|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til breytingar á lögum nr. 41/2015 um ívilnanir til nýfjárfestingar |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 11. júní 2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Lög um ívilnanir fjalla um ívilnanir til nýfjárfestingar á Íslandi. Vegna skuldbindingar Íslands að EES-rétti hafa íslensk stjórnvöld takmarkaðar heimildir til að veita ríkisstyrki til nýfjárfestinga. Meginregla EES-samningsins um ríkisaðstoð kemur fram í 61. gr. samningsins og kveður á um að ekki er heimilt að veita ríkisaðstoð sem er til þess fallin að raska samkeppni, svo sem með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Frá þessu eru þó undantekningar, t.d. ef aðstoðin er á grundvelli byggðaaðstoðar eins og kveðið er á um í 6. gr. laga um ívilnanir. Lögin eru til að hvetja til nýfjárfestinga og beina þeim á tiltekin svæði utan höfuðborgarsvæðisins.  Sértækar lögbundnar ívilnanir fyrir erlenda fjárfestingu má rekja til ársins 1966 þegar íslenska ríkið gerði samning við Swiss Aluminium Ltd. sbr. lög nr. 76/1966 um lagagildi samnings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd., um álbræðslu við Straumsvík. Árið 1977 voru samþykkt lög nr. 18/1977 um járnblendiverksmiðju í Hvalfirði sem staðfestu samning milli íslenska ríkisins og Elkem-Spigerverket A/S um verksmiðju að Grundartanga í Hvalfirði til framleiðslu á kísiljárni. Með lögum nr. 62/1997 var veitt heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði. Í lögum nr. 12/2003 var samþykkt heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði og árið 2009 voru samþykkt lög um heimild til samninga um álver í Helguvík, lög nr. 51/2009.  Árið 2010 var farin sú leið að setja rammalöggjöf um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Lög nr. 99/2010 um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi.  Frumvarp með fyrrgreindum lögum um ívilnanir var ætlað að mynda ramma utan um hvaða ívilnanir stjórnvöldum, og eftir atvikum sveitarfélögum, væri heimilt að veita vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Frumvarpið var afrakstur vinnu tveggja starfshópa og tók mið af fyrirkomulagi ívilnana til nýfjárfestinga í öðrum ríkjum Evrópu.  Markmið frumvarpsins var að örva og efla fjárfestingu í atvinnurekstri á Íslandi með því að tilgreina með gegnsæjum hætti í lögum hvaða heimildir stjórnvöld og sveitarfélög hafa til að veita skilgreindar ívilnanir til fjárfestingarverkefna. Með frumvarpinu var lagt til að horft yrði frá því fyrirkomulagi sem tíðkaðist að gera sértæka fjárfestingarsamninga vegna einstakra verkefna á grundvelli heimildarlaga frá Alþingi og með samþykki frá ESA eftir því sem þörf var metin í hvert skipti. Það fyrirkomulag hafði reynst þungt í vöfum, ómarkvisst og ekki boðið uppá nægjanlegan sveigjanleika til að mæta ólíkum fjárfestingarverkefnum.  Með rammalöggjöf var lagt til fyrir fram hvaða ívilnandi kjör bjóðast vegna nýfjárfestinga á Íslandi með gegnsæjum og markvissum hætti og reynt að auka möguleika á því að fá til landsins fjölbreytta og jákvæða nýfjárfestingu.  Víða í nágrannaríkjum Íslands er að finna lagasetningu um ívilnanir. Með rammalöggjöfinni var ferlið við gerð fjárfestingarsamninga stytt og einfaldað.  Gerðir voru sex fjárfestingarsamningar á grundvelli fyrrgreindrar rammalöggjafar. ESA komst að þeirri niðurstöðu árið 2013 að fimm af fyrrgreindum samningum uppfylltu ekki ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins og í kjölfarið var lögunum breytt árið 2015 þegar gildandi löggjöf var samþykkt. Tveir aðrir samningar voru samþykktir á grundvelli sérlaga, við PCC BakkiSilicon hf. vegna háþróaðrar kísilverksmiðju í landi Bakka í Norðurþingi, á grundvelli sérlaga nr. 52/2013 um heimild til samninga um kísilver í landi Bakka í Norðurþingi og við Algalíf Iceland ehf. vegna framkvæmdar verkefnis um smáþörungaframleiðslu við Ásbrú, á grundvelli sérlaga nr. 58/2014 um heimild til að staðfesta fjárfestingarsamning við Algalíf Iceland ehf. um smáþörungaverksmiðju á Reykjanesi.  Gildandi lög byggja á fyrri lögum. Þau féllu úr gildi í lok árs 2013. ESA tók kerfið upp til formlegrar rannsóknar árið 2013. Við gerð laganna voru ábendingar og athugasemdir ESA hafðar til grundvallar. Markmið laganna er eftir sem áður að örva og efla fjárfestingu í atvinnurekstri hér á landi með því að tilgreina með gegnsæjum hætti í lögum hvaða heimildir stjórnvöld og sveitarfélög hafa til að veita skilgreindar ívilnanir til fjárfestingarverkefna. Alls hafa fjórir fjárfestingarsamningar verið gerðir á grundvelli laganna. Einn af þeim var tilefni skýrslu Ríkisendurskoðunar sem skilað var til Alþings í maí sl., “Kísilverksmiðja Sameinaðs Sílikons hf. Aðkoma og eftirlit stjórnvalda”, þar sem núverandi framkvæmd við gerð fjárfestingarsamninga var meðal annars gagnrýnd.  ESA hefur ennfremur komið á framfæri athugasemdum við lögin. Lögin í dag eru túlkuð í samræmi við reglugerð (ESB) um almenna hópundanþágu, (GBER). Reglugerðin tiltekur skilyrði þess að veita megi fyrirtækjum ríkisaðstoð á tilteknum sviðum án þess að leita þurfi eftir samþykki ESA.  Ef til staðar eru heimildir í landslögum geta stjórnvöld (sérlög), að uppfylltum skilyrðum reglugerðarinnar, veitt fyrirtækjum ríkisaðstoð af því tagi sem kveðið er á um í reglugerðinni og telst hún samrýmanleg ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) og undanþegin tilkynningarskyldu til ESA. Nánar er kveðið á um tilkynningarskylduna í samningi á milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED), einkum bókun 3 við hann.  Þegar gildandi lög um ívilnanir voru sett á sínum tíma þá var miðað við að lögin væru í samræmi við GBER. Var það gert í samræmi við ráðleggingar ESA. Gildandi lög uppfylla að mestu leyti kröfur ESA. ESA kom hins vegar með athugasemdir við gildandi löggjöf og benti á að gildandi lög væru ekki í fullu samræmi við fyrrgreinda reglugerð. Með fyrirhuguðu breytingarlagafrumvarpi er ætlað að bregðast við athugasemdum frá ESA og skýrslu Ríkisendurskoðunar.  Frumvarpið er afrakstur starfshóps sem skipaður var 20. september 2018 og í sátu fulltrúar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Samtökum atvinnulífsins.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?** Breyta lögunum í samræmi við athugasemdir ESA og Ríkisendurskoðunar. 2. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?** Gildandi lög eru ekki í fullu samræmi við reglur EES-réttar**.** |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki** Stefna hins opinbera er að styðja við atvinnuþróun og nýsköpun í landinu. 2. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda** Er að halda áfram að styðja við nýfjárfestingu hér á landi. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Ef lögin standa óbreytt yrðu þau ekki í fullu samræmi við fyrrgreinda GBER reglugerð. 2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Það eru engin önnur úrræði.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu** Breytingarlagafrumvarp sem bregst við athugasemdum ESA og Ríkisendurskoðunar. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| * **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni** ESA gerði eftirfarandi athugasemdir:   “Í lögunum þarf að taka fram að lögin gilda ekki um fyrirtæki sem eiga í erfiðleikum. Sú breyting yrði í samræmi við c. lið 4. mgr. 1. gr. GBER.”   * “Í lögunum þarf að taka fram með afdráttarlausum hætti að veitt ívilnun fæli í sér brot á löggjöf sambandsins, í samræmi við 5. mgr. 1. gr. GBER.” * “Í lögunum þarf að tiltaka til hvaða iðnaðar má ekki veita ívilnun: GBER útilokar aðstoð til stál-, kola-, skipasmíða-, gervitrefja- og flutningsgeiranna, ásamt tilheyrandi grunnvirkja, orkuframleiðslu og dreifingu. Þetta þarf að taka fram í lögunum. Er það í samræmi við 13. gr. GBER.” * ESA benti sérstaklega á að það vantaði að tilgreina í lögunum að aðstoð til svokallaðra stórra fyrirtækja skal einungis veita vegna nýfjárfestingar í þágu nýrrar atvinnustarfsemi á viðkomandi svæði. Heimiluð ívilnun er ekki eins til lítilla, meðalstórra eða stórra fyrirtækja. Yrði það í samræmi við 3. mgr. 14. gr. GBER.   Frumvarpinu er ætlað að bregðast við fyrrgreindum athugasemdum frá ESA.  Einnig er stefnt að því að setja í frumvarpið ákvæði sem myndi mæla fyrir um að í lögunum yrði eingöngu veitt ívilnun ef fjárfestingarverkefnið væri í samræmi við áherslur stjórnvalda í gildandi þingsályktun um stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar.  Í frumvarpinu verður bætt við ákvæði sem heimilar nefnd um ívilnanir til að leita til sérfróðra aðila til að veita álit um einstaka þætti umsóknar um ívilnun, á kostnað umsækjanda. Þar á meðal að framkvæma áreiðanleikakönnun.  Setja inn heimild til að ráðherra sé heimilt í reglugerð að setja viðbótarskilyrði um við hvað eigi að miða þegar mælt er með ívilnun af hálfu nefndar um veitingu ívilnunar.  **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott** Sjá ofangreint. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Nei. 2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Já. 3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?** Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Umsækjendur um ívilnanir til nýfjárfestingar hér á landi. 2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Fjármála- og efnahagsráðuneytið. 3. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Starfshópur með fulltrúum frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, fjármála og efnahagsráðuneytinu, samtökum atvinnulífisins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu skilaði ferðamála-, iðnaðar og nýsköpunarráðherra tillögum að frumvarpi sl. vor.   1. **Fyrirhugað samráð** Fyrirhugað er að setja drög að frumvarpinu á samráðsgáttina. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum,**   Áform frumvarps fela ekki í sér aukin útgjöld. Til skoðunar er að setja inn ákvæði sem skyldar umsækjendur til að greiða fyrir áreiðanleikakönnun ef sótt er um ívilnun fyrir ákveðna tegund iðnaðar sem telst vera viðkvæmur. Þær tekjur myndu renna til þriðja aðila sem myndi framkvæma áreiðanleikakönnuna. Frumvarpið hefur því engar tekju eða útgjaldaáhrif. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Frumvarpið er á loka metrunum. 2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Ekki þarf sérstaka innleiðingu. 3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Engar. 4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Fyrirtæki haldi áfram að sækja um ívilnanir en það myndi einskorast við þau fyrirtæki sem eru í iðnaði sem er í samræmi við stefnu stjórnvalda.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Taka saman hversu mörg fyrirtæki sækja um ívilnanir og í hvers konar iðnaði þau væru. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |