar erlendar fjárfestingar sem ráðgert er að muni ávallt þurfa að sæta rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu, þ.e. þær verða tilkynningarskyldar fyrirfram til ráðherra og geta ekki náð fram að ganga nema tilkynntar séu og að lokinni málsmeðferð og rýni samkvæmt fyrirhuguðu frumvarpi. Er því rætt um skyldubundna rýni í þessum tilvikum (samanborið við frumkvæðisrýni, sbr. flokk b)). Ráðgert er að tilkynningarskylda vegna fjárfestingar muni hvíla á hlutaðeigandi erlendum fjárfesti einum, fremur en að hún hvíli jafnframt á framseljanda réttinda og/eða

Því fyrirtæki sem er andlag fjárfestingar. Reglur um skyldubundna rýni eru meðal helstu nýmæla sem ráðgerð eru í fyrirhuguðu frumvarpi miðað við gildandi rétt. Sjá einnig kafla C.3 hér að framan.

Lagt er upp með að reglur um skyldubundna rýni (tilkynningarskyldu) muni eingöngu eiga við um beinar erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem falla undir *sérlega viðkvæma geira eða starfsemi*, sbr. umfjöllun hér á eftir, og svara til a.m.k. 10% hlutafjár/ atkvæðisréttar í viðkomandi fyrirtæki. Jafnframt er ráðgert að tilkynningarskylda muni eiga við þegar erlendur fjárfestir fjármagnar *stofnun* fyrirtækis sem fellur undir sérlega viðkvæman geira eða starfsemi, þó að undanskildum tilvikum þar sem fjárframlag erlends fjárfestis fer ekki fram úr ákveðinni viðmiðunarfjárhæð, sem ákveðin verður í reglugerð.

Þá er ráðgert að bein erlend fjárfesting, sem háð verður tilkynningarskyldu samkvæmt framansögðu, muni ekki geta komið til framkvæmda fyrr en hún hefur verið tilkynnt og rýni á henni er lokið.

Eftirfarandi eru drög að tveimur frumvarpsákvæðum, varðandi annars vegar almennar reglur um tilkynningarskyldu og hins vegar afmörkun á fyrirtækjum sem ráðgert er að muni falla undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi, og þar með reglur um tilkynningarskyldu. Það athugast að frumvarpið í heild sinni verður um 20-25 greinar, enda er sem fyrr segir um heildarlög að ræða.

xx. gr.

Tilkynningarskylda.

Skylt er að tilkynna ráðherra um beina erlenda fjárfestingu í fyrirtæki með staðfestu hér á landi sem fellur undir sérlega viðkvæman geira eða starfsemi skv. xx. gr. ef fjárfestingin leiðir til þess að viðkomandi fjárfestir öðlist virk eigendaréttindi eða a.m.k. samsvarandi yfírráð eða veruleg áhrif í fyrirtækinu. Að uppfylltu sama skilyrði er skylt að tilkynna ráðherra um stofnun fyrirtækis sem fellur undir sérlega viðkvæman geira eða starfsemi skv. xx. gr., þó aðeins ef fjárframlag erlends fjárfestis fer fram úr viðmiðunarfjárhæð sem ákveðin er í reglugerð.

Með virkum eigendaréttindum í 1. mgr. er átt við beina eða óbeina hlutdeild í fyrirtæki sem nemur 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti.

Skylt er að tilkynna ráðherra um aukningu réttinda í fyrirtæki með staðfestu hér á landi sem fellur undir sérlega viðkvæman geira eða starfsemi skv. xx. gr. ef erlendur fjárfestir öðlast þannig beint eða óbeint hlutdeild í a.m.k. 20%, 33%, 50%, 66% eða 100% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti í fyrirtækinu eða a.m.k. samsvarandi yfírráð eða veruleg áhrif í því. Tilkynningarskyldan stofnast í hvert sinn sem réttindi erlends fjárfestis ná eða fara fram úr þeim mörkum sem greinir í 1. málsl.

Þegar metið er hvort ráðstöfun sé tilkynningarskyld til ráðherra samkvæmt þessari grein skal telja saman félag innan sömu samstæðu og tengda aðila samkvæmt skilgreiningu laga um ársreikninga. Einnig skal telja saman aðila sem eiga í samstarfi án tillits til þess hvort þeir tilheyri sömu samstæðu eða teljist tengdir aðilar. Aðilar teljast eiga í samstarfi ef þeir haga ákvörðunum og athöfnum sínum með samstilltum hætti m.a. varðandi fjárfestingar eða eiga sameiginlegra hagsmuna að gæta af atvinnurekstri og fjárfestingum hér á landi eða erlendis. Þá skal telja með kauprétti, valrétti og breytirétti sem unnt er að umbreyta í hlutafé eða atkvæðisrétt á því tímamarki þegar tilkynningarskylda stofnast eða í beinu framhaldi af því.

Ábyrgð á að fullnægja tilkynningarskyldu samkvæmt þessari grein hvílir á erlendum fjárfesti.

Bein erlend fjárfesting sem er tilkynningarskyld samkvæmt þessari grein skal ekki koma til framkvæmda meðan ákvörðun ráðherra skv. xx. gr. liggur ekki fyrir.

xx. gr.

Sérlega viðkvæmir geirar og starfsemi.

Með sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi, sem tilkynningarskylda skv. xx. gr. tekur til, er í lögum þessum m.a. átt við eftirtalið:

- 1. Fyrirtæki sem fara með eignarhald, rekstur, forræði eða yfirstjórn á þýðingarmiklum innviðum, en til slíkra innviða teljast eignir, búnaður, kerfi, ferlar, tækni og þjónusta sem er nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi. Þessi töluliður tekur einnig til fyrirtækja sem framleiða eða þróa tækni sem telst til þýðingarmikilla innviða og fyrirtækja sem veita þjónustu sem skiptir sköpum fyrir rekstur og starfsemi slíkra innviða.*
- 2. Fyrirtæki sem starfa á sviði netöryggismála eða vinna með eða hafa aðgang að mikilvægum trúnaðarupplýsingum eða umtalsverðu magni af viðkvæmum persónuupplýsingum.*
- 3. Fyrirtæki sem starfa við framleiðslu eða þróun á hlutum með tvíþætt notagildi, samkvæmt skilgreiningu í 2. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 428/2009, með síðari breytingum.*
- 4. Fyrirtæki sem starfa við framleiðslu eða þróun á mikilvægri tækni, annarri en fellur undir aðra töluliði þessa ákvæðis.*
- 5. Fyrirtæki sem starfa við að útvega eða framleiða mikilvæg aðföng, t.d. á sviði orku eða hrávöru eða vegna fæðuöryggis.*
- 6. Fyrirtæki sem njóta réttar til nýtingar á mikilsverðum náttúruauðlindum í þjóðlendum eða ríkisjörðum eða, utan landsvæðis Íslands, í landhelginni eða efnahagslögsögunni, samkvæmt afnota- eða nýtingarheimildum sem stjórnvöld veita ótímabundið eða til langs tíma á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða afnota- eða nýtingarsamninga.*

Verða nú settar fram nánari skýringar um hvern og einn töluliðanna sex, sbr. síðara ákvæðið, en þess ber að geta að þeir kunna að skarast innbyrðis.

Ráðgert er að undir 1. tölul. falli fyrirtæki sem fara með eignarhald, rekstur, forræði eða yfirstjórn á þýðingarmiklum innviðum (e. critical infrastructure). Hér getur m.a. verið um að ræða fyrirtæki sem annast rekstur á einstökum þáttum þýðingarmikilla innviða samkvæmt samningi, svonefnd útivistun. Töluliðurinn tekur einnig til fyrirtækja sem framleiða eða þróa tækni sem telst til þýðingarmikilla innviða og fyrirtækja sem veita þjónustu sem skiptir sköpum fyrir rekstur og starfsemi slíkra innviða.

Í 1. tölul. eru þýðingarmiklir innviðir skilgreindir sem eignir, búnaður, kerfi, ferlar, tækni og þjónusta sem er nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi. Skilgreining ákvæðisins samanstendur af hugtaksatriðum fremur en tæmandi útlistun á hvað teljist til þýðingarmikilla innviða en ýmis tormeiki eru á því að hafa skilgreininguna ítarlegri í texta frumvarpsins. Ástæðan er sú að inntak hugtaksins getur verið breytilegt frá einum tíma til annars, m.a. samfara tækniþróun og breyttu mati á því hvað teljist til þýðingarmikilla innviða. Þá gæti ítarleg skilgreining aukið hættu á glufum í ákvæðum frumvarpsins þannig að fjárfestingar í innviðum sem sannarlega teldust þýðingarmiklir féllu milli skips og bryggju. Því er ráðgert að farin verði sú leið að skilgreina þýðingarmikla innviði út frá helstu hugtaksatriðum þannig að viðhlítandi skýrleika sé gætt en á sama tíma sé til staðar nauðsynlegur sveigjanleiki til að skoða hvert tilvik sérstaklega. Ráðgert er að skilgreininguna megi síðan útfæra nánar í reglugerð, þar sem unnt verði að tilgreina nánar þá starfsemi sem um ræðir. Þá er gert ráð fyrir að til fyllingar skilgreiningunni megi taka mið af umfjöllun í þjóðaröryggisstefnu, stefnu í almannavarna- og öryggismálum, og öðrum viðeigandi opinberum stefnum og gögnum sem varpa ljósi á hvað teljist til þýðingarmikilla innviða og þjóðfélagslega mikilvægrar starfsemi.

Til samanburðar er gagnlegt að líta til þess hvernig hugtakið þýðingarmiklir innviðir er útfært í reglugerð Evrópusambandsins nr. 2019/452, sem felur í sér almennan regluramma um rýni beinna erlendra fjárfestinga inn í sambandið (Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union), þótt reglugerðin sé að vísu ekki bindandi að EES-rétti. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar er tiltekið í dæmaskyni að hugtakið þýðingarmiklir innviðir geti náð yfir hvort heldur efnislega innviði eða sýndarinnviði, þ.m.t. innviði í tengslum við orku, flutninga, vatn, heilbrigði, fjarskipti, fjölmiðla, gagnavinnslu eða -geymslu, geimtækni, varnarmál, kosningar eða fjármál, og viðkvæmar starfsstöðvar, og jafnframt land og fasteignir sem nauðsynlegar eru fyrir notkun slíkra innviða.

Til samanburðar má einnig geta um 6. gr. danskra laga um fjárfestingarýni nr. 842/2021, þar sem þýðingarmiklir innviðir eru tilgreindir meðal þeirra sérlega viðkvæmu geira og starfsemi þar sem beinar erlendar fjárfestingar eru háðar skyldubundinni rýni (fyrirfram tilkynningarskyldu) samkvæmt lögnum. Í 11. gr. reglugerðar nr. 1491/2021, sem sett er með stoð í lögnum og felur í sér nánari lýsingu á þeim sérlega viðkvæmu geirum og starfsemi sem tilgreind er í 6. gr. fyrrnefndra laga, eru þýðingarmiklir innviðir afmarkaðir við eftirtalda geira og nánar tilgreinda starfsemi innan hvers þeirra, m.a. í: *orkugeiranum* (raforkuframleiðsla, geymslugeta fyrir raforku, flutningur og afhending raforku; framleiðsla, flutningur og geymsla hitunar og kælingar; gasframleiðsla og geymslugeta ásamt flutningi og afhendingu á gasi; framleiðsla, geymsla og flutningur á hráolíu ásamt olíuvörum til flutningastarfsemi og fyrir jarðolíu- og jarðgasiðnað), á sviði *upplýsinga- og fjarskiptatækni* (rafræn fjarskiptanet og -þjónusta, opin fyrir almenning; miðlæg geymsla gagna, sameiginleg opinber grunngögn, þ.m.t. landupplýsingar, persónuleg skráningargögn og miðlæg viðskiptaskráningargögn; miðlæg, opinber og starfræn auðkenning og samskipti; upplýsingatækni og fjarskiptalausnir vegna viðbúnaðar við krísuástandi; leynileg samskipti á vegum ríkisins; lokuð samskiptanet og þjónusta milli opinberra aðila), í *flutningageiranum* (umferðarstjórnunareiningar í almenningssamgöngum, farþega- og vöruflutningar á vegum, með járnbrautum, í lofti og á legi; stórhafnir, fastir hlekkir, lestarstöðvar, vega- og lestanet, samsettar endastöðvar og flutningamiðstöðvar, sem og borgar- og léttlestir; miðlægar eftirlitseiningar og einingar til viðhalds á innviðum, t.d. brúum, göngum, lestarstöðvum, flugvöllum, o.s.frv.; hafrannsóknir; póst- og hraðsendingarþjónusta), á sviði *viðbragðsáætlanagerðar og almannavarna* (viðvörunar- og neyðarboðþjónusta; slökkviliðs- og björgunarþjónusta; þverlægur og samhæfður viðbúnaður við krísum og stjórnun innan ríkisins), innan *heilbrigðiskerfisins* (sjúkrahúsakerfi; sjúkraflutningar; vöktun og viðvaranir vegna smitsjúkdóma; innkaup, geymsla, dreifing og afhending bóluafna; kaup, geymsla, dreifing og afhending hlífðarbúnaðar og prófunarbúnaðar til heilbrigðis- og umönnunargeirans í sambandi við umsjón sem tengist farsóttum/heimsfaröldrum; framleiðsla, skráning, dreifing og vöktun lyfseðilsskyldra lyfja), á sviði *drykkjarvatns og matvæla* (uppdæling, framleiðsla, geymsla, eftirlit og afhending hreins drykkjarvatns og vöktun grunnvatns; vöktun og eftirlit með öryggi matvæla, að innra eftirliti fyrirtækja undanskildu), á sviði *skólpstjórnunar og förgunar* úrgangs, á sviði *fjármála- og efnahagsmála* (greiðslulausnir og innviðir fjármálamarkaða, þ.m.t. stöðustofnun og uppgjör greiðslna og verðbréfavíðskipti; bankaþjónusta og váttryggingastarfsemi; verðbréfamíðstöðvar; sameiginleg gagnaver), á sviði *veðurs og náttúru* (veðurþjónusta, ráðleggingar og viðvaranir fyrir þjóðfélagið, varnir, gerð viðbragðsáætlana og almenningsflug með þekkingu og gögn um veður, loftslag og haf), og varðandi *almenna beitingu valdheimilda* (kosningakerfi; starfsemi til stuðnings við löggæslu, afbrotavarnir og viðbúnaður lögreglu, þar á meðal samskipti, flæðistjórnun og upplýsingatækni; starfsemi til stuðnings við feril refsímála og fullnustu dóma).

Við nánari afmörkun á skilgreiningunni á þýðingarmiklum innviðum í 1. tölul. er ráðgert að sambærileg nálgun verði viðhöfð og að framan greinir, að breyttu breytanda. Eins og fyrr segir er ráðgert að efnislýsing 1. tölul., sem og annarra töluliða hér á eftir, verði nánar útfærð með reglugerð sem komi til fyllingar hinu setta lagaákvæði, en slík reglugerðarheimild horfir til hagræðis og sveigjanleika ef koma þarf til móts við breytingar sökum tækniþróunar, breytts öryggisumhverfis og annarra aðstæðna.

Í 2. tölul. er vísað til fyrirtækja sem starfa á sviði netöryggismála eða vinna með eða hafa aðgang að mikilvægum trúnaðarupplýsingum eða umtalsverðu magni af viðkvæmum persónuupplýsingum. Hvað varðar netöryggismál, þá er ekki ætlunin að fella alla rekstrar- og þjónustuaðila á sviði netöryggis undir 2. tölul., heldur lýtur töluliðurinn fyrst og fremst að fyrirtækjum sem veita þjónustu á sviði netöryggismála á sviðum sem hafa sérstaka þýðingu fyrir þjóðaröryggi og allsherjarreglu, þar á meðal þjónustu í þágu þýðingarmikilla innviða og fyrirtækja sem falla undir aðra töluliði ákvæðisins. Hvað varðar fyrirtæki sem vinna með eða hafa aðgang að viðkvæmum trúnaðarupplýsingum er einkum vísað til upplýsinga sem varða með einum eða öðrum hætti öryggi og varnir ríkisins, viðbúnað og viðbragðsáætlanir, þýðingarmikla innviði, svo og ýmis innri málefni stjórnkerfisins sem fara skulu leynt. Trúnaðarmerking upplýsinga gefur vísbendingu í þessum efnum en þó er slík merking ekki skilyrði þess að upplýsingar falli undir 2. tölul. Þá falla sem fyrr segir undir 2. tölul. fyrirtæki sem vinna með eða hafa

aðgang að umtalsverðu magni af viðkvæmum persónuupplýsingum. Hér gæti t.d. verið um að ræða gagnagrunna sem geyma mikið magn af viðkvæmum persónuupplýsingum um þorra almennings, t.d. á heilbrigðissviði, en um afmörkun á hugtakinu viðkvæmar persónuupplýsingar má vísa til laga og reglna á sviði persónuverndarréttar. Ákvæði 2. tölul. getur m.a. tekið til fyrirtækja sem starfa að þróun eða framleiðslu tölvubúnaðar eða íhluta sem notaðir eru til að verja kerfi eða upplýsingar sem falla undir töluliðinn, og fyrirtækja sem bjóða upp á aðrar vörur eða þjónustu í sama tilgangi.

Í 3. tölul. er vísað til fyrirtækja sem starfa við framleiðslu eða þróun á hlutum með tvíþætt notagildi, samkvæmt skilgreiningu í 2. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 428/2009, með síðari breytingum. Með hlut með tvíþætt notagildi er í meginatriðum átt við hlut sem má nota bæði í borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi. Fyrirnefnd reglugerð ráðsins er innleidd með lögum nr. 58/2010 um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu. Í nefndum lögum eru m.a. ákvæði um eftirlit með, bann við og leyfisbindingu á útflutningi á hlutum sem má nota, með beinum eða óbeinum hætti, í hernaðarlegum tilgangi, o.fl.

Í 4. tölul. er vísað til fyrirtækja sem starfa við framleiðslu eða þróun á mikilvægri tækni, annarri en fellur undir aðra töluliði ákvæðisins. Undir 4. tölul. getur t.d. fallið gervigreind, þróuð þjarkatækni og drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðarar, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota, til orkuumbreytingar og orkuflutninga, tækni tengd umhverfisvernd og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum, o.fl. Þá getur 4. tölul. átt við um tækni til verndar net- og upplýsingaöryggi, hvað varðar aðgengileika, heilleika eða til að varðveita trúnað í tölvu-, net- og fjarskiptakerfum, ásamt vörnum gegn netárásum.

Í 5. tölul. er vísað til fyrirtækja sem starfa við að útvega eða framleiða mikilvæg aðföng, t.d. á sviði orku eða hrávöru eða vegna fæðuöryggis. Töluliðurinn tekur mið af stöðu Íslands sem eyríkis sem er í ríku mæli háð aðfluttum aðföngum og um leið traustum flutningum sjó- og loftleiðina. Töluliðurinn getur t.d. átt við um fyrirtæki í skipaflutningum eða fraktflutningum sem teljast mikilvægir hlekkir í útvegum á aðfluttri hrávöru og annarra mikilvægra aðfanga til landsins. Einnig getur verið um að ræða fyrirtæki sem stunda ekki millilandaflutninga heldur starfa að öllu leyti innanlands við útvegum eða framleiðslu mikilvægra aðfanga, t.d. fyrirtæki sem annast orkuflutning. Jafnframt getur töluliðurinn átt við um fyrirtæki sem framleiða mikilvæg aðföng til landbúnaðar og fæðuframleiðslu innanlands, sbr. tilvísun til fæðuöryggis, en sívaxandi áhersla er á sjálfbærni í þeim efnum.

Í 6. tölul. er rætt um fyrirtæki sem njóta réttar til nýtingar á mikilsverðum náttúruauðlindum í þjóðlendum eða ríkisjörðum eða, utan landsvæðis Íslands, í landhelginni eða efnahagslögsögunni, í öllum tilvikum samkvæmt afnota- eða nýtingarheimildum sem stjórnvöld veita ótímabundið eða til langs tíma á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða afnota- eða nýtingarsamninga. Töluliðurinn er þannig afmarkaður við mikilsverðar náttúruauðlindir á landsvæði í ríkis- eða þjóðareign eða til sjávar í íslenskri landhelgi eða efnahagslögsögu, þ.m.t. landgrunninu. Um getur verið að ræða bæði lífrænar og ólífrænar auðlindir í þeirri merkingu sem lögð er í hugtakið auðlind á hverjum tíma. Með ráðagerð um að beinar erlendar fjárfestingar í starfsemi sem þessari skuli háðar fjárfestingarýni, sbr. 6. tölul., er haft í huga að Ísland byggir tilvist og efnahag sinn á náttúruauðlindum bæði á láði og legi. Vegna þýðingar þeirra sameiginlegu náttúruauðlinda sem 6. tölul. tekur til fyrir afkomu og lífsskilyrði þjóðarinnar, eru þær ótvírætt hluti af grunnstöðum og innviðum þjóðarinnar. Því standa sterk rök til þess að fyrirtæki sem njóta nýtingarréttar af einhverjum toga yfir slíkum sameiginlegum auðlindum á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða nýtingarsamninga, verði felld undir hugtakið sérlega viðkvæmir geirar og starfsemi í fyrirhuguðu frumvarpi. Til slíkra réttinda geta t.d. talist sérleyfi og afnota- og nýtingarréttindi sem taka beint eða óbeint til náttúruauðlinda í ríkisjörðum eða þjóðlendum, veiðiheimildir samkvæmt lögum á sviði fiskveiðistjórnunar og auðlinda hafsins, leyfi til hagnýtingar á auðlindum á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga samkvæmt lögum um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, og leyfi til nýtingar nytjastofna samkvæmt lögum um fiskeldi eftir því sem við á.

Fyrirhugað ákvæði frumvarpsins (1.-6. tölul.) afmarkar sem fyrr segir þá sérlega viðkvæmu geira og starfsemi þar sem skylt verður að tilkynna beinar erlendar fjárfestingar til ráðherra að nánari skilyrðum

uppfylltum. Umrædd starfsemi telst hafa svo ríka þýðingu fyrir þjóðaröryggi og allsherjarreglu að skyldubundin rýni, þ.m.t. fyrirfram tilkynningarskylda vegna beinna erlendra fjárfestinga, er nauðsynleg til að ná þeim markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem að er stefnt. Í umræddum ákvæðum frumvarpsins felst því ákveðin forgangsroðun byggð á hagsmunamati stjórnvalda.

Í framkvæmd mun ráðherra meta atviksbundið hvort fyrirleggjandi bein erlend fjárfesting taki til fyrirtækis sem fellur undir skilgreiningu frumvarpsins á sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi, sbr. töluliðina sex hér að framan. Fyrsta kastið kemur í hlut erlends fjárfestis að leggja sjálfstætt mat á þetta, þ.e. hvort fyrirhuguð bein erlend fjárfesting sé tilkynningarskyld. Í því sambandi mun skilgreining frumvarpsins á sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi veita glögga leiðsögn um í hvaða tilfellum ber að tilkynna beina erlenda fjárfestingu. Þá er ráðgert sem fyrr segir að skilgreiningin verði nánar útfærð í reglugerð ráðherra. Á þessum grunni á erlendum fjárfestir, með sérfræðiaðstoð eftir atvikum, að geta lagt mat á hvort fyrirhuguð fjárfesting falli undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi í skilningi fyrirhugaðs frumvarps og sé þar með tilkynningarskyld. Komi upp takmarkatilvik er nærtækara að tilkynna viðkomandi fjárfestingu en að gera það ekki og gefa ráðherra/stjórnvöldum þannig færi á að skera úr um hvort andlag fjárfestingarinnar falli undir sérlega viðkvæman geira eða starfsemi.

Það er nægilegt til að tilkynningarskylda stofnist að bein erlend fjárfesting falli undir einhvern töluliðanna sex hér að framan. Í því sambandi athugast að hver töluliða ákvæðisins stendur sjálfstætt og takmarkar ekki gildissvið annarra töluliða á neinn hátt. Þannig ber t.d. ekki að draga þá ályktun af 2.-6. tölul. að fyrirtæki sem undir þá falla geti þar með ekki jafnframt talist til þýðingarmikilla innviða í skilningi 1. tölul. Töluliðirnir geta þvert á móti skarast innbyrðis og sama beina erlenda fjárfestingin getur hugsanlega fallið undir fleiri en einn þeirra í senn.

b) Aðrar beinar erlendar fjárfestingar sem kunna að sæta rýni (frumkvæðisrýni)

Í þennan flokk falla beinar erlendar fjárfestingar sem varða ekki beinlínis sérlega viðkvæma geira og starfsemi, sbr. flokk (a) hér að framan, en kunna engu að síður að ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, þannig að nauðsynlegt sé að rýna þær samkvæmt ákvæðum fyrirhugaðs frumvarps. Í þessum tilvikum mun ráðherra meta á atviksbundnum grunni og að eigin frumkvæði hvort nauðsynlegt sé að rýna beina erlenda fjárfestingu með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Telji ráðherra þörf á því mun hann beina kröfu til erlends fjárfestis um að leggja fram tilkynningu vegna fjárfestingarinnar. Samanborið við skyldubundna rýni, sbr. a) hér að framan, er miðað við að hærri þröskuldur verði settur fyrir beitingu frumkvæðisrýni að því er varðar umfang fjárfestingar (t.d. að áskilið verði að fjárfesting nemi 15-20% hlutfjár/atkvæðisréttar, samanborið við 10% í tilviki skyldubundinnar rýni). Þá verði unnt að beita heimild til frumkvæðisrýni allt að fimm ár aftur í tímann og byrji sá frestur að líða þegar fjárfesting er komin til framkvæmda, óháð því hvenær ráðherra berst vitneskja um viðkomandi fjárfestingu. Með frestinum er ráðherra veitt nauðsynlegt svigrúm til að bregðast við ef síðar til komin vitneskja eða aðstæður kalla á að rýni fari fram.

Til samanburðar setur hið almennt orðaða öryggisákvæði 12. gr. gildandi laga nr. 34/1991 ekki sérstök prósentumörk til að afmarka hvaða erlendu fjárfestingar geta fallið undir stöðvunarheimild ráðherra samkvæmt ákvæðinu, auk þess sem átta vikna tímafrestur ákvæðisins byrjar ekki að líða fyrr en ráðherra berst vitneskja um hlutaðeigandi fjárfestingu. Af því leiðir að frestur til beitingar ákvæðisins getur í sjálfu sér verið ævarandi meðan ráðherra berst ekki vitneskja um viðkomandi fjárfestingu, sbr. einnig kafla A.3 hér að framan.

Tvískipting fyrirhugaðs frumvarps í skyldubundna rýni og frumkvæðisrýni, sem birtist í flokkum a) og b) hér að framan, á sér m.a. fyrirmynd í dönskum lögum um fjárfestingarýni sem fyrr segir, sbr. einnig kafla C.3 hér að framan (blönduð leið). Tvískipting í skyldubundna og frumkvæðisrýni er einnig lögð til grundvallar m.a. í breskum, finnskum og þýskum lögum um fjárfestingarýni.

c) Rýni á fjárfestingum (matsviðmið o.fl.)

Beinar erlendar fjárfestingar, hvort heldur sem þær falla undir reglur um skyldubundna rýni (a) eða frumkvæðisrýni (b), verða metnar í ljósi viðmiða sem útlustuð verða nánar í fyrirhuguðu frumvarpi sem fyrr segir. Útgangspunkturinn í matinu er hvort ástæða sé til að ætla að viðkomandi fjárfesting ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, m.a. að teknu tilliti til eðlis og andlags fjárfestingarinnar, svo og atriða sem varða fjárfestinn sjálfan, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Gera má ráð fyrir að rýni fjárfestingar byggist einkum á gögnum og upplýsingum frá viðkomandi erlendum fjárfesti, m.a. formlegri tilkynningu vegna fjárfestingarinnar, gögnum og upplýsingum frá því fyrirtæki sem á í hlut (andlagi fjárfestingar), og að öðru leyti sjálfstæðri gagnaöflun og greiningu ráðherra með fulltingi annarra stjórnvalda eftir þörfum. Við mat á fjárfestingunni má gera ráð fyrir að ráðherra beini sjónum einkum að eðli fjárfestingarandlagsins, því hver erlendi fjárfestirinn er, eðli og umfangi réttinda fjárfestis yfir viðkomandi fyrirtæki, svo og áformum viðkomandi um nýtingu þeirra réttinda til framtíðar litið. Allt eru þetta atriði sem máli geta skipt við mat á því hvort bein erlend fjárfesting samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu.

Hvað varðar erlenda fjárfestinn sjálfan er t.a.m. mikilvægt að leitt sé í ljós hvort erlent ríki eða stjórnvald standi í raun að baki fjárfestingu, eða aðili sem viðriðinn er afbrot eða brotastarfsemi hér á landi eða annars staðar, sem geri það að verkum að fjárfestingin verði að teljast áhættusöm með tilliti til mögulegra áhrifa hennar á þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Ef óvissa ríkir t.d. um, með tilliti til ákveðinnar fjárfestingar, raunverulega/endanlega eigendur eða stjórnendur hins erlenda fjárfestis, endanlega fjármögnunaraðila, hverjir munu njóta ágóða af fjárfestingunni, eða uppruna þeirra fjármuna sem um ræðir, getur það gefið ástæðu til að ætla að fjárfestingin teljist varasöm frá sjónarmiði þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Að sama skapi getur verið ástæða til aukinnar varfærni m.a. þegar í hlut eiga lögaðilar þar sem ógagnsæi ríkir um raunverulegt eignarhald, stjórnun og fjárhag, eða sem starfræktir eru í lögsögum þar sem gagnsæi um þessi atriði er almennt áfátt og upplýsingaöflun um þau torveld eða ómöguleg. Hið sama á við um fjárvörslusjóði og lagalegt fyrirkomulag af sambærilegum toga, sem eru lítt þekkt að íslenskum rétti og eru þess eðlis að erfitt getur verið að henda reiður á raunverulega eigendur eða stjórnunaraðila þeirra eða þá sem munu á endanum eiga tilkall til viðkomandi eigna.

Eins og fyrr segir eru hugtökin þjóðaröryggi og allsherjarregla útgangspunktur þess mats sem á sér stað í fjárfestingarýni eins og markmið ferlisins bera með sér. Þessi grunnhugtök verða nánar skilgreind í fyrirhuguðu frumvarpi að því leyti sem unnt er. Hvað varðar hugtakið þjóðaröryggi má jafnframt benda á umfjöllun í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sbr. einnig hugtakið „öryggi landsins“ í öryggisákvæði 12. gr. gildandi laga nr. 34/1991. Um hugtakið allsherjarregla í fyrirhuguðu frumvarpi má taka fram að ráðgert er að það muni ná m.a. yfir þá öryggisþætti sem nefndir eru í fyrrnefndu ákvæði laga nr. 34/1991.

Þegar rýni á beinni erlendri fjárfestingu er lokið tekur ráðherra ákvörðun sem bindur enda á mál. Niðurstaðan getur þá sem fyrr segir einkum orðið á þrennan veg: að fjárfestingin nái fram að ganga án skilyrða, að hún sé bundin skilyrðum sem miða að vernd þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, eða, ef allt um þrýtur, að hún sé stöðvuð alfarið, sbr. einnig kafla D.1 hér að framan.

Tölfræði um niðurstöður fjárfestingarýni erlendis bendir til þess að það sé tiltölulega sjaldgæft að fjárfesting sé stöðvuð með öllu. Algengara sé að fjárfesting sé samþykkt með skilyrðum, en heilt yfir virðist það vera algengasta niðurstaðan að fjárfesting nái fram að ganga án skilyrða.

d) Önnur atriði

Í frumvarpinu verður að finna heildstæðar reglur um málsmeðferð vegna rýni beinna erlendra fjárfestinga, sem verða útfærðar nánar með reglugerð ráðherra eftir þörfum, m.a. um form og efni tilkynningar um beina erlenda fjárfestingu, gagna- og upplýsingaöflun ráðherra, samráð og upplýsingaskipti innan stjórnkerfisins, tímafresti til úrlausnar máls, þagnarskyldu, vernd persónuupplýsinga, gjaldtöku o.fl. Í frumvarpinu verður jafnframt með hefðbundnum hætti mælt fyrir um úrræði sem gripið verður til ef brotið er gegn viðkomandi ákvæðum og ákvörðunum stjórnvalda teknum með stoð í þeim,

m.a. dagsektir, heimild til að lýsa atkvæðisrétt óvirkan, nauðungarsölu réttinda og innlausnarheimild. Þá verða lögð til úrræði til að taka fyrir sniðgöngu á ákvæðum frumvarpsins.

Áhersla er lögð á að reglur um meðferð og úrlausn mála samkvæmt fyrirhuguðu frumvarpi verði í senn skýrar, gagnsæjar og fyrirsjáanlegar og tryggji réttaröryggi til fullnustu. Allar efnisákvæðanir ráðherra samkvæmt frumvarpinu verða bornar undir dómstóla með hefðbundnum hætti.

e) Breytingar á öðrum lögum

Ráðgert er að öryggisákvæði 12. gr. gildandi laga nr. 34/1991 verði fellt brott með fyrirhuguðu frumvarpi, sbr. einnig umfjöllun í kafla A.3 hér að framan.

Gert er ráð fyrir nýju ákvæði, annaðhvort í fyrirhuguðu frumvarpi eða í lögum nr. 19/1966, sem mun fella ákveðin fasteignaviðskipti undir rýniskyldu í samræmi við reglur fyrirhugaðs frumvarps um skyldubundna rýni, sbr. framangreinda umfjöllun. Þetta myndi helst geta átt við þegar um er að ræða fjárfestingar í fasteignum af hálfu aðila utan EES-svæðisins, m.a. gegnum milliliði á EES-svæðinu, og þá ekki síst þegar erlendir opinberir aðilar eiga í hlut, en sem fyrr segir tíðkast það í nokkrum mæli að lögaðilar á EES-svæðinu séu nýttir sem milliliðir til að fara kringum skilyrði laga nr. 19/1966. Þá myndi rýni einnig geta tekið til fjárfestingar í fasteign sem vegna öryggissjónarmiða telst hafa sérstakt verndargildi, svo sem vegna tengsla eða nálægðar við öryggis- eða varnarsvæði, varnartengd mannvirki, þýðingarmikla innviði eða sérstaklega mikilvæg land- og náttúrugæði, eða vegna þess að fasteign er annars talin hafa ríka þýðingu fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Enn fremur kemur til álita að rýni taki til tilvika þar sem um er að ræða óvenjuleg viðskipti með land og landsréttindi, svo sem jarðasöfnun.

Það athugast að sumar fjárfestingar falla jafnframt undir aðrar lagareglur sem mæla fyrir um athugun stjórnvalda á beinni erlendri fjárfestingu. Það á t.d. við um öflun virks eignarhlutar í fjármálafyrirtæki sem tilkynna ber fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands skv. VI. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Einnig má hér nefna reglur samkeppnislaga nr. 44/2005 um samruna og yfirtökur sem háðar eru athugun samkeppnisyfirlvalda. Tilvist slíkra sérreglna á ákveðnum sviðum takmarkar ekki beitingu ákvæða frumvarpsins með neinum hætti, og öfugt, heldur verður þeim beitt samhliða, enda stefna þær að ólíkum markmiðum. Með frumvarpinu er því ekki gert ráð fyrir neinum breytingum á slíkum reglum annarra laga. Á hinn bóginn leysir frumvarpið af hólmi 12. gr. laga nr. 34/1991 sem fyrr segir enda stefnir sú lagagrein að sömu markmiðum og ákvæði fyrirhugaðs frumvarps.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Fyrirhugað frumvarp mun veita ráðherra heimild til að rýna beinar erlendar fjárfestingar í innlendum fyrirtækjum, einkum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi, með tilliti til þess hvort þær samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu, að nánari skilyrðum uppfylltum, sbr. framangreinda umfjöllun. Samkvæmt 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar má með lögum setja takmörk á fjárfestingar erlendra aðila í atvinnufyrirtækjum og einnig fasteignaréttindum. Af þessu stjórnarskrárákvæði leiðir m.a. að greinarmunur á innlendum og erlendum aðilum í þessu samhengi fer ekki í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrirhugað frumvarp kemur einnig inn á svið eignarréttar þar sem það setur ráðstöfunarrétti skorður hvað varðar framsal eigna og réttinda sem falla munu undir frumvarpið. Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er heimilað að setja eignarréttindum, m.a. einstökum heimildum eiganda, skorður með lögum ef almannapörf krefur. Þjóðaröryggi og allsherjarregla eru meðal þýðingarmestu almannahagsmuna sem hugsast getur og fer því ekki á milli mála að ákvæði frumvarpsins sem miða að vernd þessara hagsmuna uppfylla áskilnað stjórnarskrárákvæðisins um almannapörf. Hið sama á við um skilyrði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Í fyrirhuguðu frumvarpi verður jafnframt að finna meginreglur um takmörk og umfang réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg. Er þess því gætt að reglur frumvarpsins marki valdheimildum stjórnvalda skýran og fyrirsjáanlegan ramma en þó með nauðsynlegu svigrúmi til að takast á við ófyrirsjáanlegar

ógnir og aðstæður. Með hliðstæðum rökum og að framan greinir uppfyllir frumvarpið skilyrði 1. gr. 1. samningsviðauka MSE um friðhelgi eignarréttar. Þá er þess gætt við útfærslu frumvarpsins að ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur til að ná með viðhlítandi hætti þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt. Um meðalhóf vísast einnig til umfjöllunar hér í framhaldi og annarrar umfjöllunar þessa áformaskjals er lýtur að tilefni, markmiðum og nauðsyn þeirrar lagasetningar sem áformuð er.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Ráðgert er að reglur frumvarpsins muni gilda jöfnum höndum um beinar erlendar fjárfestingar aðila frá ríkjum á EES-svæðinu og aðila frá ríkjum utan þess svæðis. EES-samningurinn gerir ráð fyrir að heimilt sé að takmarka stofnsetningarrétt samkvæmt samningnum á grundvelli sjónarmiða um allsherjarreglu, almannaoýruggi eða almannahæilbrigði, sbr. 33. gr. samningsins. Á þessum grunni má einnig takmarka rétt til fjálsra fjármagnsflutninga samkvæmt viðtekinni túlkun á 4. gr. tilskipunar 88/361/EB, sbr. 40. gr. samningsins. Það fer því ekki milli mála að reglur áformaðs frumvarps um rýni erlendra fjárfestinga vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu munu rúmast innan heimilda EES-samningsins til takmarkana á réttindum EES-aðila á grundvelli hans í þágu lögmætra markmiða og ríkra almannahagsmuna að gættu meðalhófi. Áskilnaði EES-réttar um meðalhóf er jafnframt talið fullnægt, enda eru skýrar og fyrirsjáanlegar reglur um fjárfestingarýni vel þekkt aðferð til að ná þeim markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem að er stefnt. Í grunninn verður ekki séð að til staðar séu aðrar síður íþyngjandi leiðir sem talist geti nægilegar eða líklegar til að ná með viðhlítandi hætti þeim markmiðum sem að er stefnt, sbr. umfjöllun í köflum D.1 og D.2 hér að framan og aðra umfjöllun þessa áformaskjals um tilefni, markmið og nauðsyn þeirrar lagasetningar sem áformuð er. Þá er til þess að líta að þau tilvik þar sem beinlínis verður um að ræða tilkynningarskyldu vegna beinna erlendra fjárfestinga eru sérstaklega afmörkuð við nánar tilgreinda sérlega viðkvæma geira og starfsemi, en sem fyrr segir byggist sú afmörkun á forgangsröðun og hagsmunamati stjórnvalda, sbr. umfjöllun í kafla D hér að framan. Eins og áður kom fram standa ekki rök til þess út frá öryggissjónarmiði að gera almennan greinarmun á aðilum eftir því hvort þeir tilheyra EES-svæðinu eða ekki, auk þess sem slík tilhögun myndi geta skapað hættu á sniðgöngu sem erfitt getur reynst að sporna gegn, þ.e. að erlendir aðilar frá ríkjum utan EES-svæðisins hagnýti milliliði á EES-svæðinu til að fara kringum reglur um fjárfestingarýni, sbr. einnig kafla D.1 hér að framan. Til þess er einnig að líta að annað EES-ríki, Noregur, lætur reglur sínar um fjárfestingarýni ná til allra fjárfestinga án tillits til þess hvort innlendir eða erlendir aðili eigi í hlut, en ekki er ráðgert að ganga svo langt í fyrirhuguðu frumvarpi nema sérstök þörf skapist fyrir það. Þá er til þess að líta að Ísland er ekki aðili að samstarfskerfi ESB-ríkja um fjárfestingarýni sem sett er á fót með reglugerð ESB nr. 2019/452 og njóta stjórnvöld hér á landi því að óbreyttu ekki góðs af upplýsingagjöf gegnum það kerfi við rýni einstakra fjárfestinga ólíkt ESB-ríkjunum sem aðild eiga að þessu samstarfi. Þetta styður við þá nálgun sem áður greinir að reglur fyrirhugaðs frumvarps geri almennt ekki greinarmun á aðilum frá ríkjum innan og utan EES-svæðisins.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Vísað er til kafla D.1 og D.2 hér að framan. Það athugast jafnframt að samráð það sem boðað er með áformaskjali þessu er liður í frekara mati á þeim atriðum sem að framan greinir.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Frumvarpið mun hafa í för með sér að ráðherra/stjórnvöld munu rýna ákveðnar erlendar fjárfestingar í innlendum fyrirtækjum, einkum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi, með tilliti til þess hvort þær samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Af því leiðir að frumvarpið mun hafa áhrif á þau innlendu fyrirtæki sem falla munu undir gildissvið þess, svo og hugsanlega seljendur og kaupendur réttinda yfir þeim fyrirtækjum, þó því aðeins kaupendur sem eru erlendir aðilar enda takmarkast frumvarpið í meginatriðum við beina erlenda fjárfestingu.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Viðfangsefni frumvarpsins skarast við málefnasvið ýmissa ráðuneyta, enda lýtur það öðrum þræði að öryggi þýðingarmikilla innviða og annarrar mikilvægrar starfsemi sem gengur þvert á málefnasvið. Því til samræmis hefur nefnd skipuð fulltrúum hlutaðeigandi ráðuneyta starfað að undirbúningi málsins frá því haustið 2021. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um forsögu málsins hér að framan, sbr. kafla A.1.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Efnt var til sérstaks samráðs við tiltekin hagsmunasamtök í maí sl. sem fólst í því að þátttakendur fengu send drög að áformaskjali þessu auk þess sem málið var kynnt fyrir þeim á fundi (sjá fskj. nr. 6). Tilteknir þátttakendur í því samráði létu í té sameiginlega umsögn sem tekið hefur verið tillit til við uppfærslu og frágang áformaskjals þessa. Þá hefur farið fram hefðbundið samráð milli ráðuneyta um áformaskjal þetta á fyrri stigum. Ekki komu fram sérstakar athugasemdir í því innra samráði.

4. Fyrirhugað samráð

Í kjölfar samráðs um áformaskjal þetta er gert ráð fyrir opnu samráði um drög að fyrirhuguðu frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda í ágúst nk.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Í upphafi vinnu við undirbúning áformaðrar lagasetningar haustið 2021 var horft til framlagningar frumvarps á vorþingi 2022. Sú tímasetning hefur færst aftur til nk. hausts. Stefnt er að framlagningu frumvarpsins á Alþingi að undangengnu samráði í október/nóvember á þessu ári.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Einkaaðilum og almenningi gefst í hinu opna samráði tækifæri til að kynna sér og tjá sig um efni fyrirhugaðra reglna frumvarpsins og gera ráðstafanir til undirbúnings/aðlögunar eftir þörfum. Samráðið sem efnt er til með þessu áformaskjali er einnig liður í þeim undirbúningi/aðlögun. Sama gildir hvað varðar undirbúning og aðlögun af hálfu þeirra opinberu aðila sem annast munu framkvæmd áformaðra reglna ef að lögum verða.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Markmið hinnar fyrirhuguðu lagasetningar er að tryggja að beinar erlendar fjárfestingar á viðkvæmum sviðum samrýmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Telja má ljóst að það markmið mun nást verði frumvarp þessa efnis að lögum, sbr. einnig umfjöllun hér að framan um gildandi lög og reglur.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Mælikvarðarnir lúta einkum að því að skapa aukinn fyrirsjáanleika og traustari lagaumgjörð um rýni á beinum erlendum fjárfestingum á viðkvæmum sviðum, til hagsbóta m.a. fyrir fjárfesta, og að þjóðaröryggis og allsherjarreglu vegna slíkra fjárfestinga verði betur gætt en gildandi lög gefa kost á. Ekki er um beina fjárhagslega mælikvarða að ræða hvað varðar árangur og útkomu enda er um að ræða grundvallarhagsmuni sem ekki verða metnir til fjár. Þá má ráðgera að framkvæmd ákvæða frumvarpsins, verði það að lögum, muni skapa aukna færni og þekkingu innan stjórnsýslunnar á þeim viðfangsefnum sem það lýtur að.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Ráðgert er að slík gögn verði til meðfram framkvæmd laganna fyrstu mánuðina og árin eftir gildistöku þeirra, verði frumvarpið samþykkt, og að úr þeim gögnum verði unnið innan stjórnslunnar til að meta árangur af lagasetningunni, m.a. í samanburði við áðurgildandi lög, svo og varpa ljósi á atriði sem bæta má í framkvæmdinni ef við á.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.
2. Skýrsla stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, 28. maí 2021, 4. kafli (bls. 55-58).
3. Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland, samþykkt 13. apríl 2016, nr. 26/145. 145. löggjafarþing. 2015-2016, þskj. 116 - 327. mál.
4. Skýrsla forsætisráðherra um innviði og þjóðaröryggi, 18. janúar 2021. 151. löggjafarþing 2020–2021, þskj. 751 - 111. mál.
5. Yfirlit yfir erlendan rétt.
6. Glærur af kynningarfundum 1. júní 2022.