

1. júní 2022



Áform um heildarlög um rýni beinna erlendra fjárfestinga vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu

Nefnd um mótun löggjafar um fjárfestingarýni

Í framhaldi af samþykkt ríkisstjórnarinnar 6. júlí 2021 skipaði forsætisráðherra 21. september 2021 nefnd ráðuneyta sem ætlað var að skila tillögum að heildstæðri löggjöf um rýni fjárfestinga í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi vegna þjóðaröryggis, af sambærilegum toga og fyrirfinnst víða erlendis.

Þetta er í samræmi við sáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur sú fyrirætlan að *lagareglur um rýni á tilteknum fjárfestingum erlendra aðila með hliðsjón af þjóðaröryggi og allsherjarreglu verða endurskoðaðar og styrktar.*

Hverjir sitja í nefndinni?

Sigurður Örn Guðleifsson, formaður – forsætisráðuneytinu.

Friðfinnur Skaftason – innviðaráðuneytinu.

Jóna Sólveig Elínardóttir – utanríkisráðuneytinu.

Haraldur Steinþórsson – fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Heimir Skarphéðinsson – menningar- og viðskiptaráðuneytinu.

Kjartan Ólafsson – dómsmálaráðuneytinu.

Sigríður Rafnar Pétursdóttir – háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu.

Með nefndinni starfa: Friðrik Árni Friðriksson Hirst, framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands, Þórunn Hafstein, ritari þjóðaröryggisráðs og Henny Hinz, aðstoðarmaður ríkisstjórnarinnar.

Samráð fram undan og framlagning á Alþingi

- Júní: Samráð um áformaskjal og frummat á áhrifum í samráðsgátt.
- Sumar: Úrvinnsla athugasemda.
- Ágúst: Samráð um drög að frumvarpi og endanlegt mat á áhrifum í samráðsgátt.
- September: Úrvinnsla athugasemda.
- Október: Frumvarp lagt fram á Alþingi.

Hvað er fjárfestingarýni?

- Ítarleg og fagleg greining stjórnvalda á því hvort tiltekin erlend fjárfesting ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.
- Mat á því hvort grípa þurfi til viðbragða til að stemma stigu við ógn, t.d. setningar skilyrða fyrir framgangi fjárfestingar, eða stöðvunar hennar ef setning skilyrða nægir ekki.
- Víða erlendis er löng hefð fyrir sértækum rýnireglum á afmörkuðum sviðum (t.d. í fjarskipta- og fjármálageiranum).
- Þróunin erlendis hefur verið í þá átt að setja almenna, heildstæða lagabálka um fjárfestingarýni sem beinast einkum að skilgreindum viðkvæmum geirum og starfsemi (sector-specific) en gilda einnig um aðra starfsemi (cross-sector).

Gildandi réttur

- Gildandi réttur: „öryggisákvæði“ 12. gr. laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.
- Ákvæðið komið nokkuð til ára sinna.
- Opið gildissvið, skilyrði almennt orðuð, upphaf tímafrests óljóst, o.fl.
- Hér á landi skortir heildstæða og nútímalega löggjöf um rýni erlendra fjárfestinga vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, sem uppfyllir kröfur um skýrleika, fyrirsjáanleika, gagnsæi og meðalhóf.

Þjóðaröryggi og allsherjarregla

- Þjóðaröryggi er heildstætt hugtak sem tekur til borgaralegs og hernaðarlegs öryggis og hnattrænna, samfélagslegra og mannlegra áhættupáttanna sem miða að því að tryggja sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins.
- Allsherjarregla tekur til ýmissa annarra öryggispáttanna sem teljast ekki svo veigamiklir að varða þjóðaröryggi.

Frumskylda ríkisvaldsins að tryggja þjóðaröryggi og allsherjarreglu.

Sjá nánar m.a.

- þjóðaröryggisstefnu 13. apríl 2016.
- skýrslu forsætisráðherra um innviði og þjóðaröryggi 18. janúar 2021.
- skýrslu stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir 28. maí 2021.

Þróunin erlendis

- ESB: Reglugerð nr. 2019/452
(establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union – ekki hluti af EES).
- **Danmörk:** Lov no. 842/2021 om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark.
 - Mikið litið til dönsku laganna í vinnu nefndarinnar.
- **Noregur:** Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) (LOV-2018-06-01-24).
- **Finnland:** Lög frá 2012. Endurbætt 2020.
- Samtals **18 ESB-ríki** hafa til þessa tilkynnt framkvæmdastjórn ESB um löggjöf sem varðar fjárfestingarýni (Tékkland, Danmörk, Þýskaland, Spánn, Frakkland, Ítalía, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Malta, Holland, Austurríki, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Slóvenía, Slóvakía og Finnland).
- **Svíþjóð:** Tillögur í undirbúningi.
- Löng hefð fyrir fjárfestingarýni í **Bandaríkjunum** (CFIUS – FIRMA).

Leiðarstefin

- Með hliðsjón af þróun erlendis má færa rök fyrir því að fjárfestingarýni geti nú talist **sjálfsagður þáttur** í lagaumhverfi varðandi erlendar fjárfestingar.
- Það er **ekki** markmið fjárfestingarýni í sjálfu sér að hindra erlendar fjárfestingar, **heldur að ganga úr skugga um að einstakar fjárfestingar leiði ekki af sér öryggisógn**. Er tilvist slíks fyrirkomulags á endanum fallin til að **auka traust** til erlendra fjárfestinga á samfélagslega mikilvægum sviðum.
- Mikilvægt er að hafa í huga að reglum áformaðs frumvarps um rýni beinna erlendra fjárfestinga vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu er **ekki** ætlað að hafa áhrif á sérhverja erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnulífi, heldur snúa hinar fyrirhuguðu reglur fyrst og fremst að beinum erlendum fjárfestingum í **fyrirtækjum sem gegna samfélagslega mikilvægu hlutverki og hafa þannig þýðingu fyrir þjóðaröryggi og allsherjarreglu**.

Gildissvið áformaðs frumvarps o.fl.

- Afmarkað við beinar erlendar fjárfestingar í **fyrirtækjum** með staðfestu hér á landi.
- **Bein erlend fjárfesting:** Öflun 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki, eða öflun yfirráða eða verulegra áhrifa með öðrum hætti.
- Hugtökin yfirráð og veruleg áhrif miðast ekki við form viðskiptagerninga heldur er litið til **raunverulegra áhrifa þeirra**.
 - Inntak hugtakanna yfirráð og veruleg áhrif tekur mið af lögum um ársreikninga og viðeigandi alþj. reikningsskilastöðlum.
- **Erlendir aðilar:** Erlendir ríkisborgarar, fyrirtæki með staðfestu erlendis, innlend fyrirtæki undir erlendum yfirráðum, erlendir opinberir aðilar o.fl.
- Ekki gerður greinarmunur á erlendum aðilum innan og utan EES.

Gildissvið áformaðs frumvarps o.fl.

- Reglur um rýni munu einkum miðast við beinar erlendar fjárfestingar í **fyrirtækjum** á ákveðnum sviðum, sbr. hér að framan.
- Viðskipti sem varða einstakar eignir fyrirtækja, líkt og **fast eignir, tæknibúnað o.fl.**, verða einnig undirorpin rýni m.a. ef viðkomandi eignir eru grundvallarþáttur í starfsemi viðkomandi fyrirtækis. Dæmi:
 - Samspil við fjárfestingareglur í öðrum lögum, t.d. lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.
- Ákvæði frumvarpsins gilda m.a. samhliða annars konar „rýni“, sem stefnir að öðrum markmiðum, t.d. á grundvelli samkeppnislaga (samrunar og yfirtökur) og laga um fjármálafyrirtæki (öflun virks eignarhlutar í fjármálafyrirtæki).

Áformuð meginuppbygging frumvarpsins

a) Skyldubundin rýni

- Fyrirtæki sem falla undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi (sjá næstu glærur).
- Tilkynningarskylda.
- **10% þröskuldur** (og aukning í 20%, 33%, 50%, 66% eða 100%).
- Á líka við um **stofnun** fyrirtækja ef fjárfesting er yfir viðmiðunarfjárhæð.
- Fjárfesting má ekki koma til framkvæmda meðan rýni er ólokið.

b) Frumkvæðisrýni (atviksbundin rýni)

- Fyrirtæki sem falla **ekki** undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi.
- Heimild ráðherra til að hefja rýni ef bein erlend fjárfesting kann að ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.
- **Hærri þröskuldur (15-20%).**
- Allt að **fimm ár** aftur í tímann.

Prósentuþröskuldar miðast við tengda aðila og aðila sem eiga með sér samstarf eftir nánari skilgreiningu í frumvarpinu.

Sérlega viðkvæmir geirar og starfsemi

1. Þýðingarmiklir innviðir (e. critical infrastructure).
 2. Netöryggi, og meðhöndlun mikilvægra trúnaðarupplýsinga og umtalsverðs magns viðkvæmra persónuupplýsinga.
 3. Hlutir með tvíþætt notagildi.
 4. Önnur mikilvæg tækni.
 5. Mikilvæg aðföng, fæðuöryggi o.fl.
 6. Auðlindanýting í ríkisjörðum, þjóðlendum, efnahagslögsögu o.fl.
- Hver flokkanna sex (1.-6. tölul.) nánar útlistaður í reglugerð eftir föngum og í stjórnsýsluframkvæmd.
 - Ávallt þörf fyrir eitthvert atviksbundið mat.
 - Sjá til samanburðar 6. gr. danskra laga um fjárfestingarýni.
 - Beinar erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem falla undir 1.-6. tölul., einhvern liðanna, verða háðar tilkynningarskyldu (skyldubundin rýni).
 - Aðrar beinar erlendar fjárfestingar verða rýndar að frumkvæði ráðherra ef nauðsyn krefur (frumkvæðisrýni).

Þýðingarmiklir innviðir (e. critical infrastructure)

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.

- Orkukerfi.
- Fjarskipti.
- Net- og upplýsingakerfi.
- Samgöngukerfi.
- Fjármálakerfi.
- Heilbrigðisþjónusta.
- Matvæla-, fæðu-, neysluvatns- og fráveitukerfi.
- Æðsta stjórn ríkisins, löggæsla, almannavarnir, neyðarviðbúnaður o.fl.
- Háð mati hverju sinni hverjir innviðir samfélagsins teljist til þl. Getur breyst frá einum tíma til annars.

Aðrir sérlega viðkvæmir geirar og starfsemi

2. Fyrirtæki sem starfa á sviði **netöryggismála**, eða vinna með eða hafa aðgang að mikilvægum **trúnaðarupplýsingum** eða umtalsverðu magni af viðkvæmum **persónuupplýsingum**.

- „Starfsemi margra grunninnviða samfélagsins er háð nettækni af ýmsum toga. Netöryggi vinnur því þvert á alla grunninnviði.“
- „Örugg fjarskipta- og upplýsingatæknikerfi skipta sköpum fyrir tryggan rekstur raforkukerfisins, bæði rekstur flutningskerfisins og við kerfisstjórnun. ... Netvarnir og viðbúnaður til þess að bregðast við netógnum vegur æ þyngra í virkni raforkukerfisins.“

Skýrsla forsætisráðherra um innviði og þjóðaröryggi, 2021

3. Fyrirtæki sem starfa við framleiðslu eða þróun á hlutum með **tvíþætt notagildi** (e. dual use items), sbr. reglugerð ráðsins (EB) nr. 428/2009, með síðari breytingum.

- Sjá m.a. lög nr. 58/2010 um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu.

Aðrir sérlega viðkvæmir geirar og starfsemi

4. Fyrirtæki sem starfa við framleiðslu eða þróun á mikilvægri tækni, annarri en fellur undir aðra töluliði ákvæðisins.

- Tækni á borð við 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.

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 nýtingarsamning.

- Náttúruauðlindir á láði og legi eru grundvöllur tilvistar og lífsskilyrða þjóðarinnar og snerta því þjóðaröryggi.

Önnur atriði

c) Rýni fjárfestinga (matsviðmið o.fl.)

- Einkum horft á eftirfarandi þætti.
 - Andlagið (íslenska fyrirtækið).
 - Atriði varðandi erlenda fjárfestinn.
 - Yfirráð eða áhrif hans yfir fyrirtækinu.
- Metið hvort þessir þættir eða aðstæður að öðru leyti, virt heildstætt, gefi ástæðu til að óttast um að fjárfesting ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

d) Málsmeðferð o.fl.

- Framkvæmd rýni á hendi hlutaðeigandi ráðherra skv. forsetaúrskurði.
- Ákvörðun ráðherra mun geta lotið að samþykki fjárfestingar án skilyrða, samþykki hennar með skilyrðum, eða stöðvun hennar ef skilyrði duga ekki til.
- Málsmeðferðarreglur munu kveða nánar á um tímafrest til afgreiðslu mála, form og efni tilkynninga, gagnaöflunarheimildir, samráð milli stjórnvalda, málskot til dómstóla o.fl.