

DRÖG

Frumvarp til laga

um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Frá atvinnuvegaráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið og gildissvið.

Markmið laga þessara er að gera stjórnvöldum kleift að koma í veg fyrir að viðskiptaráðstafanir sem tryggja erlendum aðilum eignaraðild, yfirráð eða veruleg áhrif yfir innlendum rekstraraðilum, þ.m.t. eignum eða starfsemi þeirra, gangi gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Lög þessi gilda um ráðstafanir sem lúta að innlendum rekstraraðilum, eignum og starfsemi sem fellur undir II. kafla, sbr. þó 4. mgr. 6. gr.

Lög þessi gilda ekki um ráðstafanir og ákvarðanir ráðherra samkvæmt lögum nr. 70/2020 um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

2. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

- Þjóðaröryggi:** Verndarhagsmunir sem varða friðhelgi yfirráðasvæðis, sjálfstæði og fullveldi Íslands, sem og öryggi borgaranna, stjórnkerfisins og mikilvægra innviða samfélagsins, svo sem nánar er tilgreint í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.
- Allsherjarregla:** Aðstæður sem eru nauðsynlegur þáttur í sjálfstæðu, lýðræðislegu og öruggu samfélagi, þar á meðal almannaoöryggi, almannahæilbrigði og friðhelgi borgaranna.
- Staðfesta:** Þar sem fyrirtæki eða lögaðili er skráður til heimilis eða hann telur heimili sitt samkvæmt samþykktum sínum.
- Innlendur rekstraraðili:** Fyrirtæki, lögaðili eða rekstrareining með staðfestu hér á landi án tillits til þess hvernig rekstrarformi og eignarhaldi er háttað, og óháð eðli og tilgangi starfseminnar, þ.m.t. hvort rekstur sé hagnaðardrífinn eða ekki.
- Viðkvæm svið:** Starfsemi, eignir og réttindi sem tilgreind eru í 3. gr. og nánar í reglugerð sem ráðherra setur á grundvelli ákvæðisins.
- Erlendur aðili:**
 - Einstaklingur sem er ekki íslenskur ríkisborgari.

- b. Lögaðili sem hefur ekki staðfestu á Íslandi, hvort sem hann stundar starfsemi hér á landi eða ekki, svo og útibú slíks lögaðila hér á landi eða erlendis.
 - c. Erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlendur opinber aðili.
 - d. Fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili sem er að einhverju leyti í raunverulegri eigu einstaklings eða einstaklinga sem eru ekki íslenskir ríkisborgarar, eða er annars í eigu eða undir verulegum áhrifum eða yferráðum aðila sem falla undir annan eða aðra stafliði þessa töluliðar.
 - e. Annars konar erlendur aðili eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur.
 - f. Innlendur rekstraraðili ef 25% eða meira af eignarhlutum eða atkvæðisrétti hans er beint eða óbeint í eigu erlends eða erlendra aðila sem falla undir annan eða aðra stafliði þessa töluliðar miðað við samanlagða hlutdeild þeirra.
 - g. Innlendur rekstraraðili ef hann er beint eða óbeint undir verulegum áhrifum eða yferráðum erlends eða erlendra aðila sem falla undir annan eða aðra stafliði þessa töluliðar miðað við samanlagða hlutdeild þeirra.
7. *Ráðstöfun*: Fjárfesting, samningur, viðskiptagerningur eða annar atburður sem getur sætt rýni samkvæmt ákvæðum laga þessara.
 8. *Veruleg áhrif*: Aðstaða til að hafa áhrif, sem geta ekki talist minni háttar, á stefnu, stjórn, rekstur, fjárhag, eignir eða réttindi tiltekinnar starfsemi, hvort sem sú aðstaða helgast af eignarhlut eða atkvæðisrétti, samningum eða öðrum atvikum eða aðstæðum.
 9. *Yferráð*: Vald til að ráða yfir stefnu, stjórn, rekstri, fjárhag, eignum eða réttindum tiltekinnar starfsemi, hvort sem yferráðin helgast af eignarhlut eða atkvæðisrétti, samningum eða öðrum atvikum eða aðstæðum.
10. *Nýstofnun rekstraraðila*: Stofnun lögaðila án þess að lögaðilinn taki að öllu eða verulegu leyti yfir eignir, rekstur eða réttindi frá þriðja aðila.
 11. *Rýni*: Greining og mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.
 12. *Tengdir aðilar*:
 - a. Hjón, aðilar í skráðri sambúð og börn hjóna eða aðila í skráðri sambúð.
 - b. Félög innan sömu samstæðu.
 - c. Aðilar þar sem annar aðilinn fer með bein eða óbein yferráð yfir hinum eða ef tveir eða fleiri lögaðilar eru beint eða óbeint undir yferráðum sama aðila. Taka skal tillit til tengsla samkvæmt öðrum stafliðum þessa ákvæðis.
 - d. Lögaðili og aðili sem á beint eða óbeint 25% eða meira af eignarhlutum eða atkvæðisrétti í lögaðilanum eða hefur veruleg áhrif yfir honum. Taka skal tillit til tengsla samkvæmt öðrum stafliðum þessa ákvæðis.
 - e. Lögaðili og stjórnarmaður hans og lögaðili og framkvæmdastjóri hans.
 - f. Aðilar sem bein eða óbein tengsl eru á milli, innan eða utan þess lögaðila sem í hlut á, hvort sem um er að ræða rík hagsmunatengsl eða persónuleg tengsl, reist á skyldleika, venslum eða vináttu, eða tengsl reist á fjárhagslegum hagsmunum eða samningum sem líklegir eru til að leiða til samstöðu aðila um að stýra málefnum lögaðila í samráði hvor eða hver við annan.
 - g. Tengdir aðilar samkvæmt settum reikningskilareglum eins og þær hljóða hverju sinni, sbr. lög um ársreikninga.

3. gr.

Viðkvæm svið.

Innlendur rekstraraðili telst starfa á viðkvæmu sviði ef hann hefur með höndum starfsemi innan þeirra sviða sem nefnd eru í 1.–7. tölul. þessarar greinar, einum eða fleiri. Ráðherra skal tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi sem fellur undir eftirfarandi liði:

1. Mikilvæga innviði sem tengjast m.a. orku, hitaveitu, vatns- og fráveitu, samgöngum, flutningum, fjarskiptum, stafrænum grunnvirkjum, fjármálakerfi, vörnum landsins, stjórnkerfi, landhelgisgæslu, almannavörnum, löggæslu, neyðar- og viðbragðsþjónustu, réttarvörslu og heilbrigðiskerfi.
2. Útvegum eða framleiðslu á mikilvægum aðföngum, þ.m.t. í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis.
3. Nýtingu vatnsorku, jarðvarma, vindorku, náma og annarra jarðefna í þjóðlendum.
4. Meðhöndlun mikilvægra trúnaðarupplýsinga sem tengjast mikilvægum innviðum skv. 1. tölul. og þjónustu á sviði netöryggis í þágu slíkra innviða. Einnig meðhöndlun verulegs magns viðkvæmra trúnaðarupplýsinga um almenning, þ.m.t. vegna lífsýnasafna og sjúkraskráa.
5. Framleiðslu, þróun eða notkun á hlutum með tvíþætt notagildi samkvæmt lögum um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit.
6. Framleiðsla, þróun eða notkun á hergögnum og -tækni.
7. Framleiðslu eða þróun á annars konar mikilvægri tækni en fellur undir aðra töluliði þessarar greinar.

II. KAFLI

Skyldurýni og frumkvæðisrýni.

4. gr.

Skylda til tilkynningar vegna tiltekinnar fjárfestinga o.fl.

Ef erlendur aðili öðlast, beint eða óbeint, 25% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti eða veruleg áhrif eða yferráð í innlendum rekstraraðila sem fellur undir 3. gr. skal tilkynna ráðherra um viðkomandi ráðstöfun skv. 7. gr., sbr. 8. gr.

Tilkynningarskylda til ráðherra skv. 1. mgr., að því er varðar innlenda rekstraraðila sem falla undir þá málsgrein, virkjast einnig í hvert sinn sem eignarhlutur eða atkvæðisréttur erlends aðila í innlendum rekstraraðila nær eða fer yfir 33%, 50%, 75% eða 100% af eignarhlutum eða atkvæðisrétti, beint eða óbeint. Sama gildir ef áhrif eða yferráð erlends aðila yfir innlendum rekstraraðila aukast á samsvarandi hátt.

Tilkynningarskylda til ráðherra skv. 1. mgr. gildir einnig um eftirtaldar ráðstafanir:

1. Þegar innlendur rekstraraðili, sem telst jafnframt vera erlendur aðili, tekur upp starfsemi sem fellur undir 3. gr. óháð því hvort rekstraraðilinn stundaði áður starfsemi á viðkvæmu sviði.
2. Þegar erlendur aðili öðlast, beint eða óbeint, beinan eignarrétt eða afnotarétt yfir eign eða réttindum sem teljast til mikilvægra innviða skv. 1. tölul. 3. gr. eða eru grundvöllur að auðlindanýtingu skv. 3. tölul. 3. gr.

Tilkynningarskylda samkvæmt ákvæðum þessarar greinar gildir ekki um ráðstafanir þar sem fjárframlag erlends aðila til innlends rekstraraðila, sem fellur undir 2.–7. tölul. 3. gr., nemur upphæð sem er lægri en 800 millj.kr. miðað við samanlagt fjárframlag erlends aðila og tengdra aðila í allt að þrjú ár í kjölfar nýstofnunar viðkomandi rekstraraðila, enda fari erlendi aðilinn ásamt tengdum aðilum ekki með veruleg áhrif eða yferráð yfir rekstraraðilanum. Fjárhæð þessi breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs.

Þegar metið er hvort ráðstöfun sé tilkynningarskyld skv. 1.–3. mgr. skal miða við samantlagðan eignarhlut og atkvæðisrétt sem hlutaðeigandi erlendur aðili og tengdir aðilar fara beint eða óbeint með í innlendum rekstraraðila, óháð því hvort tengdu aðilarnir séu jafnframt erlendir aðilar. Á sama hátt skal líta á slíka aðila sem eina heild þegar metið er hvort veruleg áhrif eða yfirráð séu til staðar hjá erlendum aðila og hvort ráðstöfun nái fjárhæðarmörkum skv. 4. mgr. Þá skal telja með kauprétti, breytirétti og sambærileg réttindi sem unnt er að beita þegar í stað eða í náinni framtíð til að öðlast eignarhlut, atkvæðisrétt eða veruleg áhrif í innlendum rekstraraðila.

Tilkynningarskylda samkvæmt þessari grein stofnast um leið og viðkomandi ráðstöfun á sér stað með samningsgerð eða öðrum hætti. Tilkynningarskyldan hvílir á þeim erlenda aðila sem öðlast þau réttindi sem leiða af ráðstöfuninni.

Óheimilt er að hrinda í framkvæmd ráðstöfun sem er tilkynningarskyld samkvæmt þessari grein á meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir.

5. gr.

Skylda til tilkynningar vegna tiltekinna viðskipta- og samstarfssamninga.

Tilkynna skal ráðherra um gerð eftirfarandi viðskiptasamninga milli erlends aðila og innlends rekstraraðila sem fellur undir 3. gr. með tilkynningu skv. 7. gr., sbr. 8. gr.:

1. Láns- eða fjármögnunarsamninga til lengri tíma en eins árs, sem gerðir eru milli erlends aðila sem lánveitanda og innlends rekstraraðila sem lántaka og hinum síðarnefnda er ekki unnt að greiða lánið upp eða losna á annan hátt undan skuldbindingunni áður en samningstíminn rennur skeið sitt á enda, enda nemi heildarupphæð skuldbindingar, að meðtöldum vöxtum og kostnaði, 25% eða meira af hreinni ársveltu rekstraraðila á næstliðnu reikningsári, þó ekki lægri upphæð en 50 millj. kr. Síðastnefnd fjárhæð breytist 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs.
2. Samninga um veðréttindi eða önnur tryggingarréttindi í innlendum rekstraraðila eða eignum eða starfsemi hans, ef fullnusta slíkra réttinda af hálfu erlends aðila myndi fela í sér tilkynningarskylda ráðstöfun skv. 4. gr.
3. Eftirtalda samstarfs- og viðskiptasamninga:
 - a. Samstarfsverkefni um rannsóknir eða þróunarstarfsemi þar sem erlendur viðsemjandi hefur rétt til að taka úrslitaákvörðun, þ.m.t. neitunarvald, um tilhögun, umfang eða viðfangsefni samstarfsins eða rétt til að nýta sér afurðir þess.
 - b. Birgjasamninga um útvegum á aðföngum til rekstraraðila sem varða mikilvæga þætti í starfsemi hans, þ.m.t. afhendingu á hráefni, fullunninni eða hálfunninni vöru, íhlutum eða hugbúnaði. Þá þarf samningur að uppfylla eitt eða fleiri eftirtalinna skilyrða: Rekstraraðili er bundinn við samninginn lengur en í 24 mánuði eða uppsagnarfrestur er lengri en 12 mánuðir, samningurinn veitir erlendum aðila rétt til að taka ákvörðun um hvernig aðföngin eru nýtt eða þeim ráðstafað, samningurinn veitir erlendum aðila aðgang án eftirlits að mannvirkjum eða kerfum rekstraraðila; eða það myndi valda verulegri röskun á starfsemi rekstraraðila ef samningurinn eða efndir hans féllu niður, m.a. að teknu tilliti til staðgöngumöguleika.
 - c. Rekstrar-, hönnunar-, byggingar- eða þjónustusamninga sem lúta að mikilvægum mannvirkjum, aðstöðu, búnaði eða kerfum rekstraraðila mikilvægra innviða skv. 1. tölul. 3. gr. Slíkur samningur, sem er gerður við rekstraraðila sem fellur undir 2.–7. tölul. 3. gr., er einnig tilkynningarskyldur ef hann uppfyllir eitt eða fleiri eftirtalinna skilyrða: Rekstraraðili er bundinn við samninginn lengur en í 24 mánuði eða uppsagnarfrestur er lengri en 12 mánuðir, samningurinn veitir erlendum aðila rétt eða

aðstöðu til að stýra þeim kerfum, búnaði eða öðrum þáttum sem hann tekur til, samningurinn veitir erlendum aðila rétt til aðgangs án eftirlits að mannvirkjum, aðstöðu, búnaði eða kerfum rekstraraðila; eða það myndi valda verulegri röskun á starfsemi rekstraraðila ef samningurinn eða efndir hans féllu niður, m.a. að teknu tilliti til staðgöngumöguleika.

Ákvæði 5.–7. mgr. 4. gr. gilda, eftir því sem við á, um ráðstafanir sem falla undir þessa grein, þ.m.t. bann við að ráðstöfun komi til framkvæmda á meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir. Ákvæði 4. mgr. 4. gr. gildir einnig um samninga skv. 1. og 2. tölul. 5. gr.

Ráðherra er heimilt að ákveða í reglugerð að samningar skv. 3. tölul. 1. mgr. skuli sjálfkrafa undanþegnir tilkynningarskyldu samkvæmt þessari grein ef þeir eru gerðir í samræmi við staðla sem nánar greinir eða vísað er til í reglugerð.

6. gr.

Frumkvæðisrýni og heimild til undanþágu frá skyldurýni.

Ef erlendum aðili öðlast, beint eða óbeint, 25% eða meira af eignarhlutum eða atkvæðisrétti eða veruleg áhrif eða yfirráð í innlendum rekstraraðila, án þess að ráðstöfunin sé háð skyldurýni skv. 4. gr., er ráðherra heimilt að beina þeim fyrirmælum til erlenda aðilans að ráðstöfunin skuli tilkynnt skv. 7. gr. ef nauðsynlegt þykir vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, enda séu ekki liðin meira en fimm ár frá því að ráðstöfunin átti sér stað. Heimild 1. másl. gildir einnig um viðskipta- og samstarfssamninga sem getið er um í 5. gr. en eru þó ekki háðir skyldurýni samkvæmt þeirri grein.

Ákvæði 5. og 6. mgr. 4. gr. gilda, eftir því sem við á, um frumkvæðisrýni skv. 1. mgr.

Ráðherra getur ákveðið að allir erlendir aðilar sem eru þátttakendur í útboði innlands rekstraraðila mikilvægra innviða skv. 1. tölul. 3. gr. tilkynni ráðherra um tilboð sitt skv. 7. gr. Eftir að ráðherra hefur kunngert slíka ákvörðun er kaupanda í útboði óheimilt að velja tilboð, sem sæta skal rýni, með bindandi hætti áður en málsmeðferð samkvæmt lögum þessum er lokið af hálfu ráðherra.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða á um að erlendir aðilar sem eru ríkisborgarar samstarfs- eða bandalagsríkis eða lögaðilar með staðfestu í slíku ríki skuli undanþegnir tilkynningarskyldu skv. 4. og 5. gr. Í slíkri reglugerð skal kveðið á um nánari skilyrði fyrir slíkri undanþágu og hvaða ríki falla undir hana. Undanþága á grundvelli þessarar málsgreinar takmarkar þó ekki heimild ráðherra til frumkvæðisrýni skv. 1. og 3. mgr. þessarar greinar.

III. KAFLI Málsmeðferð.

7. gr.

Form og efni tilkynninga o.fl. Forálit ráðherra.

Tilkynning til ráðherra skal innihalda ítarlegar upplýsingar um ráðstöfun, þ.m.t. andlag og aðila að henni, helstu samningsskilmála sem þýðingu hafa, svo og raunverulega eigendur og eigendakeðju erlends aðila. Tilkynningar skulu studdar fylgigögnum sem unnt er að sannreyna.

Ráðherra setur nánari fyrirmæli í reglugerð um form, efni og fylgigögn tilkynninga skv. 1. mgr. Ráðherra er jafnframt heimilt að ákveða að málsmeðferð skuli vera rafræn.

Erlendum aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta, er heimilt að leita eftir foráliti ráðherra á því hvort fyrirhuguð ráðstöfun sé tilkynningarskyld skv. 4. eða 5. gr. Telji ráðherra sér fært að láta slíkt forálit í té á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga er honum óskýlt að rökstyðja álitid. Honum er einnig heimilt að synja beiðni um forálit án sérstaks rökstuðnings.

Þá er ráðherra heimilt að ákveða í reglugerð að forálit samkvæmt þessu ákvæði skuli takmarkað við ákveðin skilyrði tilkynningarskyldu.

Án tillits til ákvæða II. kafla er erlendum aðila heimilt að eigin frumkvæði að tilkynna ráðherra um ráðstöfun samkvæmt þessari grein.

8. gr.

Tveggja fasa málsmeðferð. Frestir.

Eftir að ráðherra hefur staðfest móttöku á fullnægjandi tilkynningu skv. 7. gr. skal hann taka afstöðu til þess innan 15 virkra daga hvort þörf sé á frekari rýni á viðkomandi ráðstöfun.

Telji ráðherra að loknum fyrri fasa málsmeðferðar skv. 1. mgr. að ekki sé þörf fyrir frekari rýni á viðkomandi ráðstöfun telst hún samþykkt. Að öðrum kosti skal ráðherra tilkynna erlendum aðila um upphaf síðari fasa málsmeðferðar og skal hann þá innan 50 virkra daga þaðan í frá taka ákvörðun um niðurstöðu máls skv. 13. gr. Ráðherra er heimilt að framlengja þann frest um allt að 25 virka daga ef nauðsyn krefur.

9. gr.

Öflun upplýsinga.

Ráðherra er heimilt að krefja erlendan aðila um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við meðferð og úrlausn máls samkvæmt ákvæðum þessara laga. Á sama hátt er ráðherra heimilt að krefjast upplýsinga úr hendi innlenda lögaðilans sem ráðstöfun lýtur að, svo og frá stjórnvöldum.

Ráðherra getur í máli skv. 8. gr. beint því til erlends aðila að hann leggi fram staðfestingu löggilts endurskoðanda á réttmæti upplýsinga í tilkynningu og fylgigögnum með henni, sbr. 7. gr., eða réttmæti upplýsinga sem erlendir aðili lætur í té skv. 1. mgr. þessarar greinar. Staðfesting endurskoðanda skal innihalda yfirlýsingu um að hann sé óháður viðkomandi erlendum aðila og tengdum aðilum. Ef ekki er unnt að afla slíkrar staðfestingar endurskoðanda ber erlendum aðila að upplýsa ráðherra um ástæður þess.

10. gr.

Úrbætur.

Ef erlendir aðili leggur ekki fram viðhlítandi tilkynningu eða fylgigögn skv. 7. gr. eða upplýsingagjöf hans skv. 9. gr. er ófullnægjandi skal ráðherra veita hæfilegan frest til úrbóta.

Ef ráðherra veitir erlendum aðila frest skv. 1. mgr. til að bæta úr ófullnægjandi upplýsingagjöf skv. 9. gr. framlengist frestur ráðherra til ákvörðunar skv. 8. gr. sjálfkrafa sem nemur fresti sem veittur er til úrbóta.

Ef erlendir aðili gerir ekki úrbætur skv. 1. mgr. á fullnægjandi hátt og annmarkar eru verulegir getur ráðherra ákveðið að ekki verði af frekari meðferð máls skv. 8. gr. Ákvörðun ráðherra um að ljúka máli á þann hátt hefur sömu réttaráhrif og ákvörðun skv. 3. mgr. 13. gr., sbr. þó 4. mgr. þessarar greinar.

Ráðherra skal taka til greina beiðni erlends aðila um endurupptöku máls sem lokið hefur skv. 3. mgr., enda sé með beiðninni ráðin bót á þeim annmörkum sem voru ástæða þeirra málaloka. Skal frestur skv. 8. gr. þá reiknast eins og um nýtt mál sé að ræða.

11. gr.

Samráð.

Við meðferð máls skv. 8. gr. skal ráðherra kalla eftir sjónarmiðum frá ráðherrum sem fara með málefni þjóðaröryggisráðs, utanríkis- og varnarmál og málefni almannavarna. Ráðherra

14. gr.

Breyting eða afturköllun ákvörðunar.

Ráðherra getur að eigin frumkvæði breytt ákvörðun sinni eða afturkallað hana og tekið nýja í staðinn ef eitthvert eftirfarandi skilyrði er uppfyllt:

1. Ákvörðun ráðherra var byggð á röngum, villandi eða ófullnægjandi upplýsingum frá hlutaðeigandi erlendum aðila.
2. Brotið er gegn skilyrði sem ráðherra hefur sett skv. 2. mgr. 13. gr.
3. Verulegar breytingar verða á forsendum fyrir mati ráðherra á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

IV. KAFLI

Framfylgd laganna.

15. gr.

Úrræði vegna brota gegn lögum o.fl.

Ákvæði þessarar greinar gilda um brot gegn:

1. 4. gr. og 5. gr. um tilkynningarskyldu, svo og ef ekki er orðið við kröfu ráðherra um tilkynningu á grundvelli 6. gr.
2. Skilyrðum skv. 2. mgr. 13. gr.
3. Ákvörðun ráðherra um að leggja bann við ráðstöfun og frekari framkvæmd hennar skv. 3. mgr. 13. gr., sbr. einnig 3. mgr. 10. gr.
4. Ákvörðun ráðherra um breytingu eða afturköllun ákvörðunar, sbr. 14. gr.
5. Bráðabirgðaákvörðun ráðherra skv. 16. gr.,
6. Ákvæðum stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru með heimild í ákvæðum laga þessara og lúta að atriðum skv. 1.–5. tölul., enda sé tilgreint í viðkomandi stjórnvaldsfyrirmælum að brot gegn viðkomandi ákvæðum geti verið grundvöllur að beitingu úrræða samkvæmt þessari grein.

Úrræðum samkvæmt þessari grein verður einnig beitt um ráðstafanir sem miða sýnilega að því að sniðganga ákvæði laga þessara, ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla eða ákvarðanir ráðherra varðandi atriði sem greinir í 1.–6. tölul. 1. mgr., þar á meðal í tilvikum þar sem innlendur aðili er leppur fyrir erlendan aðila.

Í tilviki brots skv. 1. eða 2. mgr. skal ráðherra skora á hlutaðeigandi að láta af eða bæta úr broti án tafar. Ef þeirri áskorun ráðherra er ekki sinnt eða úrbætur eru hvorki mögulegar né raunhæfar er ráðherra heimilt að beita eftirfarandi úrræðum, einu eða fleiri saman eða hverju á eftir öðru, eftir því sem við á, í þeim tilgangi að koma á lögmætu ástandi:

1. Fyrirskipa að undið skuli ofan af ráðstöfun eða réttindum að viðlögðum dagsektum. Slík ákvörðun getur m.a. lotið að því að gripið skuli til nauðsynlegra ráðstafana til að losa um eignarhlut eða önnur réttindi hlutaðeigandi erlends aðila, þ.m.t. að réttindi séu boðin til sölu á markaði ef við á. Dagsektir skv. 1. málsl. geta numið frá 100.000 kr. til 2 millj. kr. á dag. Dagsektum skal fylgja lögveð í viðkomandi réttindum. Á grundvelli slíks lögveðs er ráðherra heimilt að krefjast nauðungarsölu á réttindunum til fullnustu dagsekta án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms.
2. Lýsa réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk. Með stoð í þessu ákvæði getur ráðherra m.a. ákveðið að atkvæðisréttur í fyrirtæki eða lögaðila falli niður og skal þá litið fram hjá honum, m.a. við atkvæðagreiðslu á hluthafafundi og útgreiðslu arðs. Jafnframt getur ráðherra fellt niður ráðstöfunarheimild aðila yfir þeim réttindum sem um er að ræða.

3. Krefjast fyrir hönd ríkissjóðs innlausnar á réttindum hlutaðeigandi aðila. Náist ekki samkomulag um innlausnarverð skal fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms.

Í máli samkvæmt þessari grein er ráðherra heimilt að beina því til aðila að framfylgja ekki viðkomandi ráðstöfun eða láta af frekari framkvæmd hennar þar til fyrir liggur endanleg ákvörðun ráðherra um hvort úrræðum skv. 3. mgr. verði beitt.

Löggerningar og ráðstafanir sem brjóta í bága við ákvarðanir og fyrirmæli ráðherra samkvæmt þessari grein eru ógildar.

16. gr.

Bráðabirgðaákvörðun.

Ráðherra er heimilt að stöðva ráðstöfun til bráðabirgða ef brýn nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Ráðherra er heimilt með sömu skilyrðum, og eftir atvikum samhliða ákvörðun skv. 1. málsl., að lýsa réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk til bráðabirgða á þann hátt sem greinir í 2. tölul. 3. mgr. 15. gr.

Bráðabirgðaákvörðun samkvæmt þessu ákvæði gildir þangað til ráðherra tekur endanlega ákvörðun í viðkomandi máli.

Löggerningar og ráðstafanir sem brjóta í bága við ákvarðanir og fyrirmæli ráðherra samkvæmt ákvæðum þessarar greinar eru ógildar.

17. gr.

Hlutverk annarra stjórnvalda við framkvæmd laga þessara.

Ráðuneytum og ríkisstofnunum er óheimilt að veita leyfi, samþykki eða staðfestingu á grundvelli annarra laga vegna ráðstöfunar sem grunur leikur á að feli í sér brot skv. 1. eða 2. mgr. 15. gr. eða brot gegn bráðabirgðaákvörðun skv. 16. gr. Sama á við um þinglýsingu, opinbera skrásetningu og sambærilegar stjórnvaldsathafnir sem eru liður í framkvæmd viðkomandi ráðstöfunar. Hlutaðeigandi stjórnvaldi er einnig skylt að láta slíka stjórnvaldsathöfn ganga til baka með stoð í ákvæði þessu hafi hún þegar farið fram.

Ríkisstofnun skal gera ráðherra viðvart ef grunur vaknar hjá henni um brot skv. 1. eða 2. mgr. 15. gr. eða brot gegn bráðabirgðaákvörðun skv. 16. gr.

Ráðherra er heimilt, með ákvörðun, að fela ríkisstofnun, einni eða fleiri, tilgreind verkefni sem lúta að framkvæmd laga þessara, svo og stjórnvaldsfyrirmæla og ákvarðana ráðherra á grundvelli þeirra, enda liggja fyrir samþykki hlutaðeigandi ráðherra.

V. KAFLI

Ýmis ákvæði.

18. gr.

Þagnarskylda, meðferð upplýsinga og önnur atriði málsmeðferðar.

Þeir sem starfa að framkvæmd laga þessara á vegum stjórnvalda eru bundnir þagnarskyldu skv. 42. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Þrátt fyrir 1. mgr. er heimilt að miðla gögnum og upplýsingum sem háð eru þagnarskyldu innan sama stjórnvalds. Stjórnvöld sem koma að framkvæmd laga þessara hafa jafnframt heimild til að deila gögnum og upplýsingum sín á milli vegna framkvæmdar laganna, m.a. í tengslum við upplýsingaöflun skv. 9. gr., samráð vegna einstakra mála skv. 11. gr., og framkvæmd 19. gr. Þá hafa hlutaðeigandi stjórnvöld í sama skyni heimild til að skiptast á gögnum og upplýsingum við erlend yfirvöld og fjölþjóðastofnanir samkvæmt beiðni hverju sinni eða samningi.

Ákvæði annarra laga um trúnaðar- eða þagnarskyldu víkja fyrir rétti ráðherra til upplýsingaöflunar samkvæmt lögum þessum, svo og miðlun upplýsinga skv. 2. mgr. Þó er stjórnvöldum óskilyt að láta af hendi trúnaðarmerktar upplýsingar sem varða samskipti og samstarf við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir.

Öflun, miðlun og meðferð upplýsinga samkvæmt lögum þessum skal vera nauðsynleg fyrir framkvæmd þeirra og í samræmi við ákvæði laga og reglugerða um vernd persónuupplýsinga.

Ákvæði stjórnvöldalaga um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls gilda ekki um meðferð mála samkvæmt lögum þessum. Ákvæði upplýsingalaga taka heldur ekki til gagna og upplýsinga sem tengjast málum samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra er óskilyt að kynna aðila tiltekna upplýsingar í máli, þ.m.t. upplýsingar sem liggja til grundvallar ákvörðun hans, ef nauðsynlegt er að þær fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

Ráðherra er heimilt að birta kröfur, áskoranir og tilkynningar samkvæmt lögum þessum í Lögbirtingablaði ef ekki er unnt að staðreyna að hverjum þeim skuli beint sem aðila eða fyrirsvarsmanni. Ef enginn gefur sig fram við ráðherra sem aðili eða fyrirsvarsmaður vegna tiltekins máls eða tilviks að undangenginni birtingu í Lögbirtingablaði er ráðherra heimilt að tilnefna lögmann til að gæta hagsmuna hins óþekkta aðila þar til viðkomandi gefur sig fram.

Ráðherra er heimilt, með samþykki ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál, og samþykki annars hlutaðeigandi ráðherra ef við á, að ákveða að stjórnvöld sem koma að framkvæmd þessara laga taki þátt í fjölþjóðlegu samstarfi um fjárfestingarýni.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd þessarar greinar í reglugerð, þ.m.t. fyrirkomulag upplýsingaskipta milli stjórnvalda og erlendra samstarfsaðila.

19. gr.

Reglubundið samráð um framkvæmd laganna.

Í því skyni að tryggja skilvirkni, yfirsýn og gagnsæi varðandi framkvæmd laganna skal ráðherra efna til reglulegs samráðs um þessi atriði með hlutaðeigandi ráðuneytum, stofnunum, fulltrúum atvinnulífsins og eftir atvikum öðrum hagaðilum.

20. gr.

Málskot til dómstóla.

Ákvarðanir ráðherra samkvæmt lögum þessum má bera undir héraðsdóm til ógildingar, enda sé mál höfðað innan sex mánaða frá því að aðila varð kunnugt um viðkomandi ákvörðun.

Í dómsmáli skv. 1. mgr. er ráðherra heimilt, m.a. að eigin frumkvæði, að krefjast þess að skjal verði lagt fyrir dómara í trúnaði ef það hefur að geyma upplýsingar sem nauðsynlegt er að fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, sbr. 69. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991. Dómari tekur afstöðu til kröfu ráðherra með ákvörðun. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda einnig í málum sem rekin eru fyrir æðri dómi.

21. gr.

Reglugerðarheimildir.

Ráðherra setur reglugerð, eina eða fleiri, um framkvæmd laga þessara.

Áður en reglugerð er sett um nánari útlistun viðkvæmra sviða skv. 3. gr., eða undanþágu skv. 4. mgr. 6. gr., skal ráðherra óska eftir sjónarmiðum frá ráðherrum sem nefndir eru í 1. mgr. 11. gr. um fyrirhuguð reglugerðarákvæði og veita þeim hæfilegan frest í því skyni.

22. gr.

Gjaldtaka.

Ráðherra innheimtir gjald af erlendum aðila fyrir málsmeðferð ráðherra vegna tilkynninga skv. 7. gr. Ráðherra kveður á um fjárhæð gjaldsins í reglugerð. Frestur skv. 8. gr. byrjar ekki að líða nema gjaldið sé greitt.

23. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2026, að frátöldu ákvæði til bráðabirgða sem öðlast þegar gildi.

24. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991:

- a. Orðskýringin „Kerfisáhætta“ í 2. gr. laganna fellur brott.
- b. 12. gr. laganna fellur brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

Stjórnvöld skulu með hæfilegum fyrirvara fyrir 1. júlí 2026 standa að gerð aðgengilegs kynningarefnis um skyldur aðila og málsmeðferð samkvæmt lögum þessum.

Innan tveggja ára frá gildistöku laga þessara skal ráðherra flytja Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna. Í henni skal m.a. koma fram afstaða ráðherra til þess hvort rök standi til þess að afmörkun viðkvæmra sviða skv. 3. gr. verði breytt til þrengingar eða rýmkunar eða hún haldist óbreytt, m.a. að teknu tilliti til reynslu af framkvæmd laganna, þróunar öryggisumhverfis á Íslandi og í nágrannaríkjum sem og réttarþróunar erlendis.

Greinargerð.

Efnisskipan.

1. Inngangur.
2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.
 - 2.1. Þjóðaröryggisstefna o.fl.
 - 2.2. Fjárfestingarýni og samhengi frumvarpsins við alþjóðlega réttarþróun.
 - 2.2.1. Hugtakið fjárfestingarýni.
 - 2.2.2. Réttarþróun innan OECD, ESB og víðar.
 - 2.3. Nánar um ástæður og nauðsyn fjárfestingarýni.
 - 2.4. Útfærsla á gildissviði frumvarpsins, tilhögun málsmeðferðar o.fl.
 - 2.4.1. Inngangur.
 - 2.4.2. Álitafni sem varða gildissvið frumvarpsins, stjórnslu o.fl.
 - 2.4.2.1. Gildissvið út á við – erlendir aðilar.
 - 2.4.2.2. Gildissvið inn á við – andlög fjárfestinga sem háðar eru rýni.
 - 2.4.2.3. Tegundir viðskiptaráðstafana sem háðar eru rýni.
 - 2.4.2.4. Tilhögun fjárfestingarýni innan stjórnkerfisins.
 - 2.4.3. Afmörkun viðkvæmra sviða.
 - 2.4.3.1. Mikilvægir innviðir.
 - 2.4.3.2. Mikilvæg aðföng.
 - 2.4.3.3. Nýting mikilvægra náttúruauðlinda.

- 2.4.3.4. Viðkvæmar trúnaðarupplýsingar o.fl.
 - 2.4.3.5. Hlutir með tvíþætt notagildi, hergögn og annars konar mikilvæg tækni.
 - 2.4.4. Niðurstaða um skilgreiningu á viðkvæmum sviðum.
 - 2.4.5. Skyldurýni og frumkvæðisrýni.
 - 2.4.5.1. Skyldurýni vegna innlendra rekstraraðila á viðkvæmum sviðum.
 - 2.4.5.2. Undanþágur frá skyldurýni.
 - 2.4.5.3. Frumkvæðisrýni.
 - 2.4.6. Málsmeðferð við rýni á ráðstöfunum.
 - 2.4.6.1. Tveggja fasa málsmeðferð.
 - 2.4.6.2. Gagnaöflun, samráð og matsviðmið.
 - 2.4.6.3. Niðurstaða máls o.fl.
 - 2.4.6.4. Staða ákvæða frumvarpsins gagnvart gildandi lögum.
 - 2.5. Yfirlit yfir erlendan rétt.
 - 2.5.1. Danmörk.
 - 2.5.2. Noregur.
 - 2.5.3. Finnland.
 - 2.5.4. Svíþjóð.
 - 2.5.5. Evrópusambandið.
 - 2.5.6. Bretland.
 - 2.6. Erlend fjárfesting á Íslandi.
 - 2.7. Samhengi frumvarpsins við gildandi réttarreglur um erlendar fjárfestingar.
 - 2.7.1. Beinar takmarkanir á erlendri fjárfestingu.
 - 2.7.2. Öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991.
 - 2.7.3. Vísitala OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.
 - 3. Meginefni frumvarpsins.
 - 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.
 - 4.1. Stjórnarskrá.
 - 4.2. EES-samningurinn o.fl.
 - 5. Samráð.
 - 6. Mat á áhrifum.
 - 6.1. Áhrif á erlenda fjárfestingu hér á landi og hagaðila.
 - 6.2. Áhrif á vísitölu OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.
 - 6.3. Áhrif á opinbera aðila o.fl.
- Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

1. Inngangur.

Með frumvarpinu eru lögð til heildarlög um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Hugtakið *rýni* vísar í frumvarpinu til greiningar og mats á því hvort viðskiptaráðstafanir, sem tryggja erlendum aðilum eignaraðild, veruleg áhrif eða yfirráð yfir atvinnufyrirtækjum hér á landi, ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Tillögur frumvarps þessa standa í samhengi við alþjóðlega þróun á þessu löggjafarsviði, en flest ríki á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) hafa sett löggjöf sambærilega þeirri sem lögð er til með frumvarpinu, þó með mismunandi útfærslum, eins og síðar verður rakið.

Meginstef lagareglna um fjárfestingarýni er að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendra fjárfestinga fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að erlendar fjárfestingar í mikilvægum inn-

viðum og annarri samfélagslega mikilvægri starfsemi séu í samræmi við þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Fjárfestingarýni er þannig ekki ætlað að takmarka erlendar fjárfestingar almennt heldur er markmiðið að ganga úr skugga um að einstakar erlendar fjárfestingar á afmörkuðum samfélagssviðum leiði ekki af sér öryggisögn.

Óflug löggjöf um fjárfestingarýni er til þess fallin að auka traust á íslensku fjárfestingarumhverfi til hagsbóta fyrir atvinnulífið og samfélagið í heild. Með hliðsjón af erlendri réttarþróun á undanförunum árum, þ.m.t. í aðildarríkjum OECD og Evrópusambandsins (ESB), er ljóst að reglur um fjárfestingarýni eru nú sjálfsagður þáttur í lagaumhverfi ríkja um erlendar fjárfestingar.

Nefna má að framkvæmdastjórn ESB hefur kynnt tillögu að nýrri reglugerð um rýni erlendra fjárfestinga, sem miðar að því að gera öllum aðildarríkjum sambandsins skylt að hafa til staðar rýnilöggjöf og rýna tilteknar tegundir fjárfestinga. Litið er svo á að traust regluverk utan um rýni á erlendri fjárfestingu sé mikilvægur hlekkur í þjóðaröryggi og baráttu við óæskileg áhrif erlendra aðila hér á landi sem geta ógnað öryggi og allsherjarreglu. Þá myndi slík löggjöf styrkja orðspor Íslands gagnvart bandalagsríkjum sem ríki sem tekur þjóðaröryggi alvarlega og skapa traust á Íslandi sem samstarfsríkis á þessum vettvangi. Eru nágrannaríki farin að horfa til þeirra hluta í vaxandi mæli í samskiptum sín á milli. Um mikilvægi slíkrar löggjafar fyrir Ísland er m.a. fjallað í úttekt Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), sem birt var í júní 2025, um stöðu íslensks efnahagslífs („OECD Economic Surveys: Iceland 2025). Frumvarpið er í samræmi við áherslur í stefnuvirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá desember 2024.

Forsögu málsins má rekja til þess að árið 2021 skipaði forsætisráðherra starfshóp með fulltrúum sex ráðuneyta til að vinna að frumvarpi til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Ástæða þess að farið var í þessa vinnu var annars vegar sú að víða í nágrannaríkum Íslands hefur nýverið verið sett slík löggjöf, í ljósi þróunar í alþjóðamálum, og hins vegar að gildandi lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sem fela í sér ákveðnar takmarkanir á erlendri fjárfestingu og rýni, eru um margt veikburða og skortir fyrirsjáanleika, skýrar málsferðferðarreglur og valdheimildir. Í kjölfar vinnu starfshópsins birti forsætisráðuneytið drög að frumvarpi í samráðsgátt haustið 2022. Í umsögnum sem bárust um frumvarpsdrögin voru m.a. gerðar athugasemdir við fyrirhugaða rýni, skilgreiningar á mikilvægum sviðum, málsmeðferð og fleira. Í kjölfar þessa var frumvarpið endurskoðað og lagði forsætisráðherra frumvarpið fram á Alþingi í febrúar 2024, á 154. löggjafarþingi (726. mál), en það varð ekki útrætt.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025, er fjárfesting erlendra aðila í atvinnurekstri á forræði atvinnuvegaráðherra. Á grunni framangreinds hefur innan atvinnuvegaráðuneytis verið farið yfir fyrirbyggjandi drög að frumvarpi til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, og þau uppfærð í ljósi umsagna sem bárust við fyrri frumvörp, áherslna úr stefnuvirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins, sem og þeirrar þróunar sem orðið hefur í alþjóðamálum og alþjóðaviðskiptum á síðustu árum.

Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins var Friðrik Árni Friðriksson Hirst, aðjúnkt við Lagadeild Háskóla Íslands og framkvæmdastjóri Lagastofnunar.

Frumvarp sama efnis var sem áður segir upphaflega lagt fram á 154. löggjafarþingi (726. mál) en náði ekki fram að ganga. Alls bárust sex umsagnir við þinglega meðferð þess frumvarps í efnahags- og viðskiptanefnd þar sem m.a. komu fram sjónarmið um frekari þrengingu á gildissviði laganna og einföldun á málsmeðferð. Frumvarpið er nú lagt fram í annað sinn með ýmsum breytingum, m.a. með hliðsjón af framangreindum athugasemdum.

Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu eru eftirfarandi:

- Ákvæði er varða fasteignaréttindi hafa verið felld brott úr frumvarpinu. Þess í stað er lögð áhersla á að styrkja nógildandi regluverk um takmarkanir á eignarráðum erlendra aðila yfir fasteigum og fasteignaréttindum, sbr. einkum lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966. Þá er litið til þess að í nágrennaríkjum heyra fasteignir jafnan ekki beint undir löggjöf eins og þá sem lögð er til með frumvarpinu.
- Til einföldunar er gert ráð fyrir einni tegund af tilkynningum í stað lengri og styttri. Á sama tíma er gert ráð fyrir að stytta þann tíma sem ráðherra hefur til ákvörðunar um það hvort frekari rýni fari fram úr 25 virkum dögum í 15.
- Rýni vegna meðhöndlunar mikilvægra trúnaðarupplýsinga verði einskorðuð við slíkar upplýsingar sem varða mikilvæga innviði, svo og verulegt magn viðkvæmra trúnaðarupplýsinga, t.d. vegna lífsýnasafna og sjúkraskráa.
- Framleiðsla, þróun og notkun á hergögnum og -tækni verði skilgreind sem viðkvæmt svið, sbr. 3. gr.
- Stærðarmörk eignarhlutar eða atkvæðisréttar erlends aðila sem fellur undir skyldurýni verði hækkuð í 25%, 33%, 50%, 75% og 100%, í stað 10%, 20%, 33%, 50%, 66% og 100% áður.
- Allir rekstrar-, hönnunar-, byggingar- eða þjónustusamningar mikilvægra innviða við erlenda aðila verði rýniskyldir.
- Við frumvarpið bætist ákvæði um heimild ráðherra til frumkvæðisrýni vegna útboða mikilvægra innviða. Er það í samræmi við danska löggjöf.
- Við bætist reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að undanþiggja ákveðin samstarfs- og bandalagsríki frá rýni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, t.d. að öll eigenda-keðjan skuli að vera frá slíku ríki. Gert er ráð fyrir að slík skilyrði gætu m.a. átt við um EES-ríki.
- Ráðherra sem fer með málefni þjóðaröryggisráðs, ráðherra utanríkis- og varnarmála og ráðherra sem fer með málefni almannavarna verði heimilt að óska eftir frumkvæðisrýni á fjárfestingu eða viðskiptasamningi telji þeir slíkt nauðsynlegt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

Um samráð við hagaðila o.fl. er að öðru leyti fjallað í 5. kafla.

2. Tílefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Þjóðaröryggisstefna o.fl.

Ein af megin skyldum ríkisvaldsins er að tryggja öryggi þegnanna og samfélagsins, þ.e. þjóðaröryggi. Hugtakið *þjóðaröryggi* er heildstætt hugtak sem tekur til borgaralegs og hernaðarlegs öryggis og hnattrænna, samfélagslegra og mannlegra áhættuþátta, varðandi sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins.

Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland var samþykkt 13. apríl 2016, sbr. þingsályktun nr. 26/145, og breytt með þingsályktun nr. 7/153. Er ríkisstjórninni þar falið að fylgja stefnunni eftir. Þjóðaröryggisstefnan felur í sér breiða sýn á hnattræna, samfélagslega og hernaðarlega áhættuþætti með það að markmiði að tryggja sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins.

Þjóðaröryggisstefnan felur í sér ellefu áherslur sem hafa jafnt vægi. Þær lúta m.a. að fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi, netöryggi, fjármála- og efnahagsöryggi og öryggi gagnvart hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi. Þær lúta enn fremur að varnarsamstarfi við

önnur ríki í gegnum Atlantshafsbandalagið og varnarsamninginn við Bandaríkin og að í landinu séu varnarmannvirki í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Þá er í stefnunni lögð áhersla á þætti á borð við mannréttindi, jafnrétti kynjanna, afvopnun og friðlýsingu Íslands og íslenskrar landhelgi fyrir kjarnavopnum. Málafni sem lúta að vernd þjóðaröryggis falla því undir ábyrgðarsvið margra ráðuneyta og lægra settra stjórnvalda.

Í þjóðaröryggisstefnunni er m.a. lögð áhersla á að vernda virkni mikilvægra innviða og styrkja áfallapol samfélagsins gagnvart hvers kyns ógn við líf og heilsu fólks, umhverfi, eignir og innviði. Í stefnunni er í þessum efnum m.a. vísað til ógnar sem tengist náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi, farsóttum, hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi, svo og ógn við stjórnskipun, stjórnkerfi og fjarskipti, orkuöryggi og fjármála- og efnahagsöryggi.

Þjóðaröryggisráð, sem starfar samkvæmt lögum nr. 98/2016, er samráðsvettvangur um málafni þjóðaröryggis. Meðal hlutverka ráðsins er að fylgjast með framfylgd þjóðaröryggisstefunnar og standa fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti, sbr. 4. gr. fyrrnefndra laga. Þá skal ráðið meta ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum reglulega. Fast sæti í þjóðaröryggisráði eiga forsætisráðherra, sem er formaður ráðsins, ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál og ráðherra sem fer með almannavarnir, auk ráðuneytisstjóra viðkomandi ráðuneyta. Að auki eiga fast sæti í ráðinu ríkislögreglustjóri, forstjóri Landhelgisgæslunnar og fulltrúi Landsbjargar, auk tveggja alþingismanna.

Í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum, sem sett er af almannavarna- og öryggismálaráði á grundvelli 3. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, er m.a. fjallað um ógnir sem lúta að loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigði og farsóttum. Almanna- og öryggismálaráð hefur jafnframt samráð við þjóðaröryggisráð um málafni sem snerta verksvið beggja, sbr. 9. gr. laga nr. 98/2016.

2.2. Fjárfestingarýni og samhengi frumvarpsins við alþjóðlega réttarþróun.

2.2.1. Hugtakið rýni.

Hugtakið rýni í frumvarpinu vísar sem fyrr segir til greiningar og mats stjórnvalda á hvort tiltekin erlend fjárfesting ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu (e. investment screening; d. investeringsscreening; s. granskning av investeringar).

Lagt er til grundvallar í frumvarpinu að fjárfestingarýni sé nauðsynlegur þáttur í framfylgd þjóðaröryggisstefunnar, sbr. umfjöllun í kafla 2.1. Í 2. gr. er að finna skýringu á hugtökunum *þjóðaröryggi* og *allsherjarregla*, svohljóðandi:

- *Þjóðaröryggi*: Verndarhagsmunir sem varða friðhelgi yfirráðasvæðis, sjálfstæði og fullveldi Íslands, sem og öryggi borgaranna, stjórnkerfisins og mikilvægra innviða samfélagsins, svo sem nánar er tilgreint í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.
- *Allsherjarregla*: Aðstæður sem eru nauðsynlegur þáttur í sjálfstæðu, lýðræðislegu og öruggu samfélagi, þ.m.t. almannaöryggi, almannaheilbrigði og friðhelgi borgaranna.

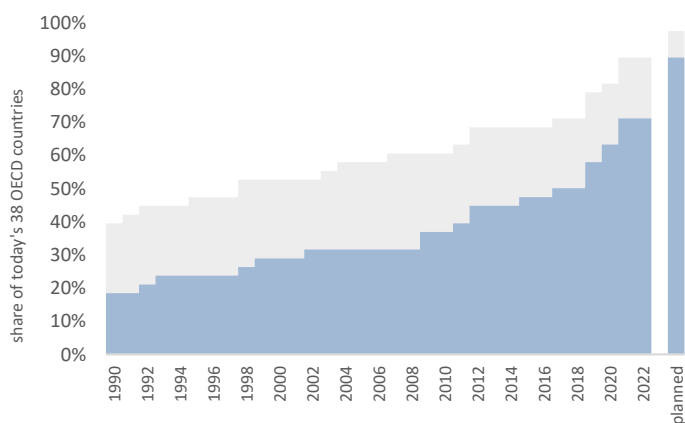
Taka ber fram að fjárfestingarýni hefur fyrst og fremst áhrif á fjárfestingar á samfélagssviðum sem teljast mikilvæg frá sjónarhóli þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Þar sem ætla verður að þorri erlendra fjárfestinga í íslensku efnahagslífi falli utan þess ramma má ganga út frá því að áhrifasvið fjárfestingarýni á erlenda fjárfestingu sé þröngt á heildina litið.

2.2.2. Réttarþróun innan OECD, ESB og víðar.

Á undanförunum árum hefur fjölgað ört í hópi aðildarríkja OECD sem sett hafa heildstæða lagaumgjörð um fjárfestingarýni sambærilega þeirri sem lögð er til með frumvarpi þessu. Helstu drifkraftar þeirrar þróunar eru aukinn samhljómur meðal þessara ríkja um að gjalda

þurfi varhuga við hvers kyns ógn við grundvallaröryggi sem skapast getur af fjárfestingum óvinveittra og áhættusamra aðila, einkum í grunnkerfum og öðrum viðkvæmum samfélagsgeirum. Við vinnslu frumvarps þessa hefur verið tekið mið af útgefni efni OECD á sviði fjárfestingarárni og er eftirfarandi umfjöllun byggð á því (sjá m.a. OECD: *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU*, 2022; og OECD: *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests – Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies*, 2020).

Í útgefni efni OECD eru heildstæðir og þverlægir lagabálkar um fjárfestingarárni (e. cross-sectoral screening mechanism) flokkaðir sem „annarrar kynslóðar“ rýnilöggjöf (e. second generation screening mechanism). Til samanburðar eru sértækari og fábrottnari lagaheimildir á þessu sviði flokkaðar sem „fyrstu kynslóðar“ rýnilöggjöf (e. first generation screening mechanism). Heildstæð annarrar kynslóðar rýnilöggjöf, líkt og lögð er til með frumvarpi þessu, verður æ algengari í aðildarríkjum OECD, eins og sést á eftirfarandi mynd:



Heimild: OECD (2022).

Dekkri svæðin tákna ríki sem hafa sett annarrar kynslóðar rýnilöggjöf með almennt og víðtækt gildissvið. Ljósari svæðin tákna ríki sem hafa sett einhvers konar rýnilöggjöf, þ.m.t. fyrstu kynslóðar.

Lagasetning á þessu sviði meðal ríkja OECD tók marktækan kipp meðan á heimsfaraldri COVID-19 stóð, frá árinu 2020, líkt og myndin að framan sýnir. Ástæðu þess er ekki síst að rekja til öryggisógnar sem reynslan leiddi í ljós að gat stöðjað að innviðum, birgjum og annarri grunnstarfsemi á heilbrigðissviði. Þá hafa aðgerðir á þessu sviði meðal aðildarríkja OECD farið stigvaxandi eftir upphaf innrásar Rússlands í Úkraínu í febrúar 2022.

Stefnumörkun ESB á sviði fjárfestingarárni birtist í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/452 um almenna umgjörð um reglur um fjárfestingarárni í löggjöf aðildarríkja sambandsins (e. establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union), en nánar verður vikið að reglugerðinni hér á eftir. Að minnsta kosti 24 aðildarríki ESB hafa sett sér löggjöf um fjárfestingarárni, þ.e. Danmörk, Finnland, Svíþjóð, Þýskaland, Austurríki, Frakkland, Spánn, Ítalía, Írland, Eistland, Lettland, Litháen, Belgía, Lúxemborg, Ungverjaland, Tékkland, Malta, Holland, Pólland, Portúgal, Búlgaría, Rúmenía, Slóvenía og Slóvakía. Hin aðildarríkin Þrjú, Króatía, Kýpur og Grikkland, vinna nú jafnframt að undirbúningi slíkrar löggjafar.

Í EFTA/EES-ríkinu Noregi hafa verið sett heildstæð lög um þjóðaröryggi en 10. kafli þeirra laga er helgaður fjárfestingarýni, sbr. nánari umfjöllun hér síðar, þar á meðal kafla 2.5. Í mörgum löndum utan ESB/EES er jafnframt löng hefð fyrir fjárfestingarýni, m.a. í Bandaríkjunum, Japan og Ástralíu, svo einhver dæmi séu nefnd.

Með frumvarpi þessu er lögð til heildstæð annarrar kynslóðar rýnilöggjöf til samræmis við réttarþróun innan OECD og ESB, sem leysi af hólmi gildandi öryggisákvæði í 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Þetta ákvæði, sem komið er nokkuð til ára sinna og er um margt fábrotið og óljóst, má flokka sem fyrstu kynslóðar rýniheimild. Eins og rakið hefur verið eru slíkar lagaheimildir innan ríkja OECD óðum að víkja fyrir heildstæðri annarrar kynslóðar rýnilöggjöf.

2.3. Nánar um ástæður og nauðsyn fjárfestingarýni.

Sú réttarþróun sem lýst hefur verið hér að framan helgast af nýjum og síbreytilegum öryggisáskorunum sem fylgja opnu og alþjóðlegu viðskiptaumhverfi. Þannig hefur því verið lýst í umfjöllun OECD um fjárfestingarýni að frá árinu 2016 hafi verið vaxandi vitundarvakning um ógnir sem stöðjað geta að grundvallaröryggishagsmunum ríkja og spretta af fjármagnshreyfingum milli landa. Hefur sjónum í þessu sambandi einkum verið beint að fjárfestingum áhættusamra aðila innan viðkvæmra geira og mikilvægra samfélagsviða, eins og varnartengdri starfsemi, hátæknistarfsemi og aðfangakeðjum (sjá m.a. OECD: *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU*, 2022; og OECD: *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests – Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies*, 2020).

Atlantshafsbandalagið hefur jafnframt lagt aukna áherslu á mikilvægi þess að aðildarríki geri ráðstafanir til að efla viðnámsþol sitt (e. resilience), en liður í því er m.a. að tryggja virkni og öryggi mikilvægra innviða. Í grunnstefnu NATO frá 2022 (e. NATO 2022 Strategic Concept) er í þessu sambandi m.a. vakin athygli á mikilvægi þess að aðildarríki dragi úr þýðingarmiklum veikleikum og fækki sviðum þar sem þau eru háð öðrum, þ.m.t. að því er varðar mikilvæga innviði, aðfangakeðjur, orkubirgðir og heilbrigðiskerfi. Þá eru höfð uppi varnaðarorð um að andstæðingar NATO leitist við að nýta sér það að aðildarríkin eru opin, samtengd og stafræn. Mikilvægt sé að verjast ógnum sem felast m.a. í skaðlegri íhlutun óvinveittra aðila í mikilvæga innviði og aðrar samfélagslegar undirstöður í aðildarríkjunum.

Reynsla ríkja innan OECD og NATO sýnir að áhættusamir aðilar leitast í vaxandi mæli við að hagnýta sér opið fjárfestingaumhverfi, m.a. í vestrænum ríkjum, til þess að kaupa hlutdeild í eða ná á annan hátt ítökum í viðkvæmri starfsemi innan viðkomandi ríkja. Áhætta sem af slíku stafar lýtur ekki síst að því að slíkir aðilar nýti ítök sín í viðkomandi starfsemi til að ná markmiðum af pólitískum eða annarlegum toga sem fara ekki saman við öryggishagsmuni heimaríkisins. Sérlega áhættusamar í þessu sambandi eru fjárfestingar á vegum erlendra ríkja, þ.m.t. einkaréttarlegra aðila sem erlent ríki stýrir eða fjármagnar (e. government backed investors). Að sama skapi getur þurft að huga sérstaklega að fjárfestingum þjóðarsjóða (e. sovereign wealth funds) í þessu sambandi. Kveikjan að lagasetningu annarra ríkja um fjárfestingarýni er ekki síst ógnir sem stafað geta af fjárfestingum slíkra aðila sem áður var lýst. Að erlendum opinberum aðilum frátöldum þjónar fjárfestingarýni einnig þeim tilgangi að sporna gegn ógn sem stafar af öðrum áhættusömum fjármagnsflutningum sem tengjast t.d. skipulagðri brotastarfsemi, peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka eða sem eru liður í að sniðganga efnahagslegar þvingunaraðgerðir.

Vaxandi samhljómur er innan OECD og NATO um að ógnir af framangreindum toga geti hæglega raungerst og skaðað öryggishagsmuni viðkomandi ríkja ef ekkert er aðhafst til að

fyrirbyggja þær. Áður var minnst á áhættuna af því að áhættusamir aðilar kæmust í áhrifastöðu gagnvart innlendum rekstraraðilum sem starfrækja mikilvæga innviði og önnur grunnkerfi samfélaga, og misnotuðu stöðu sína til að grafa undan öryggishagsmunum heimaríkisins. Hitt er einnig til að áhættusamir aðilar nýti slíka áhrifastöðu til að komast yfir mikilvæga þekkingu, tækni eða upplýsingar sem snerta öryggi ríkisins eða almennings. Ljóst er að ógnir í þessu sambandi geta tekið á sig ýmsar aðrar myndir en þær sem hér hafa verið nefndar. Þá liggur fyrir að séu ógnir sem þessar látnar afskiptalausar getur það ekki aðeins bitnað á öryggi viðkomandi ríkis heldur einnig komið niður á samkeppnishæfni þess til lengri tíma lítið.

Ástæðulaust er að ætla annað en að lítið og opið hagkerfi eins og Ísland geti verið útsett fyrir ógn sem tengist fjármagnsflutningum á vegum óvinveittra eða áhættusamra aðila inn í hagkerfið. Af þessum sökum má telja brýnt að Ísland búi yfir viðhlítandi löggjöf um rýni fjárfestinga, sem stenst samanburð við sambærilega löggjöf í þeim sístækkandi hópi ríkja OECD og ESB sem líta á fjárfestingarýni sem mikilvægan og raunar sjálfsagðan öryggisventil í lagaumhverfi fjárfestinga milli ríkja. Mikilvægt er að Ísland verði ekki álitnið veikur hlekkur í samstarfi bandalagsþjóða á þessu sviði eða að dragi úr trúverðugleika íslensks hagkerfis, m.a. í augum erlendra fjárfesta, vegna ófullnægjandi löggjafar um fjárfestingarýni.

2.4. Útfærsla á gildissviði frumvarpsins, tilhögun málsmeðferðar o.fl.

2.4.1. Inngangur.

Eins og áður var rakið hefur verulegur hluti aðildarríkja OECD og ESB tekið upp heildstæða löggjöf um fjárfestingarýni, eða stefnir á það í náninni framtíð. Útfærslur á slíkri löggjöf eru eðli málsins samkvæmt nokkuð misjafnar milli ríkja. Þær almennu áherslur má þó greina að löggjöf um fjárfestingarýni þarf að vera heilsteypt og gagnsæ þannig að skýrleiki og fyrirsjáanleiki sé tryggður að því marki sem unnt er. Einnig ber að hafa meðalhóf í huga við útfærslu hennar í ljósi settra markmiða um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Þá er talið mikilvægt að löggjöf um fjárfestingarýni sé almenn og sveigjanleg þannig að svigrúmi stjórnvalda til að gæta þessara grundvallarhagsmuna sé ekki of þröngur stakkur sniðinn, enda geta ógnir við þjóðaröryggi og allsherjarreglu tekið á sig margar myndir sem eftir atvikum eru með öllu ófyrirsjáanlegar. Síðastnefnt sjónarmið mælir gegn því að gildissvið löggjafarinnar sé takmarkað við þröngt afmörkuð tilvik. Þetta sjónarmið er jafnframt undirliggjandi í annarrar kynslóðar löggjöf um fjárfestingarýni, sem nær þvert yfir mörg ólík svið og samfélagsgeira þar sem öryggisógnir kunna að koma upp.

Hvað áhrif á erlenda fjárfestingu varðar er mikilvægt að hafa í huga, eins og útlistað er að framan, að fæstar fjárfestingar hafa snertiflöt við samfélagssvið sem varða þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Það má því ganga út frá því að löggjöf um fjárfestingarýni hafi ekki áhrif á nema brot af erlendum fjárfestingum þegar á heildina er lítið. Þau tilvik sem löggjöfin hefur á annað borð áhrif á eru aftur á móti þess eðlis að nauðsynlegt þykir að gengið sé tilvikabundið úr skugga um að ekki sé fyrir hendi ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Talið er að því markmiði verði ekki náð á annan hátt en með kerfisbundinni rýni viðskipta jafnskjótt og þau eiga sér stað, sbr. ákvæði frumvarps þessa, og er það jafnframt í takt við réttarþróun þorra aðildarríkja OECD og ESB.

Í tilvikum þar sem fjárfestingarýni kemur á annað borð til álita er þess heldur ekki að vænta að henni ljúki með íhlutun stjórnvalda í viðskipti nema í undantekningartilvikum eins og reynsla annarra ríkja sýnir. Fjárfestingarýni verður því ekki með réttu flokkuð undir hömlur á erlendri fjárfestingu heldur er réttara að líta á hana sem öryggisathugun sem er eðlilegur þáttur í fjárfestingarferli þegar fjárfesting getur haft áhrif á þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Þessu til samræmis er talið að lögfesting frumvarpsins muni ekki hafa áhrif til lækkunar á einkunn

Íslands samkvæmt vísitölu OECD um hömlur á erlendum fjárfestingum í aðildarríkjum OECD (e. foreign direct investment regulatory restrictiveness index), sbr. einnig umfjöllun um þá vísitölu í kafla 2.7.3.

Við útfærslu á gildissviði frumvarpsins hefur verið gætt að framangreindum leiðarstefum.

2.4.2. *Álitaefni sem varða útfærslu á gildissviði frumvarpsins, stjórnisýsla o.fl.*

Í stuttu máli má segja að álitaefni um útfærslu á gildissviði og framkvæmd löggjafar um fjárfestingarýni varði einkum eftirtalin atriði:

- a. Hvort löggjöfin taki eingöngu til fjárfestinga erlendra aðila.
- b. Innlenda rekstraraðila og eignir sem löggjöfin tekur til.
- c. Viðskiptaráðstafanir sem falla undir gildissvið löggjafarinnar.
- d. Tilhögun fjárfestingarýni innan stjórnkerfisins.

Í eftirfarandi köflum verður fjallað um þær ólíku leiðir sem komu til greina við útfærslu á þessum fjórum atriðum og hvernig þau eru útfærð í frumvarpinu.

2.4.2.1. *Gildissvið út á við – erlendir aðilar.*

Flestir erlendir lagabálkar um fjárfestingarýni gilda eingöngu um fjárfestingar erlendra aðila. Frá því eru þó undantekningar, t.d. í norskum, sænskum og breskum rétti, en gildissvið lagaákvæða um fjárfestingarýni í þeim löndum nær til fjárfestinga bæði innlendra og erlendra aðila. Helstu rökin fyrir síðarnefndu tilhöguninni lúta að því að koma í veg fyrir að erlendir aðilar geti sniðgengið fjárfestingarýni með því að láta innlenda aðila leppa fyrir sig o.s.frv.

Lagt er til að ákvæði frumvarpsins einskorðist við erlenda aðila og gildi þannig ekki um fjárfestingar innlendra aðila í innlendum fyrirtækjum og eignum. Sú nálgun er talin falla best að verndarhagsmunum sem áður var gerð grein fyrir og samræmist jafnframt ríkjandi nálgun í erlendri löggjöf á þessu sviði. Þá er talin hætta á því að fjárfestingarýni yrði of umfangsmikil ef gildissvið frumvarpsins tæki einnig til fjárfestinga innlendra aðila. Þó er lagt til að heimilt verði við sérstakar aðstæður að beita ákvæðum frumvarpsins gagnvart innlendum aðilum ef ljóst er að þeir eru leppar fyrir erlenda aðila til að sniðganga lögin, verði frumvarpið samþykkt, eða um er að ræða annars konar sýndargerninga í þeim tilgangi.

Eins og rakið verður síðar standa alþjóðlegar skuldbindingar, þ.m.t. á grundvelli EES-samningsins, því ekki í vegi að gerður sé greinarmunur á innlendum og erlendum aðilum, þ.m.t. EES-aðilum innbyrðis, af ástæðum sem lúta að þjóðaröryggi og allsherjarreglu, líkt og rýnilöggjöf víða í Evrópu er til marks um.

Í þessu sambandi skal þó vakin athygli á heimild ráðherra, sem lögð er til í 4. mgr. 6. gr., til að ákveða í reglugerð að erlendir aðilar frá tilteknum samstarfs- eða bandalagsríkjum skuli vera undanþegnir skyldurýni skv. 4. og 5. gr. frumvarpsins. Að þessari heimild er nánar vikið hér á eftir.

2.4.2.2. *Gildissvið inn á við – andlög fjárfestinga sem háðar eru rýni.*

Lykilspurning við útfærslu á gildissviði löggjafar um fjárfestingarýni lýtur að því hvaða innlendu rekstraraðilar og eignir skuli falla undir hana. Allur gangur er á því í erlendri rýni-löggjöf hvernig gildissviðið er útfært í þessu tilliti. Til dæmis er í dönskum lögum um fjárfestingarýni nr. 842/2021 fyrst og fremst horft til þarlendrar starfsemi sem fellur undir skilgreiningu 6. gr. laganna á sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi (d. sérlegt fólssomme sektorer og aktiviteter). Sú skilgreining tekur m.a. til mikilvægra innviða, þ.m.t. í orku, samgöngum, fjarskiptum, fjármálakerfi og heilbrigðismálum. Jafnframt tekur skilgreiningin til starfsemi á sviði varnarmála, netöryggis, meðhöndlunar trúnaðarupplýsinga, hluta með tvíþætt

notagildi og annarrar mikilvægrar tækni. Auk erlendra fjárfestinga í fyrirtækjunum sjálfum er ráðgert að eignakaup erlendra aðila, þ.m.t. fasteignakaup, falli undir gildissvið laganna ef þau tengjast starfsemi sérlega viðkvæmra geira.

Samkvæmt fyrrnefndum dönskum lögum er skylt að tilkynna erlendar fjárfestingar sem falla undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi til Viðskiptastofunnar (d. Erhvervsstyrelsen) sem fer með fjárfestingarýni. Í þessu felst tilkynningar- og leyfisskylda sem þýðir að fjárfesting í viðkvæmri starfsemi getur ekki náð fram að ganga nema hún sé tilkynnt Viðskiptastofunni og heimild sé veitt fyrir henni að undangenginni rýni. Fjárfestingar á öðrum sviðum en viðkvæmum geta einnig sætt rýni að frumkvæði Viðskiptastofunnar, en þær eru ekki sjálfkrafa tilkynningarskyldar líkt og fjárfestingar sem falla undir viðkvæmu sviðin.

Í rýnilöggjöf ýmissa annarra ríkja er, með áþekkum hætti og í dönsku lögnum, gerður greinarmunur annars vegar á starfsemi sem telst vera sérstaklega viðkvæm út frá öryggis-sjónarmiðum og þar sem fjárfestingar eru undirorpnar tilkynningarskyldu (skyldurýni), og hins vegar á annarri starfsemi þar sem fjárfestingarýni fer fram að frumkvæði viðkomandi stjórnvalds hverju sinni (frumkvæðisrýni).

Lagt er til að gildissvið frumvarpsins nái til viðskiptaráðstafana erlendra aðila gagnvart innlendum rekstraráðilum með staðfestu hér á landi eftir því sem nánar greinir í ákvæðum frumvarpsins. Þeim fjárfestingum og annars konar viðskiptaráðstöfunum sem ákvæði frumvarpsins ná til má skipta í tvo meginflokkka:

- *Skyldurýni*: Viðskiptaráðstafanir erlendra aðila sem verða háðar undanfarandi tilkynningarskyldu, þ.e. þær geta ekki náð fram að ganga nema þær séu tilkynntar, rýndar og samþykktar að því búnu.
- *Frumkvæðisrýni*: Aðrar viðskiptaráðstafanir erlendra aðila en þær sem falla undir skyldurýni. Í þessum tilvikum er ákvörðun um að hefja rýni byggð á atviksbundnu mati, þ.e. rýni fer fram ef nauðsynlegt þykir vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

Þessi grunnuppbygging frumvarpsins, þ.e. tvískipting í skyldurýni og frumkvæðisrýni, tekur mið af sambærilegri uppbyggingu á rýnilöggjöf ýmissa annarra ríkja, þ.m.t. í Danmörku, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.5.1. Þar af leiðandi er lagt til að horfið verði frá þeirri tilhögun gildandi laga að byggja alfarið á frumkvæðisrýni, sbr. fyrrnefnt öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991 sem jafnframt er lagt til að falli brott.

Þá er ekki talið rétt að kveða eingöngu á um skyldurýni og sleppa ákvæðum um frumkvæðisrýni. Ef sú leið væri farin væri hætt við því að gildissvið frumvarpsins, nái það fram að ganga, yrði endasleppt gagnvart tilvikum sem gætu falið í sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu án þess að ákvæði um skyldurýni næðu utan um þau, enda tekur skyldurýni til ákveðinna, skilgreindra tilvika. Jafnframt gæti skortur á heimild til frumkvæðisrýni leitt til þess að fjölga þyrfti þeim skilgreindu tilvikum sem féllu undir skyldurýni.

Í fyrri gerð frumvarpsins, sem flutt var á 154. löggjafarþingi, voru sérstök ákvæði sem fólu í sér skyldu eða heimild til að rýna tilgreindar fjárfestingar erlendra aðila í fasteignum og fasteignaréttindum hér á landi. Ákveðið var að fella þau sérákvæði úr frumvarpinu sem hér er endurflutt, einkum í ljósi þess að sérlög gilda um heimildir erlendra aðila til að eignast fasteignir hér á landi, auk þess sem rýnilöggjöf í öðrum ríkjum nær jafnan ekki beint til fasteignakaupa, eftir því sem best verður séð. Þess í stað verður skoðað nánar með að styrkja núgildandi regluverk um takmarkanir á eignarráðum erlendra aðila yfir fasteigum og fasteignaréttindum, sbr. einkum lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sbr. einnig umfjöllun í 1. kafla hér að framan. Á síðustu árum hafa skilyrði þeirra laga verið hert hvað varðar fasteignakaup erlendra aðila utan EES-svæðisins. Þá má geta ýmissa breytinga

sem gerðar hafa verið á jarðalöggjöf á undanförunum árum sem miðað hafa að því að koma í veg fyrir uppkaup á landi og samþjöppun á eignarhaldi.

Þrátt fyrir að kaup erlendra aðila á fasteignum og fasteignaréttindum sem slíkum séu almennt séð ekki undirorpin ákvæðum frumvarpsins samkvæmt því sem áður var rakið, verður að hafa í huga að ákvæði frumvarpsins geta, að viðeigandi skilyrðum uppfylltum, náð til ráðstafana sem felast í því að erlendir aðilar festi kaup á eða öðlist annars konar réttindi yfir mikilvægum eignum innlands rekstraraðila, t.d. fasteignum. Slík ráðstöfun getur talist snúa að rekstraraðilanum og því fallið undir ákvæði frumvarpsins. Sem dæmi má nefna að allar eða helstu fasteignir innlands rekstraraðila séu seldar erlendum aðila og e.t.v. leigðar innlenda aðilanum aftur. Með öðrum orðum verður ekki unnt að fara í kringum ákvæði frumvarpsins með því að færa eignir eða rekstur frá innlendum aðila til erlends aðila. Að þessu leyti er gildissvið frumvarpsins í samræmi við rýnilöggjöf í Danmörku og víðar. Til viðbótar má nefna sérreglu 2. tölul. 3. mgr. 4. gr. sem kveður á um skyldurýni ef erlendir aðili öðlast, beint eða óbeint, beinan eignarrétt eða afnotarétt yfir eign eða réttindum sem teljast til mikilvægra innviða skv. 1. tölul. 3. gr. eða eru grundvöllur að auðlindanýtingu skv. 3. tölul. 3. gr. Þar sem þessum tilfellum sleppir taka ákvæði frumvarpsins hins vegar ekki til yfirfærslu eignarréttinda yfir fasteignum almennt séð.

2.4.2.3. Tegundir viðskiptaráðstafana sem háðar eru rýni.

Önnur mikilvæg spurning varðandi gildissvið frumvarpsins lýtur að því hvaða viðskiptaráðstafanir eigi að falla undir það. Þrátt fyrir að iðulega sé rætt um „rýni fjárfestinga“ í þessu samhengi er það ríkjandi nálgun í erlendra rýnilöggjöf að gildissvið hennar takmarkist ekki við fjárfestingar í þröngum skilningi, t.d. kaup á hlutafé í fyrirtæki eða á fasteign, heldur nái það almennt til viðskiptaráðstafana hverju nafni sem nefnast, sem geta tryggt erlendum aðila yfirráð yfir eða áhrif gagnvart fyrirtæki eða öðru andlagi fjárfestingar.

Dönsk lög um fjárfestingarýni nr. 842/2021 byggjast t.d. á rúmri skilgreiningu á beinni erlendra fjárfestingu. Undir það hugtak getur fallið hver sú viðskiptaráðstöfun sem skapar erlendum aðila yfirráð eða veruleg áhrif í fyrirtæki, t.d. lánsamningur sem tryggir lánveitanda slík yfirráð eða áhrif. Að auki gilda dönsku lögini að ákveðnu leyti um tilgreinda samstarfs-, birgja- og þjónustusamninga sem eru þess eðlis að þeir tryggi erlendum aðila yfirráð yfir eða veruleg áhrif gagnvart viðsemjandanum.

Sterk rök mæla gegn því að gildissvið rýnilöggjafar sé alfarið bundið við þrönga flokka viðskiptaráðstafana. Sé gildissviðið of þröngt og formbundið að þessu leyti er hætt við að aðilum gefist færi á að útfæra viðskipti þannig að þau falli utan við löggjöfina. Til þess að koma í veg fyrir að aðilar geti með þessum hætti vikið sér undan fjárfestingarýni er lagt til að gildissvið frumvarpsins miðist almennt við viðskiptaráðstafanir sem í reynd tryggja erlendum aðila yfirráð yfir eða veruleg áhrif gagnvart andlagi fjárfestingar, á þann hátt sem nánar greinir í einstökum ákvæðum frumvarpsins.

2.4.2.4. Tilhögun fjárfestingarýni innan stjórnkerfisins.

Það er algengt fyrirkomulag í öðrum ríkjum að fjárfestingarýni sé falin tilteknum ráðherra eða ráðuneyti. Í Noregi annast ólík ráðuneyti fjárfestingarýni eftir því undir hvaða svið mál fellur hverju sinni. Á Bretlandi fer fjárfestingarýni fram í sérstakri einingu (e. the Investment Security Unit) innan viðkomandi ráðuneytis (e. Department for Business, Energy and Industrial Strategy). Hitt er einnig til að sjálfstæð stofnun annist fjárfestingarýni að meginstefnu til. Sú leið er t.d. farin í Danmörku þar sem meðferð og afgreiðsla flestra rýnimála er á hendi Viðskiptastofnunar (d. Erhvervsstyrelsen). Viðskiptastofnan tekur þó ekki endanlega ákvörðun

í málum þar sem íhlutun kemur til álita heldur er slíkum málum vísað til ráðherra viðskiptamála til meðferðar og ákvörðunar, eftir nánari reglum laganna.

Þótt fjárfestingarýni sé lögð til ákveðins ráðuneytis eða stofnunar (rýnistjórnvalds) er framkvæmdin iðulega sú erlendis að fleiri ráðuneyti og stofnanir eiga margvíslega aðkomu að einstökum málum. Sú tilhögun helgast af því að úrlausn einstakra mála getur krafist sérþekkingar á ólíkum sviðum sem falla undir málaflokka ólíkra ráðuneyta og stofnana. Til að niðurstaða máls verði byggð á réttum upplýsingum og forsendum er því mikilvægt að rýnistjórnvaldið geti leitað eftir sjónarmiðum frá þeim stjórnvöldum sem fara með viðkomandi málaflokka og búa yfir sérþekkingu á þeim.

Í frumvarpi þessu er lagt til að fjárfestingarýni verði í höndum tiltekins ráðherra eftir því sem ákveðið er í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna á hverjum tíma. Í þessu sambandi má benda á að framkvæmd gildandi öryggisákvæðis 12. gr. laga nr. 34/1991, og fjárfesting erlendra aðila í atvinnurekstri, er samkvæmt gildandi forsetaúrskurði falin atvinnuvegaráðherra (atvinnuvegaráðuneyti), sbr. j-lið 6. tölul. 2. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025. Frumvarpið miðar því við að viðfangsefni frumvarpsins falli undir verksvið þess ráðherra/ráðuneytis.

Þrátt fyrir að tiltekinn ráðherra fari með fjárfestingarýni, eins og hér er lagt til, er jafnframt gert ráð fyrir því í frumvarpinu að honum verði heimilt, og að vissu marki skylt, að leita samráðs við aðra hlutaðeigandi ráðherra, m.a. þá sem fara með málefni tengd innra og ytra öryggi ríkisins. Þess utan er ráðgert að ráðherra verði eftir þörfum heimilt að afla upplýsinga og umsagna frá öðrum stjórnvöldum, m.a. eftir því hvaða sérþekkingu reynir á í einstökum málum.

Sú tilhögun að fela tilteknum ráðherra að fara með fjárfestingarýni helgast m.a. af því megineinkenni íslenskrar stjórnskipunar að hver ráðherra fer með yfirstjórn stjórnarmálefna á sínu sviði, sbr. 14. gr. stjórnaskrárinnar. Þessi tilhögun er jafnframt vel til þess fallin að tryggja skilvirkni og festu í framkvæmd málaflokksins.

Jafnframt er ráðgert að ákvarðanir ráðherra á grundvelli ákvæða frumvarpsins verði endanlegar á stjórnsýslustigi eins og leiðir af eðli málsins. Þær verði þó bornar undir dómstóla eftir almennum reglum eins og stjórnvaldsákvæðanir endranær. Með því er réttaröryggi aðila að fullu tryggt, bæði við meðferð máls fyrir ráðherra og eftir að henni lýkur.

Einnig kom til skoðunar hvort fela ætti lægra settu stjórnvaldi fremur en ráðherra að fara með fjárfestingarýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins á líkan hátt og gert er í dönskum rétti. Slíkt er þó ekki lagt til í frumvarpinu, enda er sem stendur ekki fyrir að fara lægra settu eða sjálfstæðu stjórnvaldi hér á landi, sambærilegu hinni dönsku Viðskiptastofnun, sem nærtækt væri að leggja verkefnið til. Slíkt fyrirkomulag, þ.e. Viðskiptastofnun, er þó áfram til frekari skoðunar sem hluti af einföldun og aukinni skilvirkni í opinberum rekstri.

2.4.3. Afmörkun viðkvæmra sviða.

Í 3. gr. frumvarpsins er að finna afmörkun á starfsemi og sviðum sem teljast *viðkvæm* frá sjónarhóli þjóðaröryggis og allsherjarreglu, og sem lagt er til að verði því felld undir reglur um *skyldurýni*. Fjárfestingar erlendra aðila á þeim sviðum, sem uppfylla tiltekin skilyrði, verði því háðar tilkynningarskyldu til ráðherra til að tryggja yfirsýn stjórnvalda og fullnægjandi virkni fjárfestingarýni. Sjá einnig m.a. 4. og 5. gr.

Við afmörkun á viðkvæmum sviðum, sbr. kafla 2.4.4, hefur verið höfð hliðsjón af erlendum réttarreglum um fjárfestingarýni, m.a. annars staðar á Norðurlöndunum, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.5. Skilgreining á viðkvæmum sviðum í íslenskum lögum er þó fyrst og fremst staðbundið viðfangsefni, byggt á sjálfstæðu mati á íslenskum öryggishagsmunum og forgangsröðun af hálfu stjórnvalda og löggjafans. Engu að síður þykir rétt að gæta eftir föngum

samræmis við löggjöf nágrannaríkja hvað þetta varðar, enda hlýtur að vera keppikefli að íslensk rýnilöggjöf sé í takt við réttarþróunina innan OECD og ESB á þessu sviði.

Lagt er til í 3. gr. að viðkvæmum sviðum verði í megindráttum skipt í sjö flokka og verður fjallað um hvern þeirra hér í framhaldinu. Það athugast að flokkarnir geta skarast innbyrðis.

2.4.3.1. Mikilvægir innviðir.

Hugtakið *mikilvægir innviðir* (e. critical infrastructure) nær yfir kerfi, mannvirki, búnað, tækni o.fl. sem er nauðsynleg til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi (e. vital societal functions). Með *ómissandi samfélagslegri starfsemi* er átt við starfsemi sem skiptir sköpum m.a. fyrir heilbrigði, öryggi, efnahagslega eða félagslega velferð borgaranna, og er svo mikilvæg að röskun hennar myndi ganga gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Er þá m.a. átt við kerfislega og efnahagslega mikilvæga starfsemi, m.a. í tengslum við orku, fjarskipti, fjármálakerfi, samgöngur og heilbrigðiskerfi svo að eitthvað sé nefnt.

Starfsemi mikilvægra innviða byggist í vaxandi mæli á samvirkni net- og upplýsingakerfa, auk þess sem einstakir innviðir og netkerfi þeirra tengjast oft náið innbyrðis. Röskun á starfsemi tiltekinnna innviða, eða brestur í öryggi undirliggjandi net- og upplýsingakerfa, getur því haft víðtæk keðjuverkandi áhrif á aðra innviði og samfélagið allt.

Í 15. gr. laga um almannavarnir, nr. 82/2008, er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skuli, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol, vinna hættumat og gera viðbragðsáætlanir sem taka til þeirra hluta samfélagsins sem falla undir starfssvið þeirra. Almanna- og vaxandi eild ríkislögreglustjóra gerir viðbragðsáætlanir fyrir þá hluta samfélagsins sem falla ekki undir starfssvið tiltekinnna ráðuneytis. Mat á áhættu og áfallaþoli samkvæmt framansögðu lýtur einkum að mikilvægum innviðum samfélagsins. Það er einnig á verkssviði greiningardeildar ríkislögreglustjóra að veita ráðgjöf um viðbúnað sem hefur þýðingu fyrir hagsmuni ríkisins og þjóðhagslega mikilvæga starfsemi, sbr. e-lið 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 404/2007.

Í niðurstöðum átakshóps um úrbætur á innviðum sem skipaður var í kjölfar fárviðrisins í desember 2019 og kynntar voru í lok febrúar 2020 voru gerðar tillögur að aðgerðum sem lúta m.a. að formlegri skilgreiningu mikilvægra innviða. Í tillögum átakshópsins er tekið mið af mikilvægum innviðum eins og þeim er lýst í stefnu í almannavarna- og öryggismálum ríkisins fyrir árin 2015–2017. Samkvæmt henni má greina mikilvæga innviði í eftirtalda flokka: fjarskipti, net- og upplýsingakerfi, orkukerfi, fjármálakerfi, samgöngukerfi, heilbrigðiskerfi, matvæla- og fæðukerfi, neysluvatns- og fráveitukerfi, löggæslu, viðbúnaðar- og neyðarþjónustu svo og æðstu stjórn ríkisins. Hér vísast jafnframt til skýrslu forsætisráðherra um innviði og þjóðaröryggi frá 18. janúar 2021 (þskj. 751, 111. mál á 151. löggjafarþingi).

Til samanburðar má benda á að í reglugerð (ESB) 2019/452 er tiltekið í dæmaskyni að hugtakið *mikilvægir innviðir* geti náð yfir hvort heldur efnislega innviði eða sýndarinnviði, þ.m.t. innviði í tengslum við orku, flutninga, vatn, heilbrigðiskerfi, 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, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Í dönskum rétti teljast *mikilvægir innviðir* (e. kritisk infrastruktur) vera innviðir, þ.m.t. búnaður, kerfi, ferlar, netkerfi, tækni, eignir og þjónusta, sem eru nauðsynlegir til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi. Þýðingarmiklir innviðir greinast niður á mikilvæga geira sem síðan spanna margvíslega starfsemi eins og nánar er lýst í 11. gr. þarlandrar reglugerðar nr. 1491/2021, sbr. 6. gr. danskra laga um fjárfestingarýni, nr. 842/2021, sbr. einnig kafla 2.5.1.

Í norskum rétti nær hugtakið *ómissandi samfélagsleg starfsemi* (n. grunnleggende nasjonale funksjoner) til þjónustu, framleiðslu og annarrar starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða að hluta hefur afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggishagsmunum, sbr. gr. 1–3 norsku öryggislaganna sem tóku gildi 2019. Um er að ræða heildarlög um þjóðaröryggi en í 10. kafla laganna eru reglur um rýni fjárfestinga í starfsemi sem þau taka til. Löggin gilda einkum um starfsemi sem lýst er í gr. 1–3, þ.e. fyrirtæki sem meðhöndla öryggisflokkadur upplýsingar eða búa yfir upplýsingum, upplýsingakerfum, hlutum eða innviðum sem hafa verulega þýðingu fyrir grunnstarfsemi samfélagsins eða stunda annars konar starfsemi sem svo háttar til um. Jafnframt gildir 10. kafla laganna um fyrirtæki sem á annan hátt gegna mikilvægu hlutverki með tilliti til þjóðaröryggis, sbr. einnig kafla 2.5.2.

Samkvæmt framansögðu má skilgreina *mikilvæga innviði* almennt sem eignir, búnað, kerfi, ferla, tækni, þjónustu o.fl. sem er nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi. Þar undir falla m.a. innviðir á sviði orku, neysluvatns, samgangna, fjar-skipta, net- og upplýsingakerfa, fjármálakerfis, varna landsins, landhelgisgæslu, almanna-varna, löggæslu, réttarvörslu og heilbrigðismála, sbr. 1. tölul. 3. gr. frumvarpsins.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir mikilvægum innviðum getur ógnað öryggi þeirra og almennings eins og lýst var í kafla 2.3. Áhættan felst m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti aðstöðu sína til skaðlegrar íhlotunar í viðkomandi starfsemi og virkni hennar, svo og til að komast yfir tækni, hugverk, þekkingu eða viðkvæmar upplýsingar þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Þá er ljóst að röskun á starfsemi mikilvægra innviða getur haft víðtæk keðjuverkandi áhrif. Því er talið nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu að tilgreina mikilvæga innviði sem viðkvæmt svið í skilningi 3. gr., sbr. 1. tölul. ákvæðisins.

Þar sem skilgreining á *mikilvægum innviðum* er að vissu marki matskennd verður það ávallt að einhverju marki háð mati í hverju tilviki fyrir sig hvort tiltekin starfsemi falli undir hugtakið. Slíkt mat er að nokkru marki sérfræðilegt og getur jafnframt verið háð forsendum sem eru breytilegar frá einum tíma til annars, m.a. í ljósi tækniþróunar, nýrra viðhorfa í öryggismálum og annarra breytilegra þátta. Sama á við um önnur viðkvæm svið sem falla undir 3. gr.

Hugtakið *mikilvægir innviðir* nær yfir rekstraraðila, eignir, búnað o.fl. sem mynda hluta af þeim grunnkerfum sem falla undir hugtakið, svo og rekstraraðila sem eiga eða reka slík kerfi. Hugtakið tekur til slíkra kerfa í heild og einstakra þátta þeirra. Svo dæmi sé tekið myndu einstakir rekstraraðilar eða -einingar innan raforku- eða samgöngukerfisins vafalaust falla undir svið mikilvægra innviða í skilningi frumvarpsins, t.d. einstakar dreifiveitur, hafnir og flugvellir. Að endingu verður þó sem fyrr segir að meta hvert tilvik fyrir sig með tilliti til þess hvort viðkomandi aðili eða starfsemi teljist til mikilvægra innviða.

Með stoð í reglugerðarheimild 3. gr. verður ráðherra falið, á grundvelli samráðs við önnur ráðuneyti, að tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi sem fellur undir mikilvæga innviði í skilningi 1. tölul. ákvæðisins, m.a. með tilliti til markmiða frumvarpsins.

2.4.3.2. Mikilvæg aðföng.

Við undirbúning frumvarpsins kom til skoðunar hvort skilgreining 3. gr. á viðkvæmum sviðum skyldi, auk mikilvægra innviða, ná til starfsemi sem lýtur að útvegum á mikilvægum aðföngum (e. critical inputs), þ.m.t. í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis.

Sem eyríki er Ísland í ríkum mæli háð aðfluttum aðföngum sjó- og loftleiðina. Þannig er raforkuöryggi háð innflutningi á jarðefnaeldsneyti þó að orkuþörf sé að miklu leyti mætt með innlendri orkuframleiðslu. Að sama skapi er fæðuöryggi háð innflutningi matvæla og hráefna,

svo og innflutningi aðfanga fyrir innlenda matvælaframleiðslu, svo sem olíu, áburði og fóðri. Því má telja brýnt að tryggja öryggi aðfanga- og birgðakeðja til landsins og innlendra rekstrar- aðila sem sjá um að útvega mikilvæg aðföng til innlendar starfsemi og grunnþarfa þjóðarinnar.

Hér má að auki vísa til umfjöllunar í skýrslu starfshóps um neyðarbirgðir frá 2022. Í henni er fjallað um ýmis mikilvæg aðföng sem nauðsynlegt þykir að tryggja neyðarbirgðir af á hverjum tíma, og sem innlend framleiðsla getur ekki annað innlendri eftirspurn eftir, t.d. matvæli, áburður, korn, lyf, lækningatæki, hlífðarbúnaður og jarðefnaeldsneyti. Þjónusta og vörur sem eru nauðsynlegar fyrir viðhald og rekstur mikilvægra innviða teljast jafnframt til mikilvægra aðfanga, sbr. kafla 2.4.3.1.

Af framangreindu er ljóst að ákvæðið tekur einungis til fyrirtækja sem geta talist sérlega mikilvæg fyrir öryggishagsmuni, t.d. fæðuöryggi, vegna hlutverks þeirra við útvegum á mikilvægum aðföngum hér á landi. Ávallt er skilyrði að um sé að ræða *mikilvæg aðföng*. Hvað varðar t.d. matvælaframleiðslu er ljóst að hugtakið myndi aðeins eiga við um vörur og hráefni sem geta talist ómissandi þáttur í að tryggja fæðuöryggi, sbr. einnig sjónarmið í fyrrgreindri neyðarbirgðaskýrslu. Því er ljóst að hugtakið nær, hvað fæðu varðar, ekki sjálfkrafa yfir allan innflutning eða framleiðslu matvæla, óháð eðli og umfangi, heldur þarf að meta hvort um mikilvæg aðföng sé að ræða í hverju tilviki fyrir sig. Mat á þessu atriði getur m.a. verið breytilegt eftir aðstæðum á hverjum tíma, þar á meðal birgðastöðu í landinu. Einnig getur vægi innlendar matvælaframleiðslu andspænis matvælainnflutningi verið breytilegt frá einum tíma til annars. Við mat á framangreindu ber einnig að taka mið af staðgöngumöguleikum, þ.e. hvað geti komið í staðinn fyrir þann innflutning eða framleiðslu sem um ræðir.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir innlendum rekstraraðilum á framangreindum sviðum getur ógnað viðkomandi rekstraraðilum og um leið öryggi ríkisins og almennings eins og lýst er í kafla 2.3. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti aðstöðu sína til skaðlegrar íhlutunar í aðfanga- og birgðakeðjur, sem getur haft viðtæk keðjuverkandi áhrif og ógnað þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Því er talið nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu að starfsemi sem lýtur að útvegum og framleiðslu mikilvægra aðfanga, einkum í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis, verði tilgreind sem viðkvæmt svið í skilningi 3. gr., sbr. 2. tölul. ákvæðisins.

Með stoð í reglugerðarheimild 3. gr. verður ráðherra falið, á grundvelli samráðs við önnur ráðuneyti, að tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi sem fellur undir 2. tölul. ákvæðisins, m.a. með tilliti til markmiða frumvarpsins.

2.4.3.3. Nýting mikilvægra náttúruauðlinda.

Í ljósi þess að Ísland byggir tilvist og efnahag sinn á náttúruauðlindum bæði á láði og legi kom til skoðunar við undirbúning frumvarpsins hvort nýting mikilvægra náttúruauðlinda skyldi falla undir viðkvæmt svið í skilningi 3. gr. frumvarpsins. Jarðrænar auðlindir hér á landi eru ýmist háðar eignarrétti einkaaðila eða opinberra aðila, beinum og óbeinum, þ.m.t. ferskvatn, fallvatn, jarðhiti, jarðefni og veiði. Ýmsar tegundir nýtingar á auðlindum á landi eða í jörðu eru háðar leyfi stjórnvalda samkvæmt sérlögum, sjá t.d. ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, raforkulaga og orkulaga.

Hvað þjóðlendur varðar fer forsætisráðuneyti með veitingu leyfa til nýtingar á vatns- og jarðhitaréttindum og vindorku innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum, sbr. ákvæði laga um þjóðlendur, nr. 58/1998. Að auki þarf leyfi ráðherra til nýtingar náma og annarra jarðefna. Hlutaðeigandi sveitarstjórn fer með leyfisveitingu vegna annarrar nýtingar á landi og landsréttindum innan þjóðlendu, en sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf

jafnframt samþykki ráðherra. Það leiðir af framansögðu að þótt þjóðlendum séu í eigu ríkisins geta einkaaðilar öðlast nýtingarleyfi yfir réttindum í þjóðlendum, þ.m.t. til nýtingar náttúruauðlinda sem þar finnast. Mörgum ríkisjarða fylgja jafnframt réttindi til jarðrænna auðlinda á borð við jarðhita, fallvötn, vatn, jarðefni og veiði. Um ríkisjarðir gilda m.a. reglur í VII. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, en fjármála- og efnahagsráðherra fer með málefni ríkisjarða.

Utan landsvæðis Íslands er ýmsar mikilvægar náttúruauðlindir að finna í landhelgi og efnahagslögsögunni, þ.m.t. á, í eða undir hafsbótunum. Innan landhelginnar og efnahagslögsögunnar hefur Ísland, samkvæmt ákvæðum laga um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, fullveldisrétt að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, vernd og stjórn slíkra auðlinda, lífrænna og ólífrænna, svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, svo sem framleiðslu orku frá sjávarföllum, straumum og vindi. Fullveldisréttur yfir landgrunninu tekur jafnframt til rannsóknar og hagnýtingar á ólífrænum auðlindum sem þar eru svo og á lífverum af nánar tilgreindum toga.

Samkvæmt lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins er ríkið eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbótunum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Er þar átt við ólífrænar og lífrænar auðlindir hafsbotsins aðrar en lifandi verur. Leit að efnunum til hagnýtingar á, í eða undir hafsbótunum utan netlaga er háð leyfi Orkustofnunar samkvæmt ákvæðum sömu laga.

Í lögum um stjórn fiskveiða kemur fram að til fiskveiðilandhelgi Íslands teljist hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í fyrrnefndum lögum um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn. Til nytjastofna sem falla undir nefnd lög teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um. Í 1. gr. laganna kemur m.a. fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að veiðiheimildir samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Um eldi vatnafiska og nytjastofna sjávar á íslensku forráðasvæði gilda lög um fiskeldi. Fiskeldi vísar til gæslu og föðrunar vatnafiska, annarra vatnadýra og nytjastofna sjávar, klak- og seiðældis, hvort sem er í söltu eða ósöltu vatni. Til nytjastofna samkvæmt þeim lögum teljast fiskar og sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru eða kunna að verða nytjuð með eldi í íslenskri fiskveiðilandhelgi, íslensku landgrunni eða á landi. Til starfrækslu fiskeldisstöðva þarf starfsleyfi Umhverfisstofnunar og rekstrarleyfi Matvælastofnunar.

Vegna grundvallarþýðingar náttúruauðlinda fyrir íslenska þjóðarhagsmunum er mikilvægt að gjalda varhuga við því að áhættusamir aðilar öðlist réttindi yfir nýtingarheimildum yfir auðlindunum, m.a. á grundvelli eignarráða eða áhrifavalds yfir innlendum rekstraraðilum sem fara með slíkar heimildir. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að þessir aðilar misnoti aðstöðu sína til skaðlegrar íhlutunar í starfsemi viðkomandi rekstraraðila og eftir atvikum til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar, tækni, hugverk eða þekkingu þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.3.

Það er því talið nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu að tilgreina sem viðkvæmt svið starfsemi sem lýtur að nýtingu á mikilvægum náttúruauðlindum í þjóðlendum, sbr. 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Þótt framangreind sjónarmið eigi í sjálfu sér við um allflestar náttúruauðlindir á láði og legi var afráðið að takmarka gildissvið ákvæðisins við auðlindanýtingu í þjóðlendum. Ástæðan hvílir ekki síst á þeirri sérstöðu þjóðlendna sem eigna ríkisins og

þjóðarinnar. Ákvæðið vísar til nýtingar vatnsorku, jarðvarma, vindorku, náma og annarra jarðefna í þjóðlendum samkvæmt leyfum sem veitt eru m.a. á grundvelli laga nr. 58/1998. Ákvæðið gildir því ekki um auðlindanýtingu innan eignarlanda. Þá gildir ákvæðið ekki um auðlindanýtingu á hafi úti og á hafsbotni. Um sjávarútvegsfyrirtæki skal m.a. bent á að nú þegar gilda verulegar takmarkanir um erlenda eignaraðild á því sviði, sbr. 4. gr. laga nr. 34/1991.

Með stoð í reglugerðarheimild 3. gr. verður ráðherra falið, á grundvelli samráðs við önnur ráðuneyti, að tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi sem fellur undir 3. tölul. ákvæðisins, m.a. með tilliti til markmiða frumvarpsins.

2.4.3.4. Viðkvæmar trúnaðarupplýsingar o.fl.

Þá kom til skoðunar hvort skilgreining 3. gr. á viðkvæmum sviðum ætti að ná til starfsemi sem lýtur að meðhöndlun á mikilvægum trúnaðarupplýsingum og starfsemi á sviði netöryggis. Fyrir liggur að ýmsar viðkvæmar trúnaðarupplýsingar, sem tengjast m.a. starfsemi mikilvægra innviða, eru í vaxandi mæli vistaðar í kerfum og tæknilausnum sem þjónustuaðilar á sviði upplýsingatækni eiga og reka. Jafnframt byggist starfsemi mikilvægra innviða, þ.m.t. æstu stofnana ríkisvaldsins, í vaxandi mæli á samvirkni net- og upplýsingakerfa, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.4.3.1 um netvæðingu mikilvægra innviða og ógnir sem þeir geta verið útsettir fyrir vegna hennar. Þessu til viðbótar eru ýmsar viðkvæmar trúnaðarupplýsingar um almenning geymdar í gagnagrunnum á vegum einkaaðila, t.d. heilsufarsupplýsingar.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir innlendum rekstraraðilum á framangreindum sviðum getur ógnað viðkomandi rekstraraðilum og um leið öryggi ríkisins og almennings eins og lýst er í kafla 2.3. Áhættan felst þá í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti aðstöðu sína til skaðlegrar íhlutunar í viðkomandi starfsemi, m.a. til að skerða net- og upplýsingaöryggi, valda röskun á starfsemi mikilvægra innviða og ríkisvaldsins, og til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar af ýmsum toga, þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Því er talið nauðsynlegt að tilgreina sem viðkvæmt svið skv. 4. tölul. 3. gr. annars vegar meðhöndlun mikilvægra trúnaðarupplýsinga sem tengjast mikilvægum innviðum skv. 1. tölul. 3. gr. og hins vegar þjónustu á sviði netöryggis í þágu slíkra innviða. Einnig verði felld undir 4. tölul. 3. gr. meðhöndlun verulegs magns viðkvæmra trúnaðarupplýsinga um almenning, þ.m.t. vegna lífsýnasafna og sjúkraskráa.

Með stoð í reglugerðarheimild 3. gr. verður ráðherra falið, á grundvelli samráðs við önnur ráðuneyti, að tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi sem fellur undir 4. tölul. ákvæðisins, m.a. með tilliti til markmiða frumvarpsins.

2.4.3.5. Hlutir með tvíþætt notagildi, hergögn og annars konar mikilvæg tækni.

Til skoðunar kom hvort skilgreining 3. gr. á viðkvæmum sviðum skyldi ná til framleiðslu, þróunar og notkunar á hlutum með tvíþætt notagildi (e. dual use items), hergögnum og -tækni. Þá kom til skoðunar hvort fella ætti undir viðkvæm svið framleiðslu og þróun annars konar mikilvægrar tækni, þ.e. svonefnda djúptækni (e. critical technologies).

Hlutir með tvíþætt notagildi, sbr. 5. tölul. 3. gr., eru hlutir sem má nota bæði í borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi, þ.m.t. allir hlutir sem má bæði nota án þess að þeir springi og við hvers konar framleiðslu kjarnavopna eða annars kjarnasprengjubúnaðar. Nánari skilgreiningu á slíkum hlutum má finna í lögum um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit og viðeigandi ESB-gerðum um sömu atriði. Með hergögnum og -tækni, sbr. 6. tölul. 3. gr., er m.a. átt við vopn og skotfæri, sem og búnað, aðföng og tækni sem annaðhvort hefur verið sérhönnuð til nota í hernaðarlegum tilgangi eða umbreytt til slíkra nota, sbr. ákvæði

reglugerðar um flutning hergagna með loftförum, nr. 464/2019. Að öðru leyti má vísa til settra laga- og reglugerðarfyrirmæla sem um þetta gilda.

Til annars konar mikilvægrar tækni, sbr. 7. tölul. 3. gr., getur m.a. talist gervigreind, þjarkatækni, drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðarar, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota og tækni til orkuumbreytingar og orkuflutninga. Undir skilgreininguna á slíkri mikilvægri tækni fellur því tækni sem almennt getur haft þýðingu fyrir hagsmuni sem lúta að þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Þannig myndi tækni sem ætluð er til almenningsnota eða vörur sem eru almennt aðgengilegar almenningi falla utan skilgreiningarinnar, þ.m.t. hefðbundnar neytendavörur til einkanota sem ekki geta talist snerta þá verndarhagsmuni sem frumvarpið byggist á.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir innlendum rekstraraðilum sem fást við hluti með tvíþætt notagildi, hergögn og -tækni, og annars konar mikilvæga tækni sem áður var lýst, getur ógnað viðkomandi rekstraraðilum og öryggi ríkisins og almennings eins og lýst er í kafla 2.3. Áhættan felst þá í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti aðstöðu sína til skaðlegrar íhlutunar í viðkomandi starfsemi og til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar, tækni, hugverk eða þekkingu svo að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Því er talið nauðsynlegt að framleiðsla, þróun o.fl. á hlutum og tækni sem lýst er í 5.–7. tölul. 3. gr. verði tilgreind sem viðkvæm svið.

Vakin er athygli á því að 5. og 6. tölul. ná allt í senn til framleiðslu, þróunar og notkunar á viðkomandi hlutum og tækni, þ.e. innlendra rekstraraðila sem fást við slíkt, á meðan 7. tölul. er takmarkaður við framleiðslu og þróun eingöngu. Þykir rétt að 5. og 6. tölul. nái einnig til notkunar sem slíkrar í ljósi eðlis og mikilvægis þeirrar tækni og hluta sem falla undir þá töluliði, þ.e. hluta með tvíþætt notagildi, auk hergagna og -tækni.

Með 3. gr. er ráðherra falið að tilgreina nánar í reglugerð þær gerðir tækni og starfsemi sem fellur undir 5.–7. tölul. ákvæðisins, m.a. með tilliti til markmiða frumvarpsins.

2.4.4. Niðurstaða um skilgreiningu á viðkvæmum sviðum.

Hér að framan hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að eftirtaldir geirar og starfsemi skuli skilgreind sem viðkvæm svið í skilningi 3. gr. frumvarpsins, með tilliti til þeirra sjónarmiða um þjóðaröryggi og allsherjarreglu sem verndarhagsmunir frumvarpsins lúta að:

1. Mikilvægir innviðir sem tengjast m.a. orku, hitaveitu, vatns- og fráveitu, samgöngum, flutningum, fjarskiptum, stafrænum grunnvirkjum, fjármálakerfi, vörnum landsins, stjórnkerfi, landhelgisgæslu, almannavörnum, löggæslu, neyðar- og viðbragðsþjónustu, réttarvörslu og heilbrigðiskerfi.
2. Útvegum eða framleiðsla á mikilvægum aðföngum, þ.m.t. í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis.
3. Nýting vatnsorku, jarðvarma, vindorku, náma og annarra jarðefna í þjóðlendum.
4. Meðhöndlun mikilvægra trúnaðarupplýsinga sem tengjast mikilvægum innviðum skv. 1. tölul. og þjónusta á sviði netöryggis í þágu slíkra innviða. Einnig meðhöndlun verulegs magns viðkvæmra trúnaðarupplýsinga um almenning, þ.m.t. vegna lífsýnasafna og sjúkraskráa.
5. Framleiðsla, þróun eða notkun á hlutum með tvíþætt notagildi, samkvæmt lögum um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit.
6. Framleiðsla, þróun eða notkun á hergögnum og -tækni.
7. Framleiðsla eða þróun á annars konar mikilvægri tækni en fellur undir hina töluliðina.

Árétta ber að það kemur í hlut ráðherra, að undangengnu samráði við aðra ráðherra, að tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi og svið sem falla undir hvert og eitt þeirra viðkvæmu sviða sem lýst er í 3. gr. Horfir það til mikils hagræðis að fela ráðherra að útfæra nánar inntak þeirra skilgreininga í reglugerð fremur en að reynt sé að útlísta þær nákvæmlega í lögum án svigrúms til nánari útfærslu. Er sú leið iðulega farin í erlendri rýnilöggjöf, þ.e. skilgreiningar eru afmarkaðar í meginráttum í ákvæðum laga en stjórnvöldum svo falið að útfæra þær nánar með stjórnvaldsfyrirmælum innan hins lögbundna ramma á grundvelli málefnalegs mats á undirliggjandi verndarhagsmunum og að gættu meðalhófi.

2.4.5. Skyldurýni og frumkvæðisrýni.

2.4.5.1. Skyldurýni vegna innlendra rekstraraðila á viðkvæmum sviðum.

Í frumvarpinu er lagt til að erlendum aðilum verði skylt að tilkynna ráðherra fyrir fram um fjárfestingar o.fl. gagnvart innlendum rekstraraðilum sem falla undir viðkvæm svið skv. 3. gr., þ.e. slíkar ráðstafanir verði háðar *skyldurýni*, en heimild ráðherra til frumkvæðisrýni taki svo við þar sem skyldurýni sleppi, sbr. kafla 2.4.5.3. Til samamburðar má einnig benda á umfjöllun um erlendan rétt í kafla 2.5.

Í 4. gr. er ráðgert að skylt sé að tilkynna ráðherra um ráðstöfun sem felur í sér að erlendir aðili öðlast 25% *eða meira* af hlutafé eða atkvæðisrétti, eða veruleg áhrif eða yferráð í innlendum rekstraraðila sem fellur undir 3. gr. Fleiri tilvik eru nefnd í ákvæðinu sem virkja jafnframt tilkynningarskyldu. Hugtökin *veruleg áhrif* og *yferráð* eru nánar skilgreind í 2. gr. frumvarpsins. Undir 4. gr. falla því m.a. fjárfestingar erlendra aðila í formi hlutafjárkaupa í innlendum rekstraraðilum á viðkvæmum sviðum, auk annars konar ráðstafana sem tryggja erlendum aðila í raun veruleg áhrif eða yferráð í slíkum rekstraraðila.

Í 5. gr. er að auki gert ráð fyrir tilkynningarskyldu vegna tiltekinna viðskipta- og samstarfssamninga milli erlendra aðila og innlendra rekstraraðila á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr. Um er að ræða samninga sem falla ekki undir gildissvið almenna ákvæðisins í 4. gr., en geta engu að síður varðað mikilvæga hagsmuni innlendra rekstraraðila á viðkvæmum sviðum og sem er því nauðsynlegt að gefa gaum með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Lagt er til að undir tilkynningarskyldu skv. 5. gr. falli nánar afmarkaðar tegundir lánessamninga og samningar um veð- og tryggingarréttindi, samningar um samstarf við þróun og rannsóknir og tilteknir birgjasamningar og þjónustusamningar o.fl. sem varða mikla hagsmuni þess innlenda rekstraraðila sem á í hlut.

Með 4. og 5. gr. er leitast við að ná utan um þau tilvik sem fela í sér að erlendir aðili öðlast hlutdeild eða áhrifavald í sérlega viðkvæmri starfsemi og nauðsynlegt er að séu undirorpin rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Þá er horft til þess við útfærslu 4. og 5. gr. að ekki sé unnt að sniðganga ákvæðin með sýndargerningum sem miða að því að veita ráðstöfun þá ásýnd að hún sé ekki rýniskyld. Því til samræmis er m.a. horft til tengdra aðila sem einnar heildar.

Mikilvægt er að nefna að ráðstöfun sem er tilkynningarskyld skv. 4. og 5. gr. getur ekki komið til framkvæmda fyrr en hún hefur verið tilkynnt ráðherra, og ekki heldur á meðan hún er til meðferðar hjá ráðherra. Þá ber að nefna að tilkynningarskyldan hvílir í öllum tilvikum á þeim erlenda aðila sem á hlut að þeirri ráðstöfun sem rýnd verður.

Ráðgert er að erlendir aðilar sem hyggjast fjárfesta í innlendra starfsemi geti leitað forálits ráðherra á því hvort fyrirhuguð ráðstöfun sé tilkynningarskyld skv. 4. eða 5. gr. Þannig gætu erlendir aðilar fengið afstöðu ráðherra á fyrri stigum fjárfestingarferlis þess efnis að fyrirhuguð viðskipti væru ekki háð tilkynningarskyldu. Slíkt fyrirkomulag stuðlar að auknum fyrirsjáanleika og skilvirkni við framkvæmd ákvæða frumvarpsins.

2.4.5.2. Undanþágur frá skyldurýni.

Við afmörkun tilkynningarskyldu, sbr. 4. og 5. gr., hefur verið leitast við að hafa ákvæðin ekki svo víðtæk að tilkynningarskyldan komi að óþörfu niður á möguleikum íslenskra sprota- eða tæknifyrirtækja til að leita erlendar fjármögnunar á fyrstu árum starfsemi sinnar. Almennt ætti að vera sjaldgæft að smærri sprotafyrirtæki haldi úti starfsemi á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr. en slík tilvik geta þó komið upp. Í þeim tilvikum er mikilvægt að vega saman sjónarmið um nauðsyn fjárfestingarýni og áhrif hennar á fyrirtæki. Þótt fjárfestingarýni ætti alla jafna hvorki að vera tímafrek né sérlega íþyngjandi, ef vel er haldið á málum, er talið rétt að á fyrstu þremur árum frá nýstofnun innlends rekstraraðila sé fjárfesting/fjármögnun erlendra aðila í viðkomandi rekstri undanþegin tilkynningarskyldu ef fjárhæð sú sem um ræðir er undir tilteknum fjárhæðarmörkum. Þannig munu slík nýstofnuð fyrirtæki hafa svigrúm upp að vissu marki til að leita fjármögnunar erlendis frá á fyrstu árum starfsemi sinnar án þess að vera undirorpin ákvæðum um skyldurýni. Undanþága þessi, sbr. 4. mgr. 4. gr., tekur aðeins til nýstofnaðra rekstraraðila á viðkvæmum sviðum skv. 2.–7. tölul. 3. gr., þ.e. hún nær ekki til mikilvægra innviða.

Í 4. mgr. 6. gr. er ráðherra veitt heimild til að ákveða í reglugerð að erlendir aðilar sem eru ríkisborgarar samstarfs- eða bandalagsríkis eða lögaðilar með staðfestu í slíku ríki skuli undanþegnir tilkynningarskyldu skv. 4. og 5. gr. Í slíkri reglugerð skal kveðið á um nánari skilyrði fyrir slíkri undanþágu og hvaða ríki falla undir hana.

2.4.5.3. Frumkvæðisrýni.

Í 6. gr. frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til frumkvæðisrýni sem tekur til tilvika sem falla ekki undir tilkynningarskyldu (skyldurýni), þ.m.t. innlenda rekstraraðila sem falla ekki undir viðkvæm svið skv. 3. gr. Nánar tiltekið getur ráðherra með stoð í ákvæðinu kallað eftir tilkynningu um slíka ráðstöfun úr hendi þess erlenda aðila sem á í hlut ef ráðherra telur það nauðsynlegt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Heimild þessi er háð tímatakörkum að því leyti að henni verður ekki beitt um ráðstöfun sem átti sér stað fyrir meira en fimm árum. Þá er ráðgert að heimildinni verði ekki beitt nema við sérstakar aðstæður, líkt og átt hefur við um öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991.

Við þetta má bæta að í 4. mgr. 7. gr. er ráðgert að frumkvæðið að rýni geti komið frá erlenda aðilanum sjálfum, þ.e. hann geti að eigin frumkvæði beint tilkynningu til ráðherra um ráðstöfun þótt hún sé ekki tilkynningarskyld og ráðherra hafi ekki kallað eftir tilkynningu á grundvelli heimildar til frumkvæðisrýni.

2.4.6. Málsmeðferð við rýni á ráðstöfunum.

2.4.6.1. Tveggja fasa málsmeðferð.

Þegar erlendir aðili hefur beint til ráðherra tilkynningu í tilskildu horfi hefst hin eiginlega rýni á viðkomandi ráðstöfun samkvæmt frumvarpinu. Rýnin byggist á greiningu og mati á tilkynningunni og gögnum sem stafa frá hinum erlenda aðila, sem og sjálfstæðri gagnaöflun ráðherra auk samráðs við önnur stjórnvöld o.fl. Meginmarkmið rýnnar er ávallt að komast að rökstuddri niðurstöðu um hvort viðkomandi ráðstöfun hafi í för með sér ógn fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu samkvæmt þeim viðmiðum sem líta ber til í því sambandi, sbr. 12. gr. Jafnframt er það þáttur í rýninni að greina til hvaða úrræða þurfi að grípa til að bregðast við slíkri ógn sé hún fyrir hendi, sbr. umfjöllun í kafla 2.4.6.3.

Ljóst er að málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu getur haft í för með sér tafir á viðskiptum sem þegar eru frágengin milli aðila, e.t.v. með fyrirvara um niðurstöðu rýni og annarrar opinberrar málsmeðferðar sem við getur átt. Því er mikilvægt að rýni sé eins skilvirk og kostur er og að hún byggist á forgangsriðun veigameiri og flóknari mála þar sem raunveruleg þörf er fyrir nánari rýni fram yfir smærri og einfaldari mál sem tilkynnt eru ráðherra en hverra athugun leiðir fljótt í ljós að ekki er þörf á viðamikilli málsmeðferð.

Í ljósi áherslu frumvarpsins, á að rýniferlið standi ekki lengur yfir en nauðsyn ber til, er lagt til að málsmeðferð ráðherra verði tvískipt í fyrri og síðari fasa, sbr. 8. gr. Gert er ráð fyrir að fyrri fasinn taki að hámarki 15 virka daga. Telji ráðherra ekki þörf fyrir frekari rýni en farið hefur fram í fyrri fasanum lýkur málinu með samþykki ráðstöfunarinnar. Telji ráðherra hins vegar þörf fyrir frekari rýni getur hann beint máli yfir í síðari fasa málsmeðferðar og bætast þá 50 virkir dagar við frestinn. Þann frest getur ráðherra framlengt um allt að 25 virka daga ef nauðsyn krefur, t.d. ef þörf er á gagnaöflun erlendis frá. Hafa ber í huga að frestir byrja ekki að líða nema erlendur aðili hafi staðið skil á viðhlítandi tilkynningu ásamt þeim gögnum og upplýsingum sem gerð er krafa um. Þá geta frestir stöðvast við ákveðnar aðstæður, t.d. ef ráðherra beinir því til erlends aðila að bæta úr ófullnægjandi upplýsingagjöf.

Ófrávikjanlegt er að mál haldi áfram yfir í síðari fasann ef ráðherra telur koma til álita að beita íhlutun í viðkomandi ráðstöfun, þ.e. að setja henni skilyrði eða leggja bann við henni þar sem hún ógnar þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Síðari fasanum getur þó vitaskuld lokið með samþykki ráðstöfunar án íhlutunar ef ekki er talin ástæða til hennar. Máli sem lýkur strax í fyrri fasanum verður hins vegar ekki lokið með öðrum hætti en með samþykki án íhlutunar.

Nokkuð er um það í erlendri rýnilöggjöf að málsmeðferð sé skipt í fasa með þessum hætti og þykir sú tilhögun horfa til aukinnar skilvirkni og meðalhófs, enda kann frummat á tilkynningu til ráðherra að leiða fljótt í ljós að ekki séu uppi sérstök álitaefni um þjóðaröryggi og allsherjarreglu þannig að kalli á ítarlegri rýni. Því er eðlilegt að forgangsraða málum sem og þeim fjármunum sem stjórnvöld hafa úr að spila í þessum málaflokki.

Ætla má að flestum einfaldari málum verði lokið í fyrri fasanum, þ.e. innan 15 virkra daga, en einungis vandasamari mál haldi áfram í síðari fasann. Með þessu fyrirkomulagi er stuðlað að því að erlendir aðilar haldi vel á málum gagnvart ráðherra en þannig aukast líkurnar á því að unnt verði að ljúka máli strax í fyrri fasanum, þ.e. innan 15 virkra daga. Yfirleitt hafa aðilar í hendi sér að stuðla að skjóttum framgangi máls með því að vanda til gerðar upphaflegrar tilkynningar og leggja sitt af mörkum við að upplýsa um það sem máli skiptir.

Það athugast að sumar málsmeðferðarreglur frumvarpsins eru bundnar við mál skv. 8. gr. þar sem fyrir liggur tilkynning um ráðstöfun og fram fer annaðhvort eins eða tveggja fasa málsmeðferð. Sem dæmi má nefna 2. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 11. gr.

2.4.6.2. *Gagnaöflun, samráð og matsviðmið.*

Í 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra afli eftir þörfum upplýsinga og gagna sem nauðsynleg þykja til að leysa úr máli, þar á meðal úr hendi hins erlenda aðila, til að leggja mat á hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, m.a. í ljósi matsviðmiða skv. 12. gr. Á sama hátt getur ráðherra kallað eftir upplýsingum frá hinum innlenda rekstraraðila sem á í hlut, svo og stjórnvöldum. Ef tilkynning erlends aðila er vel úr garði gerð og studd viðhlítandi gögnum ætti hún að geta dregið úr þörf fyrir sjálfstæða gagnaöflun ráðherra og um leið dregið úr líkunum á því að mál þurfi að fara í tveggja fasa málsmeðferð, sbr. umfjöllun í kafla 2.4.6.1.

Í 11. gr. frumvarpsins er ráðherra gert skylt að kalla eftir sjónarmiðum tiltekinna annarra ráðherra við meðferð einstakra mála. Það eru ráðherrar sem fara með málefni þjóðaröryggisráðs, utanríkis- og varnarmál og málefni almanna. Einnig skal óska eftir sjónarmiðum

ráðherra þess eða þeirra málefna sviða sem viðkomandi ráðstöfun snertir einkum. Fyrir utan þetta skyldubundna samráð er ráðherra jafnframt heimilt að leita eftir sjónarmiðum annarra ráðherra og stjórnvalda við meðferð máls eftir því sem ástæða þykir til í hverju og einu máli. Hér eru m.a. hafðar í huga ríkisstofnanir sem búa yfir sérþekkingu á þeim sviðum sem einstök rýnimál snúast um. Til að tryggja skilvirkni er lagt til að ráðherra efni reglulega til samráðs um atriði sem varða framkvæmd laganna almennt, m.a. með hlutaðeigandi ráðuneytum, stofnunum, fulltrúum atvinnulífsins og eftir atvikum öðrum hagaðilum. Framangreint helgast af því að rýni er í raun og veru þverlægt samstarfsverkefni milli margra ráðuneyta og stjórnvalda, þótt ábyrgð á málefnum og framkvæmd þess sé lögð til ákveðins ráðherra samkvæmt forsetaúrskurði í samræmi við meginreglur stjórnskipunarinnar.

Eins og áður var rakið snýst rýni fjárfestingar um að greina og leggja rökstutt mat á hvort fyrirbyggjandi ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu þar sem höfð eru að leiðarljósi nánar tilgreind matsviðmið sem útlistuð eru í 12. gr. Meðal þeirra er hvort ráðstöfun lúti að starfsemi sem falli undir viðkvæmt svið skv. 3. gr., svo og það hvort eignarhald erlends aðila sé gagnsætt, auk orðspors hans og reynslu af sambærilegum fjárfestingum. Enn fremur kemur til skoðunar hvort erlendi aðilinn hafi tengsl við erlent ríki eða annan erlendan opinberan aðila, hvort hætta sé á að hann sé viðriðinn skipulagða brotastarfsemi eða aðra refsiverða háttsemi og hvort fyrirhuguð ráðstöfun brjóti gegn efnahagslegum þvingunaraðgerðum.

Að öðru leyti en ráðið verður af ákvæðum frumvarpsins er ekki hægt að lýsa því í smáatriðum hvernig rýni fer nákvæmlega fram í einstökum tilvikum, enda geta tilvikin verið æði margbreytileg. Þess er að vænta að stjórnvöld móti frekara verklag þar að lútandi eftir því sem reynsla kemst á framkvæmd laganna. Í því sambandi mætti vafalítið njóta góðs af reynslu nágrannaríkja á þessu sviði, þ.e. að því leyti sem nálgast mætti upplýsingar þar um. Þá er rétt að hafa m.a. hliðsjón af þeim sjónarmiðum og verndarhagsmunum sem frumvarp þetta er reist á og gerð er grein fyrir m.a. í kafla 2.3 og 2.4.3.

2.4.6.3. Niðurstaða máls o.fl.

Lagt er til í frumvarpinu að málsmeðferð geti almennt lokið á þrenna vegu, (i) að ráðstöfun sé samþykkt án íhlutunar, (ii) að ráðstöfun sé samþykkt með skilyrðum eða, ef allt um þrýtur, (iii) að lagt sé bann við framgangi ráðstöfunar, sbr. 13. gr. Síðarnefndu tvær niðurstöðurnar koma einungis til greina í málum sem halda áfram í síðari fasa málsmeðferðar, en í fyrri fasa verður máli einungis lokið með samþykki án íhlutunar, sbr. 8. gr.

Að teknu tilliti til reynslu annarra ríkja má ætla að flestum málum þar sem rýni fer fram á grundvelli ákvæða frumvarpsins verði lokið með samþykki án íhlutunar. Ef inngrip reynist á hinn bóginn nauðsynlegt til að vernda þjóðaröryggi og allsherjarreglu má ætla að oftast yrði unnt að ná því markmiði með setningu skilyrða sem miða að því marki, en hreint bann við ráðstöfun (ógilding) myndi almennt heyra til undantekninga. Þó eru dæmi um það í nágrannalöndum að gripið hafi verið í slíkan neyðarhemil þar sem samþykki ráðstöfunar gegn setningu skilyrða hefur ekki þótt tryggja öryggishagsmuni nægilega, sjá t.d. umfjöllun um svonefnt Bergen Engines mál í kafla 2.5.2.

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um framfylgd ákvæða þess, m.a. um viðbrögð ráðherra við brotum gegn tilkynningarskyldu, skilyrðum o.fl., auk heimildar ráðherra til að grípa inn í ráðstöfun til bráðabirgða ef brýn nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Tekið skal fram að ekki er gert ráð fyrir refsiviðurlögum eða sambærilegum viðurlögum í frumvarpinu. Að síðustu má í V. kafla frumvarpsins finna ýmis ákvæði sem lúta m.a. að þagnarskyldu, meðferð persónuupplýsinga og gjaldtöku. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um meginefni frumvarpsins og skýringa við einstakar greinar.

2.4.6.4. Staða ákvæða frumvarpsins gagnvart gildandi lögum.

Ákvæðum frumvarpsins er ætlað að gilda samhliða stjórnsluferlum á grundvelli gildandi laga sem áskilja leyfi eða samþykki stjórnvalda fyrir viðskiptaráðstöfunum í tilteknu samhengi. Hér m.a. átt við reglur laga um fjármálafyrirtæki um kaup á virkum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og reglur samkeppnislaga um samruna og yfirtökur. Í báðum tilvikum er framgangur viðskipta háður samþykki viðkomandi stjórnvalds, þ.e. Seðlabanka Íslands í fyrria tilvikinu og Samkeppniseftirlitsins í því síðara. Ákvæði þessara laga fela því í sér rýniferla í rúmum skilningi sem stefna þó að eðlisólíkum markmiðum en ákvæði frumvarpsins. Vegna ólíkra verndarhagsmuna er ráðgert að málsmeðferðarreglur þeirra laga gildi fullum fetum samhliða ákvæðum frumvarpsins, sem þýðir að ein og sama ráðstöfunin getur sætt rýni á grundvelli ólíkra laga fyrir fleiri en einu stjórnvaldi á sama tíma. Sama tilhögun virðist jafnan lögð til grundvallar í erlendri rýnilöggjöf, þ.e. rýni á grundvelli þjóðaröryggis kemur til viðbótar öðrum rýniferlum sem geta átt við, t.d. á grundvelli samkeppnislaga.

2.5. Yfirlit yfir erlendan rétt.

2.5.1. Danmörk.

Í Danmörku gilda lög nr. 842/2021 um rýni á erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu (d. lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark – investeringscreeningsloven). Lögin tóku gildi 1. júlí 2021 og komu til framkvæmda 1. september 2021.

Í 6. gr. laganna eru ákveðnir geirar og starfsemi tilgreind sem sérlega viðkvæm (d. særligt følsomme sektorer og aktiviteter). Undir ákvæðið falla varnarmálageirinn og mikilvægir innviðir, ásamt starfsemi sem lýtur að netöryggi, meðhöndlun trúnaðarupplýsinga, hlutum með tvíþætt notagildi og annars konar mikilvægri tækni. Nánari útlistun á þessum viðkvæmu geirum og starfsemi má finna í reglugerð nr. 1491/2021 sem sett er á grundvelli laganna. Þar er því t.d. lýst að mikilvægir 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 tilkynningarskyldar fyrir fram. Í ákvæðum laganna er raunar rætt um skyldu til að afla leyfis fyrir slíkri fjárfestingu þar sem hún getur ekki náð fram að ganga nema rýnd sé og samþykkt af stjórnvöldum. Tilkynningarskyldan (leyfisskyldan) virkjast ef erlendum fjárfestir eignast a.m.k. 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki eða öðlast á annan hátt samsvarandi áhrif yfir því. Jafnframt gildir tilkynningarskylda ef fjárfestir eykur við eignarhlut sinn í fyrirtæki umfram tilgreind mörk. Tilkynningarskyldan tekur bæði til fjárfestinga erlendra aðila innan og utan EES. Tilkynningarskyldan tekur einnig til erlendra fjárfestinga í nýstofnuðum fyrirtækjum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi skv. 6. gr. Slíkar fjárfestingar eru þó undanþegnar tilkynningarskyldu ef fjárframlag erlends fjárfestis á fyrstu þremur árunum eftir stofnun fyrirtækisins nemur lægri upphæð en 75 millj. danskra kr. 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 innan sérlega viðkvæmra sviða skv. 6. gr. Undir það falla samningar um samstarfsverkefni (d. joint venture-aftaler) og rekstrar-, birgja- og þjónustusamningar sem tryggja hinum erlenda viðsemjanda ákveðna áhrifastöðu gagnvart viðkomandi fyrirtæki og

hafa mikla þýðingu fyrir starfsemi þess. Skylda til að rýna slíka viðskiptasamninga er takmörkuð við tilfelli þar sem viðsemjandinn er aðili utan EES. Það athugast að aðilar utan EES teljast m.a. vera lögaðilar innan EES sem eru undir verulegum áhrifum aðila utan EES.

Þegar bein erlend fjárfesting fellur utan sérlega viðkvæmra sviða skv. 6. gr. laganna, og er því ekki tilkynningarskyld (leyfisskyld), getur hún engu að síður sætt rýni eftir því sem lýst er í 10.–14. gr. laganna (frumkvæðisrýni). Samkvæmt þeim ákvæðum getur Viðskiptastofnunin (d. Erhvervsstyrelsen) 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. Erlendur fjárfestir getur enn fremur tilkynnt um beina erlenda fjárfestingu að eigin frumkvæði. Framangreind ákvæði takmarkast við fjárfestingar erlendra aðila utan EES, en til slíkra aðila teljast m.a. lögaðilar innan EES sem eru undir verulegum áhrifum einstaklinga eða lögaðila utan EES. Þá takmarkast umrædd ákvæði við beinar erlendar fjárfestingar þar sem erlendur fjárfestir eignast a.m.k. 25% hlutfjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki eða öðlast á annan hátt samsvarandi áhrif yfir því. Umrædd ákvæði eiga einnig við um sérstaka viðskiptasamninga sem vikið var að hér að framan.

Erlendir aðilar senda tilkynningar samkvæmt lögum nr. 842/2021 til Viðskiptastofnunarinnar. Stofnunin aflar upplýsinga, greinir þær og leitar samráðs við önnur stjórnvöld eftir þörfum. 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. Viðskiptastofnunin og eftir atvikum ráðherra skulu hafa samráð við tiltekin lykirláðuneyti við meðferð einstakra mála.

Með lagabreytingu 2023 var tekin upp tveggja fasa málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 842/2021. Í fyrri fasanum hefur Viðskiptastofnunin 33 virka daga (45 daga) til að taka afstöðu til þess hvort fjárfesting skuli samþykkt. Telji Viðskiptastofnunin ekki skilyrði til þess hefst síðari fasi málsmeðferðarinnar sem tekur allt að 90 virka daga (120 daga). Frestirnir eru þó ekki bindandi í þeim skilningi að stjórnvöld geti ekki aðhafst frekar eftir að þeir hafa runnið út.

Í 15. gr. laganna er kveðið á um þau viðmið sem litið skal til við mat á því hvort bein erlend fjárfesting eða sérstakur viðskiptasamningur ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Í ákvæðinu eru tilgreind 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. Þá eru tilgreind atriði sem varða hinn erlenda fjárfesti. Skal þá m.a. horft til mögulegra tengsla hans við erlend ríki eða opinbera aðila, 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 útgangspunkturinn er þó ávallt sá hvort til staðar sé ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Þau hugtök eru jafnframt skilgreind með almennum hætti í 3. gr. laganna.

2.5.2. Noregur.

Í Noregi eru lagareglur um fjárfestingarýni í 10. kafla öryggislaganna sem tóku gildi 1. janúar 2019 (n. lov om nasjonal sikkerhet – sikkerhetsloven). Samkvæmt ákvæðum laganna

er skylt að tilkynna stjórnvöldum fyrir fram um fjárfestingar í starfsemi sem lögin gilda um að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Það athugast að ákvæði 10. kafla laganna gilda bæði um fjárfestingar norskra aðila og erlendra aðila.

Undir gildissvið laganna falla fyrirtæki sem meðhöndla öryggisflokkaðar upplýsingar, eða stunda starfsemi eða halda utan um upplýsingar, upplýsingakerfi, hluti eða innviði sem hafa verulega 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. Þá gilda ákvæði 10. kafla laganna um fyrirtæki sem á annan hátt gegna mikilvægu hlutverki með tilliti til þjóðaröryggis. Ákvæði laganna gera ráð fyrir að hlutaðeigandi stjórnvöld taki ákvarðanir um nánari tilgreiningu á þeim aðilum sem falla undir lögin.

Tilkynningarskylda vegna fjárfestingar skv. 10. kafla öryggislaganna virkjast ef fjárfestir eignast eða fær rétt til að eignast 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar eða öðlast á annan hátt veruleg áhrif í fyrirtæki sem fellur undir ákvæði kaflans. Prósentumörkin voru áður $\frac{1}{3}$ hlutafjár en voru lækkuð í núverandi horf með lagabreytingu 2023. Með sömu breytingalögum var gildissvið 10. kafla jafnframt útvíkkað hvað varðar þau innlendu fyrirtæki sem falla undir ákvæði kaflans.

Tilkynningu skv. 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 lokinni 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 öryggislögunum má finna ákvæði, eins konar öryggisventil, sem beitt verður til að hindra fjárfestingu jafnvel þótt reglur 10. kafla nái strangt til tekið ekki til hennar. Þeirri heimild var beitt til að stöðva sölu Rolls Royce á hlutafé í norska vélaframleiðandanum Bergen Engines, en kaupandinn var fyrirtæki að hluta í eigu rússneskra aðila. 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 þvingunar- aðgerðum sem tóku gildi 2014.

Nýverið gáfu norsk stjórnvöld út skýrslu þar sem lögð eru til ný heildarlög um rýni fjárfestinga á mikilvægum samfélagssviðum (NOU 2023:28, *Investeringskontroll — En åpen økonomi i usikre tider*). Í skýrslunni birtist jafnframt gagnrýni á ákvæði 10. kafla öryggislaganna sem eru að mati skýrsluhöfundanna ekki nægilega burðug ein sér.

2.5.3. Svíþjóð.

Í Svíþjóð hafa verið sett heildarlög um fjárfestingarárni vegna þjóðaröryggis sem tóku gildi 1. desember 2023 (s. lag om granskning av utländska direktinvesteringar, 2023:560), sbr. einnig skýrslu um þetta efni í SOU 2021:87. Í lögunum er hvort tveggja mælt fyrir um skyldurýni, þ.e. fyrirframtilkynningarskyldu vegna fjárfestinga í sænskum fyrirtækjum á nánar tilgreindum viðkvæmum sviðum, og heimild til frumkvæðisrýni. Meðal sviða sem eru háð skyldurýni eru mikilvægir innviðir og ómissandi þjónusta fyrir grunnþarfir, öryggi eða grunn-gildi samfélagsins. Einnig gildir tilkynningarskylda um starfsemi þar sem unnið er með viðkvæmar persónuupplýsingar, hluti með tvíþætt notagildi, aðföng og rannsóknir í hernaði,

mikilvæga tækni, svo og málma og hrávöru af ákveðnum toga. Þessi svið skulu nánar útlistuð í stjórnvaldsfyrirmælum. Tilkynningarskylda virkjust m.a. ef fjárfestir öðlast 10% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti í fyrirtæki eða veruleg áhrif yfir því. Jafnframt virkjust skyldan þegar fjárfestir eykur við eignarhlut sinn umfram tiltekin mörk. Refsing liggur við brotum gegn tilkynningarskyldu og fleiri ákvæðum laganna.

Tilkynningarskylda samkvæmt sænsku rýnilögunum gildir um fjárfestingar sænskra aðila og erlendra aðila, hvort heldur innan eða utan EES. Með þeirri tilhögun er ætlunin að koma í veg fyrir að lögin séu sniðgengin með því að erlendir aðilar láti innlenda aðila leppa fyrir sig. Þrátt fyrir þetta eru heimildir stjórnvalda til að hindra fjárfestingu samkvæmt lögunum í meginatriðum bundnar við fjárfestingar aðila í ríkjum utan EES. Undir það falla m.a. lögaðilar innan EES sem lúta eignarhaldi eða stjórn aðila utan EES. Samkvæmt þessu hafa lögin mest áhrif á aðila utan EES þótt þau gildi að stofni til um alla fjárfesta.

Tilkynningar skulu sendar sænskri öryggisstofnun sem fer með þennan málaflokk (s. Inspektionen för strategiska produkter, ISP). Rýnin skiptist í tvo fasa þar sem fyrri fasinn tekur að hámarki 25 virka daga en síðari fasinn, ef til hans kemur, er allt að sex mánuðir. Ef fjárfesting er talin ógna þjóðaröryggi er unnt að setja henni skilyrði eða banna hana.

2.5.4. *Finnland.*

Finnskar lagareglur um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis eru í lögum nr. 172/2012 sem taka til erlendra fjárfestinga í fyrirtækjum (f. laki ulkomaalaisten yritysoitojen seurannasta). Lögunum var breytt í október 2020, m.a. til rýmkunar á gildissviði þeirra. Lögin kveða á um skyldu til að sækja fyrir fram 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 samkvæmt framansögðu tekur til allra erlendra aðila hvort heldur frá ríkjum innan eða utan EES. Skyldan virkjust ef erlendum aðili eignast 10% eða meira í viðkomandi fyrirtæki eða öðlast sambærileg áhrif, svo og ef hann eykur við hlut sinn fram yfir tiltekin mörk.

Fyrir utan þau svið þar sem erlendar fjárfestingar eru háðar tilkynningarskyldu hafa stjórnvöld heimild til að rýna erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem eru ómissandi hlekkir í samfélagslega mikilvægri starfsemi. Sú heimild tekur einungis til fjárfestinga erlendra aðila frá ríkjum utan EES, en þar undir falla m.a. lögaðilar innan EES þar sem aðilar utan EES ráða yfir 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans eða hafa samsvarandi áhrif. Ef erlend fjárfesting er talin ógna þjóðaröryggi er unnt að setja henni skilyrði eða leggja bann við henni.

Þá ber að nefna lög um leyfi vegna tilfærslna á fasteignarréttindum nr. 470/2019 (f. laki eräiden kiinteistöinhankintojen luvanvaraisuudesta). Samkvæmt lögunum þurfa erlendir aðilar utan EES að afla leyfis varnarmálaráðuneytisins til að eignast fasteign í Finnlandi, en þar undir falla m.a. lögaðilar innan EES þar sem aðilar utan EES ráða yfir 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans eða hafa samsvarandi áhrif. Leyfi má veita ef viðkomandi fasteignaviðskipti skerða ekki nánar greinda hagsmuni tengda vörnum landsins, öryggi og eftirliti með landmærum, svo og aðfangaöryggi. Frá meginreglunni um leyfisskyldu eru gerðar nokkrar undantekningar sem taka m.a. til eignayfirfærslu fyrir erfðir og til nákominna einstaklinga.

2.5.5. *Evrópusambandið.*

Stefnumörkun á sviði fjárfestingarýni innan ESB birtist m.a. í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/452 um almenna umgjörð um reglur um fjárfestingarýni í löggjöf aðildarríkja sambandsins. Reglugerðin fellur ekki undir svið EES-samningsins.

Í upphafi reglugerðarinnar er áréttað að hún raski ekki forræði aðildarríkjanna á málefnum sem snerta þjóðaröryggi þeirra. Af þeirri ástæðu leggur reglugerðin ekki skyldu á aðildarríkin um að koma á fót löggjöf um fjárfestingarýni. Kjósi einstök aðildarríki hins vegar að setja rýnilöggjöf er reglugerðin til leiðsagnar um þau almennu leiðarstef sem gæta þarf að við útfærslu slíkrar löggjafar. Meðal annars þarf hún að vera fyrirsjáanleg og gagnsæ, auk þess að geyma skýr ákvæði um fresti og önnur atriði málsmeðferðar. Þá þarf að vera til staðar heimild til að láta reyna á lögmæti ákvarðana, t.d. fyrir dómstólum.

Í 4. gr. reglugerðarinnar segir að við mat á því hvort bein erlend fjárfesting sé líkleg til að hafa áhrif á öryggi eða allsherjarreglu (e. security or public order) megi hafa hliðsjón af áhrifum hennar, m.a. á eftirtalin svið:

- a. mikilvæga innviði (e. critical infrastructure), hvort sem um er að ræða efnislega innviði eða sýndarinnviði, þ.m.t. innviði í tengslum við orku, flutninga, vatn, heilbrigði, fjar-skipti, fjölmiðla, gagnavinnslu eða -geymslu, geimtækni, varnarmál, kosningar eða fjármál, og viðkvæmar starfsstöðvar; og jafnframt land og fasteignir sem nauðsynleg eru fyrir notkun slíkra innviða,
- b. mikilvæga tækni og hluti með tvíþætt notagildi (e. critical technologies and dual use items), þ.m.t. tækni í tengslum við gervigreind, þjarka, hálfleiðara, netöryggi, geimferðir, varnarmál, orkugeymslu, skammtafræði og kjarnorku auk nanótækni og líftækni,
- c. framboð á mikilvægum aðföngum (e. critical inputs), þ.m.t. orku eða hráefnum, sem og fæðuöryggi,
- d. aðgang að viðkvæmum upplýsingum, þ.m.t. persónuupplýsingum, eða getuna til að stýra slíkum upplýsingum,
- e. frelsi og fjölhyggju fjölmiðla.

Þá megi taka tillit til eftirfarandi:

- a. hvort erlendi fjárfestirinn sé undir beinum eða óbeinum yfirráðum ríkisstjórnar, þ.m.t. opinberra aðila eða hers, í þriðja landi, þ.m.t. í gegnum eignarhald eða verulega fjármögnun,
- b. hvort erlendi fjárfestirinn hafi þegar tekið þátt í starfsemi sem hefur áhrif á öryggi eða allsherjarreglu í einhverju aðildarríki eða
- c. hvort alvarleg hættu sé á að erlendi fjárfestirinn sé viðriðinn ólöglegt athæfi eða afbrota-starfsemi.

Reglugerðin miðast samkvæmt heiti sínu við beina erlenda fjárfestingu aðila utan ESB í starfsemi innan aðildarríkjanna. Hún kemur þó ekki í veg fyrir að einstök aðildarríki setji sér rýnilöggjöf sem gildi jöfnum höndum um fjárfestingar aðila frá ríkjum innan og utan ESB.

Þá kveður reglugerðin á um fyrirkomulag til upplýsingaskipta og samstarfs milli aðildarríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB vegna rýni fjárfestinga, m.a. í tilvikum þar sem fjárfesting í einu aðildarríki getur haft áhrif á öryggi annars eða annarra aðildarríkja.

Þann 24. janúar 2024 birti framkvæmdastjórn ESB tillögu að nýrri reglugerð um rýni erlendra fjárfestinga í Sambandinu en flest aðildarríkja ESB hafa nú þegar sett sér slíka löggjöf eins og áður var rakið, sbr. kafla 2.2.2.

Með tillögu framkvæmdastjórnarinnar er stefnt að því að styrkja sameiginlegan ramma aðildarríkja ESB um erlenda fjárfestingarýni með hliðsjón af reynslu undanfarinna ára og til að tryggja allsherjarreglu og efnahagslegt öryggi ESB. Tillaga framkvæmdastjórnarinnar byggir á úttekt á gildandi reglugerð um erlenda fjárfestingarýni. Taldi framkvæmdastjórnin að gildandi reglugerð hafi heilt yfir haft jákvæð áhrif til að vernda hagsmuni ESB en nokkrar misfellur þurfi að laga og gera þurfi kerfið skilvirka.

Með löggjafartillögunni eru gerðar þrjár meginbreytingar frá gildandi regluverki. Í fyrsta lagi að öll aðildarríki ESB þurfi nú að hafa kerfi fyrir rýni erlendra fjárfestinga og að slík kerfi verði samræmdari en nú er. Í öðru lagi að skilgreindar verði fjárfestingar sem aðildarríkjum ESB beri að lágmarki skylda til að rýna. Hér má nefna geira sem eru strategískt mikilvægir fyrir ESB, s.s. orkuinnviðir, hálfleiðarar, gervigreind, o.fl. eða varða brýna hagsmuni ESB. Í þriðja lagi að rýni erlendra fjárfestinga verði útvíkkuð til fjárfesta innan ESB en lúta í reynd stjórn einstaklinga eða fyrirtækja í ríkjum utan ESB. Í tillögunni eru auk þess gerðar lágmarkskröfur til fjárfestingarýnikerfa sem aðildarríkin koma á fót svo sem um tímafresti, málsmeðferð, skýrslugjöf, valdheimildir, meðferð trúnaðarupplýsinga, upplýsingaöflun o.fl. Einnig eru gerðar ýmsar lágmarkskröfur um samstarf við stjórnvöld í öðrum aðildarríkjum og framkvæmdastjórnina. Þá er kveðið á um frumkvæðismál aðildarríkjanna í þeim tilfellum þegar erlendar fjárfestingar hafa ekki verið tilkynntar til samstarfsvettvangs aðildarríkjanna og þau telja að fjárfestingar geti skert öryggi eða almannareglu í aðildarríkinu eða ESB.

Evrópuþingið og ráðherraráð ESB ályktuðu um tillögu framkvæmdastjórnar ESB sumarið 2025. Gert er ráð fyrir að þríhliða viðræðum ráðherraráðsins, Evrópuþingsins og framkvæmdastjórnarinnar ljúki fyrir áramót 2025/2026 en of snemmt er að segja til um hver endanleg útfærsla hennar verður ef hún verður samþykkt.

Hvað sem því líður verður ekki annað séð en að ákvæði frumvarps þessa séu í takt við tillögu framkvæmdastjórnarinnar eins og hún liggur fyrir m.a. hvað varðar gildissvið og málsmeðferð vegna fjárfestingarýni. Áréttu ber jafnframt að samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnarinnar er aðildarríkjunum falið víðtækt mat um hvernig þau útfæra rýnilöggjöf sína í einstökum atriðum. Þá skal tekið fram að löggjöf ESB um fjárfestingarýni hefur hingað til ekki verið talin falla undir gildissvið EES-samningsins, en unnt væri þó að taka slíkar gerðir upp í samninginn með sérstakri ákvörðun þess efnis, sbr. bókun 31 um samvinnu á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins. Í því samhengi má einnig benda á að lagagrundvöllur tillögunnar byggir auk ákvæðisins um viðskiptastefnu ESB á ákvæði stofnsáttmála ESB um innri markaðinn. Þar sem tillagan hefur ekki verið samþykkt liggur enn ekki fyrir hvort hún falli undir EES-samninginn eða hvort hún verði tekin upp í EES-samninginn á grundvelli bókunar 31.

Þann 25. febrúar 2025 komu EES/EFTA-ríkin, Ísland, Noregur og Liechtenstein, sameiginlega á framfæri umsögn vegna tillögunnar. Í umsögninni er tekið undir að umbóta sé þörf í eftirliti með erlendum fjárfestingum á Evrópska efnahagssvæðinu en að tillagan geti þó m.a. haft í för með sér viðskiptahindranir. Lagt er til að stofnaður verði sameiginlegur sérfræðingahópur með framkvæmdastjórn ESB til að tryggja náið samstarf allra ríkja Evrópska efnahagssvæðisins um rýni erlendra fjárfestinga.

EES/EFTA-ríkin taka einnig fram að þau fagni stefnu ESB um efnahagslegt öryggi (e. European Economic Security Strategy) og markmiðum ESB um að tryggja viðnámsþrótt og samkeppnishæfni. EES/EFTA-ríkin og ESB deili sameiginlegum hagsmunum af nánu samstarfi á sviði fjárfestingarýni umfram allt til að tryggja heilindi innri markaðarins. Lögð er áhersla á að fjárfestar eigi að vera undirorpnir sömu reglunum hvarvetna á Evrópska efnahagssvæðinu. EES/EFTA-ríkin hafi nú hvert um sig til skoðunar að gera umbætur á innlendu regluverki fyrir rýni erlendra fjárfestinga. EES/EFTA-ríkin geti á hinn bóginn ekki lokið mati á því hvort reglugerðin teljist falla undir EES-samninginn fyrir en endanleg niðurstaða liggur fyrir að loknu löggjafarferli innan ESB. Engu að síður hafi ríkin þrjú áhyggjur af því að verði tillagan samþykkt óbreytt geti það leitt til viðskiptahindrana á innri markaðnum. Það sé sameiginlegt hagsmunamál bæði EFTA-ríkjanna innan EES og ESB að koma í veg fyrir nýjar viðskiptahindranir eða mismunun á innri markaðinum og mikilvægt sé

að tryggja að fjárfestar hvarvetna á Evrópska efnahagssvæðinu búi við sömu reglur. EFTA-ríkin innan EES séu reiðubúin til samstarfs við framkvæmdastjórn ESB til þess að koma í veg fyrir ófyrirsjáanlegar afleiðingar.

2.5.6. Bretland.

Í Bretlandi hafa verið sett heildarlög um rýni fjárfestinga vegna þjóðaröryggis en lögin tóku gildi 2022 (e. the National Security and Investment Act). Lögin gilda jöfnum höndum um fjárfestingar breskra og erlendra aðila. Í lögunum eru 17 svið tilgreind sem viðkvæm (e. sensitive sectors). Er þar m.a. um að ræða gervigreind, kjarnorku til borgaralegra nota, fjar-skipti, tölvuvélbúnað, mikilvæga birgja stjórnvalda og neyðarþjónustu, gervitungl- og geim-tækni, dulritunarvottun, gagnainnviði, varnir, orku, verkfræðilíffræði, hernaðarstarfsemi og tækni með tvöfalt notagildi (hernaðarlegt og almennt), skammtatækni og samgöngur. Fjárfestingar í fyrirtækjum á þessum sviðum eru tilkynningarskyldar ef aðili eignast 25% hlutfjár í fyrirtæki eða kemst í áhrifastöðu í því á nánar greindan hátt.

Í tilvikum þar sem fjárfesting er ekki fyrir fram tilkynningarskyld samkvæmt framansögðu eiga stjórnvöld þess kost að kalla eftir tilkynningu vegna hennar (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 fjárfestingu.

Rýni fjárfestinga er á hendi sérstakrar deildar (e. the Investment Security Unit) innan viðskipta-, orku- og iðnaðarmálaráðuneytisins. Rýnin skiptist í tvo fasa, þar sem fyrri fasinn tekur jafnan 30 virka daga að hámarki, en síðari fasinn, eigi hann sér stað, getur varað í allt að 30–75 virka daga eða lengur ef samkomulag er um það.

2.6. Erlend fjárfesting á Íslandi.

Við gerð frumvarpsins hefur verið leitast við að greina möguleg áhrif lögfestingar ákvæða þess á erlenda fjárfestingu hér á landi. Einnig er fjallað um mat á áhrifum vegna lögfestingar frumvarpsins í 6. kafla.

Samkvæmt gögnum Seðlabanka Íslands var bein erlend fjárfesting í lok árs 2021 neikvæð um 339 milljarða kr. (10% af vergri landsframleiðslu). Bein erlend fjárfesting nam nánar tiltekið 1.148 milljörðum kr. (36% af vergri landsframleiðslu) og fjárfesting innlendra aðila erlendis 808 milljörðum kr. (25% af vergri landsframleiðslu). Til samanburðar námu heildartekjur ríkissjóðs árið 2021 um 911 milljörðum kr. (28% af vergri landsframleiðslu). Í flokk erlendra fjárfesta í framangreindum tölum falla m.a. innlend félög í erlendri eigu en áætlað er að þau séu u.þ.b. 1.100 talsins.

Bein erlend fjárfesting hér á landi er að stærstum hluta í félögum tengdum álframleiðslu og lyfjaiðnaði. Á heildina litið vega tiltölulega fáir geirar og fyrirtæki þungt í tölum yfir erlendar fjárfestingar. Má þar m.a. nefna stór alþjóðleg fyrirtæki í stóriðju, lyfjageiranum, sértæk félög (e. special purpose entities) og eignarhaldsfélög gömlu bankanna. Vægi þeirra hefur þó dregist saman síðastliðin ár.

Með sértækum félögum (e. special purpose entities) er átt við félög sem oft eru stofnuð í skattalegum tilgangi og hafa litla sem enga eiginlega starfsemi. Nokkur slík félög eru skráð hérlendis en eru að fullu í eigu erlendra aðila og eiga sjálf eignarhlut eða lánakröfur á tengd félög erlendis en engar innlendar eignir. Í raun eru félögin einungis skeljar utan um fjármuni sem flæða í gegnum Ísland og hafa mjög takmörkuð efnahagsleg áhrif. Sértæk félög eru meðtalin í hagtölum greiðslujafnaðar og erlendri stöðu þjóðarbúsins frá og með árinu 2013 en ekki eru til áreiðanlegar upplýsingar um efnahag þeirra fyrir þann tíma.

Hreint beint fjárfestingarflæði til landsins var neikvætt 2016–2020, en náði hámarki 2020. Mikið útlæði fjármagns frá landinu árið 2020 miðað við árin á undan skýrist að verulegu leyti af arðgreiðslum og taprekstri í lyfjaiðnaði og álframleiðslu. Árið 2021 var hreint beint fjárfestingarflæði erlendra aðila til landsins aftur á móti jákvætt, í fyrsta sinn frá því 2015 (um 22 milljarðar kr., eða sem svarar til 0,7% af VLF). Ef litið er fram hjá endurfjárfestingu hagnaðar og lánaviðskiptum innan samstæðna og einungis horft til beinna hlutabréfaviðskipta var flæðið raunar að mestu jákvætt á árunum 2016–2020.

Áhrifa heimsfaraldurs COVID-19 sem hófst 2020 gætti einnig mjög hvað varðar erlenda fjárfestingu hér á landi og víðar. Á árunum 2019 og 2020 dróst bein erlend fjárfesting saman á heimsvísu um 35% (í milljörðum evra: 2018: 1.478 – 2019: 1.367 – 2020: 885).

Samkvæmt gögnum um stöðuna í lok árs 2020 fór bein fjárfesting til og frá Íslandi að miklu leyti í gegnum aðildarríki OECD (82% af eign innlendra aðila erlendis og 94% af eign erlendra aðila hér á landi) og þá einna helst stærri hagkerfi og vinsælar fjármálamiðstöðvar líkt og Bandaríkin, Bretland, Holland, Lúxemborg og Sviss.

Bein fjármunaeygn erlendra aðila á Íslandi nam 1.006 milljörðum kr. í árslok 2021. Tæpa $\frac{2}{3}$ hluta hennar má rekja til þriggja ríkja, Hollands, Lúxemborgar og Sviss. Það segir þó ekki endilega til um þjóðerni endanlegra fjárfesta því að algengt er að erlendir aðilar fjárfesti hér á landi í gegnum erlend félög sem staðsett eru í öðru ríki, til að mynda framangreindum þremur ríkjum. Þannig geta aðilar frá öðrum ríkjum staðið á bak við fjárfestingar sem hér flokkast sem fjárfestingar frá Hollandi, Lúxemborg og Sviss, þ.e. hinir endanlegu fjárfestar kunna að vera frá öðrum ríkjum.

Að sama skapi geta endanlegir fjárfestar verið Íslendingar en fjárfestingin samt flokkast sem erlend í framangreindum tölum, en tæp 60% beinnar erlendar fjármunaeygnar Íslendinga eru í Hollandi. Þetta getur þýtt að erlend fjárfesting sé í raun minni en hún virðist vera ef þjóðerni hinna endanlegra fjárfesta er tekið með í reikninginn, t.d. raunverulegs eiganda hins erlenda félags sem stendur að fjárfestingu að nafni til.

Samkvæmt skýrslu Seðlabanka Íslands frá 2019 um gjaldeyrisútböð bankans á árunum 2012–2015 voru fjárfestingar í gegnum svonefnda fjárfestingarleið bankans mestar í skuldaþréfum (48%) og hlutabréfum (39%) miðað við heildarfjárhæð fjárfestinga, sbr. bls. 12 í skýrslunni. Miðað við búsetu fjárfestis og fjárhæð fjárfestingar voru flestar fjárfestingar í fjárfestingarleiðinni frá Lúxemborg (21%), en næst á eftir komu Sviss (16%), Ísland (15%), Bretland (7%), Holland (7%) o.fl., sjá nánar bls. 20 í skýrslunni.

Eins og fyrr segir má rekja beina fjármunaeygn erlendra aðila hér á landi í lok árs 2021 að mestu til Hollands, Lúxemborgar og Sviss, sem er nokkurn veginn í takt við framangreinda landaskiptingu í fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands. Það ber þó að árétta í tengslum við landaskiptingu fjárfestinga að í engu tilfelli er sjálfgefið að endanlegur fjárfestir sé búsettur í sama landi eða ríkisborgari þess lands sem fjárfestingin er flokkuð undir. Það hefur raunar færst nokkuð í vöxt, ekki síst eftir efnahagshrunið 2008, að íslenskir ríkisborgarar geymi eignir í eignarhaldsfélögum erlendis sem eru svo nýttar m.a. til fjárfestinga hér á landi.

Bein fjármunaeygn erlendra aðila miðað við árslok 2020 skiptist eftir atvinnugreinum í samræmi við eftirfarandi töflu:

Tafla 1. Staða beinnar erlendar fjárfestingar í helstu atvinnugreinum í árslok 2020.

Atvinnugreinaflokkun	Hrein staða (ma. kr.)	Hrein staða (% af VLF)
A: Landbúnaður, skógrækt og fiskveiðar	-18	-0,6

B: Námuþróftur og vinnsla hráefna úr jörðu	-14	-0,5
C1: Framleiðsla án véla og tækja	-93	-3,2
C2: Framleiðsla véla og tækja	126	4,3
D, E: Veitustarfsemi, fráveita o.fl.	-8	-0,3
F: Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð	-1	0,0
G1: Heildverslun	-55	-1,9
G2: Smásala	37	1,3
G3: Verslun og viðgerðir vélknúinna ökutækja	-1	0,0
H: Samgöngur, flutningar og geymslusvæði	33	1,1
I: Rekstur veitinga- og gististaða	-1	-0,1
J: Upplýsingar og fjarskipti	-3	-0,1
K1: Fjármála- og váttryggingastarfsemi	-102	-3,5
K2: Bundin fjármálafyrirtæki	-97	-3,3
L: Fasteignaviðskipti	-32	-1,1
M, N: Ýmis sérhæfð þjónusta	-46	-1,6
Annað og óflokkað	8	0,3
Samtals	-269	-9,2

Rétt er að taka fram að undir flokkinn *fjármála- og váttryggingastarfsemi* heyrja margs konar fyrirtæki önnur en eiginleg fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög. Undir hann falla m.a. ýmis eignarhaldsfélög tengd fjárfestingu í álframléiðslu og lyfjaiðnaði sem eru þeir geirar þar sem bein erlend fjárfesting hefur verið umfangsmest eins og fyrr greinir.

Undir flokkinn *fjármála- og váttryggingastarfsemi* falla einnig svonefnd bundin fjármálafyrirtæki (e. captive financial institutions). Um er að ræða eignarhaldsfélög sem hafa sjálf litla eiginlega starfsemi og eru í raun fyrst og fremst skeljar utan um eignarhald í atvinnufyrirtækjum. Dregur þetta óneitanlega úr gagnsæi framangreindrar atvinnugreinaskiptingar þar sem flokkurinn inniheldur í raun fjárfestingar í margs konar óskyldum atvinnugreinum, af ástæðum sem hér hafa verið raktar.

Til samanburðar við beina fjármunaeign nam verðbréfaeign erlendra aðila hér á landi, sem samanstendur af eignum í skuldaskjölum og eignum í hlutafé þar sem eignarhlutur er lægri en 10%, um það bil 1.650 milljörðum kr. í árslok 2021. Þessi verðbréfaeign er þó að hluta í endanlegri eigu innlendra aðila þar sem framangreindar tölur miðast við þjóðerni þess sem fjárfestir að nafni til, t.d. dótturfélags, óháð þjóðerni endanlegs fjárfestis, t.d. móðurfélags eða raunverulegs eiganda, sem getur verið innlendir eða erlendir aðili. Eftir fyrrnefndum stærðarmörkum fjárfestingar má greina milli beinna erlendra fjárfestinga (e. foreign direct investment, 10% eða meira) og verðbréfafjárfestinga (e. portfolio investment, minna en 10%).

2.7. Samhengi frumvarpsins við gildandi réttarreglur um erlendar fjárfestingar.

2.7.1. Beinar takmarkanir á erlendri fjárfestingu.

Í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, kemur fram sú meginregla að erlendum aðilum er heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi með takmörkunum sem settar eru í umræddum lögum eða sérlögum. Hugtakið *erlendir aðili* í þeim lögum miðast við búsetu í erlendu ríki. Lögaðili telst eiga heimili erlendis ef hann er skráður til heimilis erlendis eða telur heimili sitt erlendis samkvæmt samþykktum sínum. Hugtakið *fjárfesting* er í lögum skilgreint sem fjárframlag eða annað framlag til eigin fjár atvinnufyrirtækis eða kaup á eignarhlut sem fyrir er í atvinnufyrirtæki. Lögin taka til erlendra fjárfestinga hvort sem

um er að ræða nýtt framlag eða endurfjárfestingu á úthlutuðum arði eða hlut eða söluandvirði vegna fyrri fjárfestingar hér á landi.

Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991 er mælt fyrir um sérstakar takmarkanir á erlendri fjárfestingu á tilgreindum sviðum, einkum í fyrirtækjum sem stunda fiskveiðar og vinnslu sjávarafurða, sbr. 1. tölul. Veigaminni takmarkanir, aðeins gagnvart aðilum utan EES, gilda um virkjunarréttindi vatnsfalla og jarðhita annan en til heimilisnota og um fyrirtæki sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu, sbr. 2. tölul.

Takmarkanir á erlendri fjárfestingu eru mestar á sviði fiskveiða og vinnslu sjávarafurða, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991. Þetta ákvæði áskilur í meginráttum að einungis íslenskir ríkisborgarar og íslenskir lögaðilar undir yfirráðum íslenskra aðila mega stunda fiskveiðar og vinnslu sjávarafurða hér á landi, eins og nánar er útlistað í ákvæðinu.

Takmarkanir á erlendri fjárfestingu á sviði sjávarútvegs samkvæmt framansögðu eiga hvort tveggja við um erlendar fjárfestingar aðila frá öðrum EES-ríkjum og ríkjum utan EES. Skv. XII. viðauka með EES-samningnum nýtur Ísland heimildar til að viðhalda ótímabundið gildandi banni við fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og frumvinnslu sjávarafurða.

Hvað varðar virkjunarréttindi vatnsfalla og jarðhitaréttindi önnur en til heimilisnota þá leiðir af 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991 að eingöngu íslenskir ríkisborgarar og aðrir íslenskir aðilar, samkvæmt nánari skilgreiningu í 2. mgr. 4. gr., mega eiga virkjunarréttindi vatnsfalla og jarðhita önnur en til heimilisnota. Sama á við um fyrirtæki sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu. Undanþegnar þessum takmörkunum eru þó fjárfestingar aðila frá öðrum EES-ríkjum, auk Sviss og Færeyja. Veita má aðila frá öðru ríki heimild til fjárfestingar á þessum sviðum með fjárfestingarsamningi milli Íslands og viðkomandi ríkis sem staðfestur skal af Alþingi.

Þá er kveðið svo á í 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991 að allar fjárfestingar erlendra ríkja, sveitarfélaga eða annarra erlendra stjórnvalda í atvinnurekstri hér á landi eru óheimilar nema með sérstöku leyfi ráðherra. Fyrir þeirri reglu eru færð þau rök í lögskýringargögnum að áhugi erlends ríkis til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi geti stafað af öðru en von um fjárhagslegan ávinning af slíkrri fjárfestingu. Því þyki rétt að tækifæri gefist til að skoða hvert tilvik sérstaklega.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 34/1991 skal tilkynna ráðherra um erlenda fjárfestingu á sviðum þar sem sérstakar takmarkanir gilda samkvæmt framansögðu, sbr. 4. gr. laganna. Þó eru fjárfestingar aðila frá ríkjum innan EES, auk Sviss og Færeyja, undanþegnar tilkynningarskyldu, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Í lögum um eignarétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, eru settar takmarkanir á eignarráð erlendra aðila yfir fasteignum og fasteignaréttindum. Erlendir aðilar frá ríkjum innan EES, auk Sviss og Færeyja, eru þó undanþegnir takmörkunum þeirra laga í meginráttum. Þeir erlendu aðilar sem takmarkanir laganna eiga við um geta sótt um leyfi hlutaðeigandi ráðherra (dómsmálaráðherra) til að eignast réttindi yfir fasteignum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sbr. nánar 2. mgr. 1. gr. laganna. Slíkt leyfi verður þó ekki veitt erlendu ríki og öðrum erlendum opinberum aðilum, sbr. 5. mgr. sama ákvæðis.

Hér að framan hefur verið vikið að lagareglum sem setja skorður við erlendri fjárfestingu á tilteknum sviðum. Það er almennt einkennandi fyrir slíkar takmarkanir að þær gilda ekki um fjárfestingar aðila frá ríkjum innan EES og eftir atvikum Sviss og Færeyjum, vegna viðkomandi þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands. Helsta undantekningin frá því eru fiskveiðar í íslenskrri efnahagslögsögu og frumvinnslu sjávarafurða þar sem erlend yfirráð eru útilokuð hvort sem um er að ræða aðila frá ríki innan eða utan EES/EFTA.

Dæmi eru um að erlendir aðilar utan EES hafi fjárfest hér á landi í gegnum milliliði innan EES. Til dæmis tóku stjórnvöld til skoðunar árið 2010 hvort fjárfesting Magma Energy Sweden í HS Orku hf. færi gegn takmörkunum á erlendri fjárfestingu skv. 2. tölul. 4. gr. laga nr. 34/1991, enda væri Magma Energy Sweden í eigu kanadísks móðurfélags. Varð það niðurstaða meiri hluta nefndar um erlenda fjárfestingu, sem þá var lögbundin, að fjárfestingin bryti ekki gegn nefndu lagaákvæði.

Þess má geta að nefnd um erlenda fjárfestingu, sem áður var gert ráð fyrir í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1991, var lögð niður með lögum nr. 57/2014. Sú nefnd hafði það hlutverk m.a. að fylgjast með að takmörkunum á erlendri fjárfestingu á ákveðnum sviðum skv. 4. gr. laga nr. 34/1991 væri framfylgt.

Loks má í þessu samhengi nefna ákvæði í lögum sem áskilja að tiltekið hlutfall stjórnarmanna og stjórnendur fyrirtækja séu búsettir hér á landi, t.d. 2. mgr. 66. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995, og 2. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994, sbr. einnig 10. gr. laga nr. 34/1991. Í nefndum ákvæðum eru þó ríkisborgarar ríkja EES, Sviss og Færeyja og einstaklingar búsettir í þessum ríkjum undanþegnir búsetuskilyrði. Aðrir eiga þess kost að sækja um undanþágu frá búsetuskilyrði.

2.7.2. Öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991.

Áður var vikið að öryggisákvæði 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Í ákvæðinu er hlutaðeigandi ráðherra veitt heimild til að stöðva erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri ef hún er talin ógna öryggi landsins eða ganga gegn allsherjarreglu, almannaöryggi eða almannaheilbrigði. Sama á við „ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi“. Þá er ráðherra heimilt samkvæmt ákvæðinu að stöðva erlenda fjárfestingu í kerfislega mikilvægu fyrirtæki ef hún felur í sér kerfisáhættu þannig að ógni fjármálastöðugleika. Í stað þess að stöðva erlenda fjárfestingu alfarið getur ráðherra sett henni skilyrði í því skyni að koma í veg fyrir að hún geti ógnað öryggi landsins o.fl., en heimild til að setja fjárfestingu skilyrði var bætt við ákvæðið með lögum nr. 17/2022.

Umrædd 12. gr. felur í sér frumkvæðisheimild, þ.e. það er ekki skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins að erlend fjárfesting hafi verið formlega tilkynnt ráðherra í aðdragandanum. Ráðherra hefur átta vikur frá því að „honum berst vitneskja“ um hlutaðeigandi fjárfestingu til að beita heimildinni. Í lögskýringargögnum kemur fram að heimildin sé varnagli sem ekki verði gripið til nema nauðsyn beri til. Um skilyrði fyrir stöðvun fjárfestingar samkvæmt ákvæðinu er jafnframt tekið fram í lögskýringargögnum að útilokað sé að skilgreina þau nákvæmlega í lögum og ávallt hljóti „að verða að vera visst svigrúm fyrir fjálst mat“.

Í greininni er tekið fram að ef um er að ræða fjárfestingu aðila frá ríki innan EES skuli gætt ákvæða 112. og 113. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993. Sé um að ræða fjárfestingu aðila frá aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) skal gætt ákvæða 40. og 41. gr. í stofnsamningnum.

Tilvitnuð ákvæði EES- og EFTA-samninganna varða sérstakar öryggisráðstafanir við þær aðstæður þegar upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sbr. samsvarandi orðalag í 12. gr. sem vitnað er til hér að framan.

Eftir því sem næst verður komist hefur 12. gr. ekki verið beitt til íhlutunar í erlenda fjárfestingu frá gildistöku ákvæðisins 1991. Þó hafa á síðustu árum a.m.k. þrjár erlendar fjárfestingar verið teknar til skoðunar á grundvelli ákvæðisins, þ.e. kaup fransks sjóðstýringarfyrirtækis, Ardian, á fjarskiptainnvíðafyrirtækinu Mílu ehf. á árinu 2021, kaup Digital Bridge Group Inc.

á óvirkum fjarskiptainnvíðum af Sýn hf. á sama ári og kaup erlendra aðila í Icelandic Water Holdings hf. árið 2023.

Umrædd íhlutunarheimild 12. gr. laga nr. 34/1991 er um margt ófullkomin, enda skortir í ákvæðið reglur um meðferð mála á grundvelli þess, svo og nánari viðmið sem litið skal til við mat á því hvort erlend fjárfesting ógni öryggi landsins o.fl. Þá nær gildissvið ákvæðisins til allra erlendra fjárfestinga á hvaða sviði sem er og af hvaða stærð sem er. Ákvæðið er því til muna víðtækara og óljósara en sú annarrar kynslóðar rýnilöggjöf sem hefur verið að ryðja sér til rúms innan aðildarríkja OECD, sbr. kafla 2.2.2.

Ákvæði frumvarps þessa stefna sem fyrr segir að því að færa íslensk lög til samræmis við réttarþróun innan OECD á sviði fjárfestingarýni og er því lagt til að umrædd 12. gr. falli brott enda muni ákvæði frumvarpsins leysa ákvæðið af hólmi. Þá er talið líklegt að brottfall greinarnnar, verði frumvarpið að lögum, sé til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á stöðu Íslands í mælingum OECD á fjárfestingatakmörkunum í aðildarríkjunum, eins og rakið er í næsta kafla.

Það skal tekið fram að hugtakanotkun í lögum nr. 34/1991 er ekki sú sama og í ákvæðum frumvarps þessa. Það kemur þó ekki að sök enda eru engin sérstök tengsl milli ákvæða þeirra laga og ákvæða frumvarps þessa, sem samin eru á sjálfstæðum grunni, m.a. með hliðsjón af erlendri réttarþróun á undanförunum árum. Lög nr. 34/1991 eru aftur á móti komin til ára sinna og ákvæði laganna nokkuð sundurleit eins og heildaryfirbragð þeirra ber með sér.

2.7.3. Vísitala OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.

OECD stendur fyrir mælingum á umfangi takmarkana á beinni erlendri fjárfestingu í einstökum aðildarríkjum. Samkvæmt vísitölu OECD um þetta (e. foreign direct investment restrictiveness index) mælist Ísland með 0,17 stig, á skalanum 0–1, þar sem hækkandi gildi merkja meiri takmarkanir. Ísland mælist með þriðju mestu takmarkanir á beinni erlendri fjárfestingu meðal aðildarríkja OECD, á eftir Mexíkó (2. sæti) og Nýja Sjálandi (1. sæti). Athygli skal þó vakin á því að vísitalan samanstendur af fjórum þáttum sem hafa mjög misjafnt vægi í tilviki Íslands, sbr. eftirfarandi töflu:

Tafla 2. Takmarkanir á beinni erlendri fjárfestingu á Íslandi - stigagjöf OECD.

Tegund takmörkunar	Ísland
(i) Takmarkanir á eignaraðild erlendra aðila í innlendum fyrirtækjum (e. foreign equity restrictions)	0,06 stig
(ii) Takmarkanir sem felast í rýni erlendra fjárfestinga eða skyldu til að afla leyfis hjá þeim (e. discriminatory screening or approval mechanisms).	0,01 stig
(iii) Takmarkanir sem snúa að stjórnendum eða lykilstarfsmönnum fyrirtækja (e. restrictions on key foreign personnel).	0,00 stig
(iv) Aðrar takmarkanir (e. other restrictions).	0,10 stig
Samtals	0,17 stig af 1

Athyglisvert er að Ísland fær einungis 0,01 stig í flokknum sem lýtur að rýni fjárfestinga og leyfisskyldu, sem samsvarar meðaltali innan OECD, sbr. flokk ii í töflu 2 hér að framan.

Þá er athyglisvert að flokkur iv í töflunni vegur langþyngst í heildareinkunn Íslands samkvæmt umræddri vísitölu OECD, þ.e. 0,10 stig af 0,17 (meðaltal flokksins er aftur á móti 0,01

stig innan OECD). Innan þessa flokks falla margvíslegir þættir sem taldir eru horfa til takmarkana á erlendri fjárfestingu, beint og óbeint. Ekki er ljóst hvaða nánari rök búa að baki stigagjöf landsins í umræddum flokki.

Fulltrúar forsætisráðuneytisins áttu í september 2022 fund með sérfræðingum OECD á sviði fjárfestingarýni þar sem kynnt voru drög að frumvarpi þessu eins og þau stóðu þá. Fram kom hjá sérfræðingunum að frumvarpsdrögin væru að þeirra mati tæknilega vel útfærð, heilsteyppt og í takt við sams konar löggjöf aðildarríkja OECD. Þá var það mat þeirra að setning laga um fjárfestingarýni, sem miðaði að vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu, sbr. frumvarpsdrögin, myndi ekki hafa sjálfstæð áhrif á stigagjöf Íslands samkvæmt umræddri vísitölu, enda tæki vísitalan í raun ekki til lagasetningar sem snerist um þjóðaröryggi og skyld atriði. Aftur á móti létu þeir í ljós að líklega hefði brottfall gildandi íhlutunarheimildar í 12. gr. laga nr. 34/1991 jákvæð áhrif á einkunn Íslands samkvæmt umræddri vísitölu OECD, enda veitti ákvæðið ráðherra heimild til að stöðva erlendar fjárfestingar á grundvelli annarra þátta en vörðuðu beinlínis þjóðaröryggi og allsherjarreglu, sbr. orðalagið „efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi ...“.

Samkvæmt framansögðu er talið að lögfesting ákvæða frumvarpsins muni hafa jákvæð áhrif á einkunn Íslands samkvæmt fyrrgreindri vísitölu OECD.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í umfjöllun um tilefni og nauðsyn lagasetningar hér á undan hefur verið gerð grein fyrir efnisatriðum frumvarpsins í meginráttum. Frumvarpið samanstendur af fimm köflum og 24 greinum og ákvæði til bráðabirgða. Sjá yfirlit í eftirfarandi töflu:

Tafla 3. Efnisskipan frumvarpsins.

<i>I. kafli.</i>	<i>Almenn ákvæði.</i>
1. gr. Markmið og gildissvið.	Ákvæðið geymir lýsingu á meginmarkmiðum frumvarpsins og gildissviði þess.
2. gr. Orðskýringar.	Í ákvæðinu er að finna skilgreiningar á lykilhugtökum.
3. gr. Viðkvæm svið.	Ákvæðið hefur að geyma lýsingu á viðkvæmum sviðum, en innlendir rekstraraðilar sem starfa á þeim sviðum falla undir ákvæði frumvarpsins um skyldurýni. Viðkvæmu sviðin skulu nánar útlistuð í reglugerð ráðherra.
<i>II. kafli.</i>	<i>Skyldurýni og frumkvæðisrýni.</i>
4. gr. Tilkynningarskylda.	Skylt er að tilkynna ráðherra um fjárfestingar erlendra aðila í innlendum rekstraraðilum sem falla undir skilgreiningu á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr., að nánari skilyrðum uppfylltum.

Fjárfestingar o.fl.	Undanþága gildir um nýstofnaða rekstraraðila með ákveðnum skilyrðum.
5. gr. Tilkynningarskylda. Viðskiptasamningar.	Skylt er að tilkynna ráðherra um tilgreinda viðskipta- og samstarfssamninga sem erlendir aðilar gera við innlenda rekstraraðila á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr., að nánari skilyrðum uppfylltum. Undanþága gildir um nýstofnaða rekstraraðila með ákveðnum skilyrðum.
6. gr. Frumkvæðisrýni. Undanþága frá skyldurýni vegna aðila frá samstarfs- og bandalagsríkjum.	Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að rýna ráðstöfun að eigin frumkvæði í tilfellum sem falla ekki undir skyldurýni, sbr. 4. og 5. gr., að nánari skilyrðum uppfylltum. Heimild til frumkvæðisrýni verður ekki beitt að liðnum fimm árum frá því að ráðstöfun átti sér stað. Ákvæðið heimilar ráðherra jafnframt að kalla eftir tilkynningum frá öllum erlendum aðilum sem taka þátt í útboði innlands rekstraraðila mikilvægra innviða skv. 1. tölul. 3. gr., á meðan á útboðinu stendur. Þá hefur ráðherra heimild til að ákveða í reglugerð að aðilar frá tilteknum samstarfs- og bandalagsríkjum skuli undanþegnir ákvæðum um skyldurýni, sbr. 4. og 5. gr., með tilteknum skilyrðum. Í reglugerð skal tilgreina þau ríki sem um ræðir o.fl.
<i>III. kafli.</i>	<i>Málsmeðferð.</i>
7. gr. Tilkynningar. Forálit.	Ákvæðið lýtur m.a. að kröfum til tilkynninga erlendra aðila til ráðherra um ráðstafanir sem ákvæði frumvarpsins taka til. Þá veitir ákvæðið erlendum aðila sem á lögvarinna hagsmuna að gæta heimild til að óska eftir foráliti ráðherra um hvort fyrirhuguð ráðstöfun sé tilkynningarskyld, sbr. 4. og 5. gr. Einnig getur erlendir aðili tilkynnt ráðstöfun að eigin frumkvæði þótt honum sé það ekki skylt.
8. gr. Tveggja fasa málsmeðferð. Frestir.	Eftir móttöku á fullnægjandi tilkynningu erlends aðila skal ráðherra innan 15 virkra daga taka afstöðu til þess hvort þörf sé á frekari rýni á viðkomandi ráðstöfun (fyrri fasi). Ef niðurstaða ráðherra er að ekki sé þörf á frekari rýni verður ráðstöfunin samþykkt. Að öðrum kosti skal ráðherra hefja síðari fasa málsmeðferðar og taka ákvörðun um niðurstöðu máls skv. 13. gr. innan 50 virkra

	daga talið frá upphafi síðari fasans. Ráðherra getur framlengt þann frest um allt að 25 virka daga ef nauðsyn krefur.
9. gr. Öflun upplýsinga.	Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að afla upplýsinga frá erlendum aðila, sem nauðsynlegar þykja vegna meðferðar máls. Sama á við um upplýsingar frá innlendum rekstraraðila sem á í hlut, svo og stjórnvöldum.
10. gr. Úrbætur.	Í greininni er kveðið á um hvernig brugðist skuli við annmörkum á tilkynningu eða upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra og mögulegar afleiðingar þess ef ekki er bætt úr því.
11. gr. Samráð.	Í greininni er kveðið á um samráð ráðherra við önnur stjórnvöld við meðferð máls. Meðal annars verði ráðherra skylt að hafa samráð við ráðherra sem fara með málefni þjóðaröryggisráðs, utanríkis- og varnarmál og málefni almannavarna, svo og ráðherra málefna sviða sem ráðstöfun snertir einkum.
12. gr. Matsviðmið.	Mælt er fyrir um viðmiðunaratriði sem ráðherra skal einkum líta til við mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Meðal annars skal litið til þess hvort ráðstöfun lúti að innlendum rekstraraðila á viðkvæmu sviði, hvort eignarhald erlends aðila sé gagnsætt, orðspors hans og reynslu af sambærilegum fjárfestingum. Enn fremur kemur til skoðunar hvort hann hafi tengsl við erlent ríki eða annan erlendan opinberan aðila, hvort hætta sé á að hann sé viðriðinn skipulagða brotastarfsemi eða aðra refsiverða háttsemi og hvort ráðstöfun geti brotið gegn efnahagslegum þvingunaraðgerðum.
13. gr. Ákvörðun.	Ákvörðun ráðherra að lokinni tveggja fasa málsmeðferð skv. 8. gr., á grundvelli mats á áhrifum ráðstöfunar á þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, getur lotið að eftirtöldu: 1. ráðstöfun er samþykkt án skilyrða, 2. ráðstöfun er samþykkt með skilyrðum eða 3. lagt er bann við framgangi ráðstöfunar.
14. gr. Afturköllun o.fl.	Ákvæðið felur í sér heimild fyrir ráðherra til að breyta eða afturkalla ákvörðun sína ef ákveðin skilyrði eru fyrir hendi.
<i>IV. kafli.</i>	<i>Framfylgd laganna.</i>
15. gr. Úrræði vegna brota.	Greinin kveður á um framfylgdarúrræði sem ráðherra getur beitt til að bregðast við brotum gegn tilgreindum ákvæðum frumvarpsins o.fl.

16. gr. Bráðabirgða- ákvörðun.	Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að taka ákvörðun um að hindra framgang ráðstöfunar til bráðabirgða o.fl. ef brýn nauðsyn krefur.
17. gr. Hlutverk annarra stjórnvalda.	Ákvæðið lýtur að hlutverki annarra stjórnvalda í tengslum við framkvæmd ákvæða frumvarpsins, þ.m.t. heimild til að fela þeim einstök verkefni í því sambandi.
<i>V. kafli.</i>	<i>Ýmis ákvæði.</i>
18. gr. Þagnarskylda o.fl.	Greinin hefur að geyma ýmis ákvæði viðvíkjandi málsmeðferð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, þar á meðal þagnarskyldu, miðlun upplýsinga milli stjórnvalda, persónuvernd, frávik frá reglum um upplýsingarétt og rökstuðning, o.fl. Þá er veitt heimild til þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi um fjárfestingarárni.
19. gr. Reglubundið samráð um framkvæmdina.	Greinin kveður á um að ráðherra skuli efna reglulega til samráðs um atriði sem varða framkvæmd laganna milli stjórnvalda, hagaðila o.fl. í þágu skilvirkni, yfirsýnar og gagnsæis.
20. gr. Málskot.	Í ákvæðinu er ráðgert að ákvarðanir sem ráðherra tekur á grundvelli ákvæða frumvarpsins verði bornar undir dómstóla samkvæmt almennum reglum og innan ákveðins frests.
21. gr. Reglugerðir.	Í ákvæðinu er að finna almenna reglugerðarheimild, og fyrir-mæli um samráð vegna setningar reglugerðar um tiltekin atriði.
22. gr. Gjaldtaka.	Í ákvæðinu er gert ráð fyrir gjaldtöku af erlendum aðilum vegna meðferðar tilkynninga til ráðherra.
23. gr. Gildistaka o.fl.	Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins taki gildi 1. janúar 2025 verði það samþykkt.
24. gr. Breyting á öðrum lögum.	Mælt er fyrir um brottfall 12. gr. laga um erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri, nr. 34/1991, o.fl.
Ákvæði til bráðabirgða.	Verði frumvarpið samþykkt er m.a. gert ráð fyrir að ráðherra flytji Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna o.fl. innan tveggja ára frá gildistöku.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Stjórnarskrá.

Ákvæði frumvarpsins hafa áhrif á ráðstöfunarheimild yfir eignum og réttindum sem falla undir gildissvið þess. Til þess er á hinn bóginn að líta að lagareglur um fjárfestingarýni horfa almennt ekki til eiginlegra takmarkana á frelsi eða heimild erlendra aðila til fjárfestinga hér á landi. Rýniferli getur að öðru jöfnu einungis lokið með beinni íhlutun í viðskipti ef rýnin leiðir í ljós að viðkomandi ráðstöfun hafi í för með sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Í því tilviki getur ráðherra bundið ráðstöfun skilyrðum til að stemma stigu við ógninni eða, ef það er ekki unnt, gripið til þess þrautaúrræðis að leggja bann við framgangi hennar, sbr. 3. mgr. 13. gr. Rýni er því fyrst og fremst undanfarandi öryggisathugun á viðskiptaráðstöfun og verður ekki lögð að jöfnu við hefðbundnar hömlur eða takmarkanir á erlendra fjárfestingu.

Frumskylda ríkisvaldsins er að tryggja öryggi ríkisins og almennings. Af þessum sökum verður að telja að löggjafinn hafi að stjórnlögum víðtæka heimild og svigrúm til lagasetningar um þau viðfangsefni sem frumvarp þetta tekur til. Engu að síður hefur þess verið gætt eftir fremsta megni við útfærslu frumvarpsins að stjórnarskrárvarin réttindi séu ekki takmörkuð í meira mæli en talið er nauðsynlegt í þágu þeirra lögmætu markmiða sem að er stefnt.

Ákvæði frumvarpsins, sem gera greinarmun á innlendum og erlendum aðilum, verða talin helgast af málefnalegum sjónarmiðum, sbr. umfjöllun í 2. kafla um tilefni og nauðsyn frumvarpsins. Er sú tilhögun að fjárfestingarýni sé eingöngu látin ná til erlendra aðila jafnframt í samræmi við alþjóðlega réttarþróun á þessu sviði. Það leikur því ekki vafi á því að ákvæði frumvarpsins eru í samræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er í 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar áréttað að heimilt sé með lögum að takmarka heimild erlendra aðila til að eiga hlut í atvinnufyrirtækjum hér á landi o.fl.

Að því leyti sem frumvarpið snertir réttindi skv. 1. mgr. 72. stjórnarskrárinnar, um friðhelgi eignarréttar, er til þess að líta að heimilt er að takmarka þessi réttindi með lögum, enda standi almannþörf til þess. Slík almannþörf er fyrir hendi eins og rökstutt er í 2. kafla. Þá ber að nefna að almennar og málefnalegar takmarkanir á eignarrétti, líkt og felast í frumvarpinu, leiða ekki til bótaskyldu ríkisins skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvæði frumvarpsins setja valdheimildum stjórnvalda skýr takmörk. Stjórnvöldum er því ekki framselt vald til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum réttindum þannig að fari í bága við fyrrgreind ákvæði stjórnarskrárinnar. Þetta á við jafnvel þótt ýmis ákvæði frumvarpsins geri ráð fyrir atviksbundnu mati stjórnvalda, þ.e. ráðherra. Þá er m.a. haft í huga að matskenndum valdheimildum ráðherra á grundvelli frumvarpsins ber samkvæmt reglum stjórnsýsluréttar að beita á grundvelli málefnalegra sjónarmiða sem snúa að þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Að auki má nefna 12. gr. frumvarpsins þar sem tilgreind eru þau matsviðmið sem ráðherra skal einkum horfa til þegar hann tekur ákvörðun um niðurstöðu máls.

Framangreind sjónarmið eiga jafnt við, eftir því sem við á, um takmörkun á atvinnufrelsi skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar, að því leyti sem það kann að koma til skoðunar.

Þá er talið að sú lagasetningarleið sem lögð er til í frumvarpinu sé best til þess fallin að ná þeim markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem að er stefnt. Jafnframt er talið að þeim markmiðum verði ekki náð á jafn árangursríkan hátt eftir öðrum leiðum. Fær sú ályktun stoð í erlendra réttarþróun sem gerð var grein fyrir m.a. í kafla 2.5 en ákvæði frumvarpsins taka ríkt mið af þeirri þróun. Þá má vísa til umfjöllunar um samráð o.fl. í 5. kafla.

Þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin um mat á samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrárinnar eiga jafnframt við gagnvart sambærilegum ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu. Friðhelgi eignarréttar, sbr. 1. gr. 1. samningsviðauka sáttmálans, má þannig setja skorður á grundvelli almannahagsmuna, sbr. einnig umfjöllun um 72. gr. stjórnarskrárinnar

hér að framan. Þá standa ákvæði sáttmálans ekki í vegi fyrir því að gerður sé greinarmunur á innlendum og erlendum aðilum á þeim grundvelli sem að framan greinir.

Í frumvarpinu er ekki kveðið á um refsiviðurlög eða áþekk viðurlög vegna brota. Í 15. gr. eru ráðherra þó veitt tiltekin framfylgdarræði til að bregðast við brotum gegn tilgreindum ákvæðum frumvarpsins. Þá er ráðgert í 16. gr. að ráðherra geti tekið bráðabirgðaákvörðun um íhlutun við ákveðnar aðstæður. Þessi úrræði eru nauðsynleg í því skyni að tryggja framfylgd laganna, fyrirbyggja brot gegn þeim og vinda ofan af þeim ef þau eiga sér stað. Þetta á m.a. við um heimild ráðherra til innlausnar réttinda, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 15. gr., en í því tilviki fer um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms. Komi til beitingar þessa úrræðis eru hlutaðeigandi því tryggðar fullar bætur skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og helgast úrræðið jafnframt af almannaðörf þess að vinda megi ofan af brotum gegn lögnum.

4.2. EES-samningurinn.

Aðildarríkjum EES er heimilt að takmarka réttindi samkvæmt EES-samningnum með stoð í réttlættingarástæðum sem helgast af almannahagsmunum. Af meðalhófsreglu EES-réttar leiðir að við takmörkun réttinda skal ekki gengið lengra en nauðsyn krefur til að ná því lög-mæta markmiði sem að er stefnt.

Ákvæði frumvarpsins snerta einkum staðfesturétt, sbr. 31. gr. EES-samningsins, og eftir atvikum rétt til fjármagnsflutninga, sbr. 40. gr. samningsins. Heimilt er að takmarka umrædd réttindi á grundvelli sjónarmiða um allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannaheilbrigði. Um þetta má, hvað staðfesturétt varðar, vísa til 33. gr. EES-samningsins. Þá má, hvað varðar takmörkun á rétti til frjálsra fjármagnsflutninga á þessum grunni, vísa til viðtekinnar túlkunar á tilskipun 88/361/EEB sem lýtur að framkvæmd þess réttar, sbr. til hliðsjónar dóma EFTA-dómstólsins í málum E-1/04 og E-10/04. Verður því ekki talið að ákvæði EES-samningsins girði fyrir, frekar en ákvæði sáttmálanna um Evrópusambandið, að einstök aðildarríki grípi til nauðsynlegra ráðstafana til að vernda þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, líkt og þær sem lagðar eru til í frumvarpinu, sem taka auk þess mið af réttarþróun á EES-svæðinu og OECD. Vísast hér einnig til umfjöllunar um reglugerð (ESB) 2019/452 í kafla 2.5.5.

Dómaframkvæmd dómstóla ESB er til marks um að aðildarríki hafa viðtækt svigrúm til að skilgreina hvert fyrir sitt leyti hvað felist í allsherjarreglu og almannaoöryggi. Takmörkunum á þessum grunni verður þó ekki beitt í óskyldum tilgangi, t.d. í þágu almennra efnahagslegra markmiða. Ákvæði frumvarpsins taka mið af framansögðu, sbr. skilgreiningar á *þjóðaröryggi* og *allsherjarreglu* í 2. gr. frumvarpsins, sbr. einnig matsviðmið í 12. gr.

Áður hefur verið vikið að reglugerð (ESB) 2019/452 sem lýsir stefnumörkun af hálfu sambandsins á sviði fjárfestingarýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Reglugerð þessi fellur ekki samkvæmt efni sínu undir efnissvið EES-samningsins og verður því að óbreyttu ekki hluti af honum. Í upphafi reglugerðarinnar er áréttað að hún raski ekki forræði aðildarríkjanna á málefnum sem snerta þjóðaröryggi þeirra. Af þeirri ástæðu leggur reglugerðin ekki skyldu á aðildarríkin til að koma á fót löggjöf um fjárfestingarýni. Kjósi einstök aðildarríki hins vegar að setja rýnilöggjöf er reglugerðin til leiðsagnar um þau almennu leiðarstef sem gæta þarf að við útfærslu slíkrar löggjafar. Meðal annars þarf hún að vera fyrirsjáanleg og gagnsæ, auk þess að geyma skýr ákvæði um fresti og önnur atriði málsmeðferðar. Þá þarf að vera til staðar heimild til að láta reyna á lögmæti ákvarðana, t.d. fyrir dómstólum. Við útfærslu ákvæða frumvarpsins hefur verið gætt að framangreindum þáttum, sjá m.a. ákvæði frumvarpsins um gildissvið, fresti, tilhögun málsmeðferðar og málskotsheimild til dómstóla.

Hvað varðar meðalhófsreglu EES-réttar þá er talið að sú lagasetningarleið sem lögð er til í frumvarpinu sé best til þess fallin að ná þeim markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem að er stefnt. Jafnframt er talið að þeim markmiðum verði ekki náð á jafn árangursríkan hátt eftir öðrum leiðum. Fær sú ályktun stoð í erlendri réttarþróun sem áður hefur verið gerð grein fyrir, sbr. einnig umfjöllun í kafla 4.1.

Þá þykja ekki standa rök til að takmarka ákvæði frumvarpsins við erlenda aðila frá ríkjum utan EES-svæðisins í heild eða að hluta heldur er lagt til grundvallar að ákvæði frumvarpsins gildi jafnt um alla erlenda aðila, sbr. þó heimild til að veita undanþágur vegna erlendra aðila frá tilteknum samstarfs- og bandalagsríkjum samkvæmt nánari útlistun í reglugerð skv. 4. mgr. 6. gr. Sú leið gengur skemur en ef ákvæði frumvarpsins væru látin ná jafnt til allra fjárfesta án tillits til heimaríkis þeirra. Þá er til þess að líta að Ísland er ekki aðili að samstarfi ESB-ríkja um fjárfestingarýni, sbr. reglugerð (ESB) 2019/452.

Með hliðsjón af framansögðu og réttarþróun innan EES og víðar á þessu sviði er talið að ákvæði frumvarpsins samræmist skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum. Sama verður talið eiga við um aðra viðskiptasamninga sem við geta átt, t.d. stofnsamning EFTA.

5. Samráð.

Efnt hefur verið til víðtæks samráðs um frumvarpið á ýmsum vinnslustigum þess, bæði við einkaaðila og opinberra aðila.

Í maí 2022 var efnt til frumsamráðs við tiltekin hagsmunasamtök þar sem þau fengu í hendur drög að áformaskjali um málið. Í kjölfarið var haldinn fundur með viðkomandi samtökum þar sem málið var kynnt. Tekið var tillit til sjónarmiða sem komu fram í þessu frumsamráði við frágang áformaskjalsins. Samhliða fór fram samráð um áformaskjalið milli allra ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Áformaskjalið var síðan birt í samráðsgátt (mál nr. S-102/2022) og bárust þrjár umsagnir um það. Sú fyrsta var frá Samtökum atvinnulífsins og aðildarsamtökum þeirra, þ.e. Samtökum iðnaðarins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum verslunar og þjónustu og Samorku. Hinar tvær umsagnirnar voru frá Viðskiptaráði Íslands og einstaklingi. Tekið var tillit til sjónarmiða sem fram komu í þessum umsögnum við vinnslu draga að frumvarpinu, sbr. nánar skjal í samráðsgátt um niðurstöður þessa samráðs, dags. 18. október 2022.

Drög að frumvarpi því sem lagt var fram á 154. löggjafarþingi voru birt í samráðsgátt 18. október 2022 (mál nr. S-197/2022). Átta umsagnir bárust um frumvarpsdrögin. Umsagnaraðilum var jafnframt gefinn kostur á fundi til að fylgja sjónarmiðum sínum eftir, sem margir þeirra þáðu.

Við þinglega meðferð hins fyrra frumvarps á 154. löggjafarþingi (726. mál) bárust sex umsagnir, þar sem fram komu m.a. sjónarmið um frekari þrengingu á gildissviði laganna og einföldun á málsmeðferð.

Tekið hefur verið ríkt tillit til framkominna umsagna á fyrri stigum við frágang frumvarpsins. Það á einkum við um áhyggjur aðila af því að gildissvið frumvarpsins sé of víðtækt (einkum reglur um skyldurýni) að því er varðar mikilvæga tækni (djúptækni) sem geti komið niður á möguleikum ýmissa sprota- og nýsköpunarfyrirtækja sem fást við slíka tækni til að sækja sér erlenda fjármögnun.

Áréttað skal að reglur frumvarpsins um skyldurýni eru í meginatriðum bundnar við innlenda rekstraráðila á þeim viðkvæmu sviðum sem talin eru upp í 3. gr. Í umsögnum í samráðinu koma ekki fram sérstakar vísbendingar um að viðkvæmu sviðin í 3. gr. hafi almennt teljandi snertiflöt við þau svið sem hefðbundin sprota- og nýsköpunarfyrirtæki starfa á. Jafnframt skal áréttað að skilgreining viðkvæmra sviða skv. 3. gr. verður nánar útlistuð í reglugerð

ráðherra að undangengnu samráði, eins og haganlegt getur talist. Sami háttur er iðulega hafður á í erlendri rýnilöggjöf, þ.e. að stjórnvöldum er falið að útfæra nánar með reglugerðum þau svið sem háð eru skyldurými innan ramma laganna. Þess utan mun ráðherra við framkvæmd ákvæða frumvarpsins leggja mat á það hverju sinni hvort einstök tilvik falli undir viðkvæm svið o.fl. Þá munu aðilar m.a. geta óskað forálits ráðherra á hvort fyrirhuguð ráðstöfun falli undir tilkynningarskyldu, sbr. 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Með þessu hafa stjórnvöld svigrúm til að beita ákvæðum frumvarpsins með markmið þess og meðalhóf að leiðarljósi.

Við þetta má bæta að í greinargerð með frumvarpinu, sbr. kafla 2.4.3.5, hefur verið tekið af skarið um það, vegna sjónarmiða hagaðila, að hugtakinu *mikilvæg tækni* í 7. tölul. 3. gr. sé ekki ætlað að ná yfir tækni sem er almennt aðgengileg almenningi á neytendamarkaði, en sú afmörkun á sér einnig hliðstæðu í dönskum rétti. Því er ekki gengið lengra hvað þetta varðar en almennt tíðkast í öðrum ríkjum sem hafa má til samanburðar á þessu sviði.

Samkvæmt framansögðu er rýnireglum frumvarpsins sniðinn stakkur eftir vexti í samræmi við þau markmið um þjóðaröryggi sem að er stefnt og að gættu meðalhófi. Til að frumvarpið snerti síður fjármögnun nýrra fyrirtækja er gert ráð fyrir undanþágu vegna fjárfestinga í nýstofnuðum rekstraraðilum á viðkvæmum sviðum skv. 2.–7. tölul. 3. gr., en sú undanþága gildir ef fjárfesting er undir ákveðinni viðmiðunarfjárhæð í allt að þrjú ár frá nýstofnun, sbr. 4. mgr. 4. gr. Í ljósi sjónarmiða í samráðinu var tekin ákvörðun um að útvíkka þessa undanþágu svo að hún næði til fleiri tilvika en í upphaflegum frumvarpsdrögum. Þá var ákveðið að þrengja gildissvið 3. tölul. 3. gr., sem laut í upphafi að nýtingu mikilvægra náttúruauðlinda, en tekur nú einungis til auðlindanýtingar í þjóðlendum og einskorðast jafnframt við ákveðna flokka auðlindanýtingar sem eru tæmandi taldir í ákvæðinu.

Þá er lagt til að málsmeðferð skiptist í tvo fasa þar sem unnt verður að afgreiða ýmis mál strax í fyrri fasanum eða innan 15 virkra daga að jafnaði. Það verða svo vandasamari og flóknari mál sem geta haldið áfram í síðari fasa málsmeðferðar, en honum skal lokið innan 50 virkra daga með möguleika á 25 virkra daga aukafresti ef sérstaklega stendur á. Einungis getur komið til íhlutunar í ráðstöfun að lokinni heildstæðri tveggja fasa málsmeðferð. Frestir í frumvarpinu til afgreiðslu mála eru styttri en í rýnilöggjöf víða annars staðar.

Í kjölfar þess að forræði málsins var fært til atvinnuvegaráðuneytis var, þann 7. maí 2025, kynnt í samráðsgátt stjórnvalda áformaskjal um lagasetningu um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Tvær umsagnir bárust sem almennt voru jákvæðar en lögðu áherslu á að við slíka lagasetningu sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt er til að ná settum markmiðum.

Uppfært frumvarp var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 2. október 2025. Alls bárust XX umsagnir.

Af framangreindu er ljóst að ítarlegt samráð um málið, á öllum stigum vinnslu þess, hefur borið árangur að því leyti að það hefur leitt í ljós margvísleg sjónarmið sem hafa sett mark sitt á endanlega útfærslu frumvarpsins.

Um breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu síðan það var flutt í fyrra sinn á 154. löggjafarþingi (726. mál) má jafnframt vísa til umfjöllunar í 1. kafla hér að framan.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Áhrif á erlenda fjárfestingu hér á landi og hagaðila.

Ekki er fyrir að fara gögnum eða erlendum rannsóknnum, t.d. frá OECD, sem sýna fram á að löggjöf um rýni erlendra fjárfestinga hafi neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í viðkomandi ríkjum á heildina litið. Hafa verður hugfast í því sambandi að einungis reynir á slíka löggjöf í tilvikum sem kunna að varða þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Sé tekið mið af því hvernig

erlend fjárfestingu skiptist milli atvinnugreina, sbr. umfjöllun í kafla 2.6, verður ekki séð að mikil skörun sé í reynd milli áhrifasviðs frumvarpsins og þeirra sviða þar sem erlendar fjárfestingar hefur helst gætt á síðustu árum.

Áhrif frumvarpsins í einstökum tilvikum eru mismunandi eftir því hvort þau falla undir reglur um skyldurýni (tilkynningarskyldu) eða ekki. Í tilvikum sem falla undir skyldurýni verður framgangur ráðstöfunar háður tilkynningu til ráðherra og samþykki hans eins og áður hefur verið rakið. Með hliðsjón af réttarframkvæmd erlendis má gera ráð fyrir að þorri tilkynningarskyldra ráðstafana yrði, að öllu eðlilegu, samþykktur án íhlutunar, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.4.1. Það má því ætla að áhrifin að þessu leyti verði fyrst og fremst fólgin í seinkun á framkvæmd viðskipta á meðan mál er til meðferðar. Lagt er upp með að ráðherra hafi tiltölulega knappan frest (15 virka daga) til að ljúka frummeðferð tilkynningar og taka ákvörðun um hvort frekari rýni sé þörf en þá getur lengst í málsmeðferðinni, sbr. nánari umfjöllun í kafla 2.4.7.1. Það er þó alls ekki sjálfgefið að ávallt þurfi að fullnýta fresti heldur verður væntanlega unnt að afgreiða einfaldari eða umfangsminni mál vel innan þeirra. Þá flýttir það fyrir meðferð máls ef erlendur aðili sinnir markvisst upplýsingagjöf til ráðherra. Hefur erlendur aðili því almennt í hendi sér að stuðla að skjóttum framgangi máls. Sjálfstæð áhrif frumvarpsins til seinkunar á framkvæmd viðskipta verða einnig minni eða jafnvel engin í tilvikum þar sem einnig þarf að eiga sér stað málsmeðferð samkvæmt samrunareglum samkeppnislaga eða öðrum lögum, samhliða málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu.

Áhrif á erlenda aðila felast jafnframt í því að þeir kunna að verða fyrir auknum kostnaði, þ.m.t. sérfræðikostnaði, í tengslum við gerð tilkynningar, upplýsingagjöf og önnur atriði vegna meðferðar máls. Má þar t.d. gera ráð fyrir aðstoð lögfræðinga og endurskoðenda eftir atvikum. Þó má gera ráð fyrir að nokkur samlegð náist með kostnaði við undirbúning viðskipta almennt, þ.m.t. skjalagerð, sem er gjarnan flókin og umfangsmikil hvað sem fjárfestingarárni líður. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins hafi í för með sér teljandi kostnað fyrir aðra hagaðila en þá erlendu aðila sem tilkynningarskylda hvílir á.

Framangreind atriði taka einnig, eftir því sem við á, til mála sem ráðherra ákveður að stofna til samkvæmt heimild til frumkvæðisrýni, en í þeim tilvikum þarf erlendur aðili einnig að standa skil á tilkynningu, upplýsingum o.fl. Slík mál verða þó að líkindum færri en mál sem falla undir reglur um skyldurýni.

Með hliðsjón af framansögðu er talið að ákvæði frumvarpsins muni ekki draga úr erlendri fjárfestingu hér á landi á þeim sviðum sem falla undir áhrifasvið frumvarpsins. Þá verði íþyngjandi áhrif á hagaðila takmörkuð, þ.m.t. möguleg seinkun á framkvæmd viðskipta og aukinn tilkostnaður aðila vegna rýnimeðferðar ráðherra.

Hvað sem öðru líður er talið að jákvæð áhrif frumvarpsins, sem felast í bættri vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu á þeim sviðum sem frumvarpið tekur til, vegi miklum mun þyngra en hugsanleg neikvæð áhrif þess. Þá mun samþykkt frumvarpsins leiða til þess að lagaumhverfi hérlendis verður líkara því sem almennt gengur og gerist í þorra aðildarríkja OECD og víðar. Sú þróun ætti öðru fremur að vera til þess fallin að auka traust á íslensku fjárfestingaumhverfi út á við, þ.m.t. meðal þeirra fjölmörgu vina- og samstarfsríkja sem lagt hafa sívaxandi áherslu á þennan málaflokk á síðustu árum. Aukinn skýrleiki og gagnsæi í lagaumhverfinu hlýtur jafnframt að vera fjárfestum og atvinnulífinu til hagsbóta.

6.2. Áhrif á vísitölu OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.

Í kafla 2.7.3 var vikið að vísitölu OECD sem mælir umfang takmarkana á beinni erlendri fjárfestingu í einstökum aðildarríkjum. Samkvæmt vísitölu OECD þar að lútandi mælist Ísland með 0,17 stig, á skalanum 0–1, þar sem hækkandi gildi merkja meiri takmarkanir. Með vísan

til umfjöllunar í kafla 2.7.3 er talið að samþykkt frumvarpsins muni ekki hafa neikvæð heldur fremur jákvæð áhrif á einkunn Íslands samkvæmt fyrrgreindri vísitölu OECD, m.a. með vísan til þess að lagt er til í frumvarpinu að felld verði brott íhlutunarheimild 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

6.3. Áhrif á opinbera aðila o.fl.

Áætlað er að bein fjárhagsáhrif af samþykkt frumvarpsins fyrir ríkið kunni að felast í 30–40 millj. kr. árlegum kostnaði í tengslum við mannafla, rekstur og aðkeypta þjónustu sem tengist þá framkvæmd fyrirhugaðra laga. Áætlað er að allt að tvö stöðugildi muni bætast við vegna löggjafarinnar, aðkeypt þjónusta kunni að verða nokkur, en húsnæðis- og stofnkostnaður og annar rekstrarkostnaður verði hverfandi, enda sinni ráðuneytið verkefninu. Þá er áætlað að ekki minna en 75% af þeim raunkostnaði sem mun falla á ríkissjóð vegna lagasetningarinnar skili sér aftur í formi gjaldtöku af þeim aðilum sem rýni beinist að. Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir heimild til töku þjónustugjalds sem miðist við kostnað við framkvæmdina, þ.m.t. launakostnað og kostnað við aðkeypta sérfræðiþjónustu. Talið er að sú gjaldtaka kunni að nema 10–30 millj. kr. á ársgrunni. Er þá gert ráð fyrir að áform erlendra aðila um fjárfestingar á Íslandi verði svipuð og verið hefur undanfarin 15 ár. Þær forsendur eru þó mjög næmar fyrir frávikum.

Mælikvarðar á árangur og útkomu lúta einkum að því að skapa aukinn fyrirsjáanleika og traustari lagaumgjörð um rýni á erlendum fjárfestingum á þeim sviðum sem falla undir gildissvið frumvarpsins, auk þess sem þjóðaröryggis og allsherjarreglu vegna slíkra fjárfestinga verði betur gætt en gildandi lög gefa kost á. Ekki er um beina fjárhagslega mælikvarða að ræða, enda verða grundvallarhagsmunir þessir ekki metnir til fjár.

Þá má gera ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, hafi þann ávinning í för með sér að auka færni og þekkingu innan stjórnarsýslunnar á þeim viðfangsefnum sem það lýtur að. Enn fremur má ganga út frá því að innan stjórnarsýslunnar verði leitast við að meta reglubundið árangur af lagasetningunni, sbr. einnig ákvæði um reglubundið samráð milli stjórnvalda, hagaðila o.fl. í 19. gr.

Ekki er talið að samþykkt frumvarpsins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin lýsir meginmarkmiðum frumvarpsins og gildissviði þess, sbr. 1. og 2. mgr. Ályktanir um markmið og gildissvið frumvarpsins verða einnig dregnar af öðrum greinum þess, auk umfjöllunar í greinargerð þessari, eðli málsins samkvæmt. Að því er gildissvið frumvarpsins varðar vísast einnig til 4. mgr. 6. gr. og skýringa við þá grein.

Í 3. mgr. er lögð til undanþága þess efnis að ákvæði frumvarpsins gildi ekki um ráðstafanir og ákvarðanir ráðherra samkvæmt lögum nr. 70/2020 um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Undanþága þessi er í samræmi við athugasemd Seðlabanka Íslands við fyrri meðferð frumvarpsins á 154. löggjafarþingi.

Um 2. gr.

Greinin hefur að geyma skýringar á nokkrum lykilhugtökum í ákvæðum frumvarpsins.

Í 1. tölul. er hugtakið *þjóðaröryggi* skýrt sem verndarhagsmunir sem varða friðhelgi yfirráðasvæðis, sjálfstæði og fullveldi Íslands, sem og öryggi borgaranna, stjórnkerfisins og mikil-

vægra innviða samfélagsins, svo sem nánar er tilgreint í Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Skilgreiningin takmarkast við kjarnaatriði og er ekki ætlað að vera tæmandi. Til fyllingar henni er vísað til Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, eins og hún hljóðar hverju sinni, sbr. einnig lög um Þjóðaröryggisráð. Með nokkurri einföldun má segja að hugtakið nái yfir allra mikilvægustu öryggishagsmunum ríkisins og almennings. Hvenær ógn nær því stigi að hún varði Þjóðaröryggi veltur einkum á eðli ógnarinnar og þeim hagsmunum sem eru í húfi. Til dæmis getur ógn við Þjóðaröryggi falist í röskun á alþjóðasamskiptum, friðsamlegri sambúð þjóða eða vörnum landsins. Þá má nefna verknaði sem falla undir X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess. Ekki er unnt að skilgreina Þjóðaröryggi ítarlegar en hér er gert, enda veltur skilgreining hugtaksins á þáttum og áherslum sem geta breyst frá einum tíma til annars. Er sem fyrr segir eðlilegt að horfa m.a. til þeirra áherslna sem birtast í Þjóðaröryggisstefnunni og annarri stefnumörkun stjórnvalda á þessu sviði.

Í 2. tölul. er hugtakið *allsherjarregla* skýrt sem aðstæður sem eru nauðsynlegur þáttur í sjálfstæðu, lýðræðislegu og öruggu samfélagi, þar á meðal almannaöryggi, almannaheilbrigði og friðhelgi borgaranna. Með hugtakinu er ætlunin að ná utan um ýmsa verndarhagsmunum sem varða öryggi og heill almennings án þess að þeir lúti beinlínis að Þjóðaröryggi. Orðið *allsherjarregla* nær hér m.a. yfir hugtökin *almannaöryggi* og *almannaheilbrigði*, sbr. 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, sbr. einnig svipuð hugtök í Evrópurétti (e. public security, public order, public health) sem koma t.d. fyrir í 33. gr. EES-samningsins.

Samant mynda hugtökin *Þjóðaröryggi* og *allsherjarregla* útgangspunktinn í rýni sem mun fara fram á grundvelli ákvæða frumvarpsins, nái það fram að ganga, að teknu tilliti til nánari matsviðmiða í 12. gr. þess. Hugtökin marka jafnframt ramma um valdheimildir stjórnvalda, enda lýtur fjárfestingarárni að því að greina hvort Þjóðaröryggi eða allsherjarreglu stafi ógn af þeirri viðskiptaráðstöfun sem sætir rýni hverju sinni. Eins og ráðið verður af framansögðu er ákveðinn stigsmunur á þessum tveimur hugtökum en markalínan milli þeirra verður seint dregin nákvæmlega. Gefa verður stjórnvöldum hæfilegt svigrúm við nánari skýringu og afmörkun hugtakanna í framkvæmd, enda er það frumskylda stjórnvalda að vernda þessa grundvallarhagsmunum.

Í 3. tölul. er hugtakið *staðfesta* skýrt svo að fyrirtæki eða lögaðili telst hafa staðfestu þar sem hann er skráður til heimilis eða hann telur heimili sitt samkvæmt samþykktum sínum. Staðfesta er það sem almennt skilur á milli innlendra og erlendra aðila í skilningi ákvæða frumvarpsins, en þó getur lögaðili með staðfestu hér á landi í ákveðnum tilvikum talist erlendur aðili vegna erlends eignarhalds hans, sbr. umfjöllun um 6. tölul.

Í 4. tölul. er hugtakið *innlendur rekstraraðili* skilgreint sem fyrirtæki, lögaðili eða rekstrar-eining með staðfestu hér á landi án tillits til þess hvernig rekstrarformi og eignarhaldi er háttað, og óháð eðli og tilgangi starfseminnar, þ.m.t. hvort rekstur sé hagnaðardrífinn eða ekki. Hugtakið hefur því rúma skírskotun og nær yfir öll form lögaðila og starfsemi með staðfestu hér á landi.

Í 5. tölul. er hugtakið *viðkvæm svið* skýrt með vísan til skilgreiningar viðkvæmra sviða í 3. gr. og nánari útlistunar í reglugerð. Þar sem skilgreiningin í 3. gr. er nokkuð ítarleg þykir fara betur á því að hafa hana í sérstakri lagagrein fremur en að hafa hana í 2. gr.

Ef innlendur rekstraraðili starfar á viðkvæmu sviði skv. 3. gr. munu gilda um hann reglur frumvarpsins um tilkynningarskyldu, þ.e. skyldurýni, verði frumvarpið samþykkt. Það hefur í för með sér að erlendum aðila verður skylt að tilkynna ráðherra um það m.a. ef hann öðlast tiltekinn eignarhlut eða áhrif í innlenda rekstraraðilanum, sbr. 4. gr., eða ef hann gerir

viðskipta- eða samstarfssamning sem fellur undir 5. gr. við rekstraraðilann. Fer þá fram rýni á viðkomandi viðskiptaráðstöfun með tilliti til áhrifa hennar á þjóðaröryggi og allsherjarreglu á grundvelli ákvæða frumvarpsins.

Í 6. tölul. er hugtakið *erlendur aðili* skilgreint í staflíðum a–g. Þetta er grundvallarhugtak enda miðast ákvæði frumvarpsins við ráðstafanir sem erlendir aðilar standa að. Það athugast að skörun kann að vera á milli einstakra staflíða ákvæðisins.

Samkvæmt a-lið 6. tölul. telst einstaklingur sem er ekki íslenskur ríkisborgari til erlends aðila. Af þessu leiðir að hugtakið *erlendur aðili* tekur ekki til einstaklinga sem hafa tvöfalt ríkisfang, þ.e. bæði íslenskan ríkisborgararétt og erlent ríkisfang. Rétt þykir í þessu samhengi að miða við ríkisfang einstaklings fremur en lögheimili eða búsetu hans. Ástæðan er m.a. sú að tiltölulega auðvelt er að skrá lögheimili sitt hér á landi, sem skapar hættu á sniðgöngu á ákvæðum frumvarpsins.

Samkvæmt b-lið 6. tölul. telst til erlends aðila lögaðili sem hefur ekki staðfestu á Íslandi, hvort sem hann stundar starfsemi hér á landi eða ekki, svo og útibú slíks lögaðila hér á landi eða erlendis. Hugtakið *staðfesta* er skilgreint í 3. tölul. Ekki skiptir máli í þessu samhengi hvernig eignarhaldi viðkomandi lögaðila er háttað heldur skiptir staðfesta hans ein máli samkvæmt þessum staflíð, sbr. á hinn bóginn f- og g-liði 6. tölul.

Samkvæmt c-lið 6. tölul. telst til erlends aðila erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlendur opinber aðili. Við afmörkun á hugtakinu *erlendur opinber aðili* ber m.a. að líta heildstætt á það hvernig tengslum viðkomandi aðila við erlent ríki eða stjórnvald er háttað í raun, þar á meðal eigna- og stjórnunartengslum sem og fjárhagslegum tengslum, sbr. einnig 5. tölul. 12. gr. Undir þetta falla t.d. svokallaðir þjóðarsjóðir á vegum erlendra ríkja. Það hefur að jafnaði ekki sérstaka þýðingu í þessu samhengi í hvaða formi viðkomandi aðili er rekinn. Þannig getur t.d. verið um að ræða einkaréttarlegan lögaðila sem starfar á markaði en honum er t.d. stýrt af erlendu ríki eða stjórnvaldi, eða hann er annars í slíkum tengslum við erlend stjórnvöld að efast megi um sjálfstæði hans í raun og veru.

Sérstök ástæða er til að gæta árvekni þegar í hlut eiga erlendir opinberir aðilar eða aðilar þeim tengdir, einkum ef fjárfesting er á viðkvæmu sviði skv. 3. gr., enda getur þá þurft að gefa því sérstakan gaum hvort önnur sjónarmið en viðskiptaleg búi að baki fjárfestingu.

Samkvæmt d-lið 6. tölul. telst til erlends aðila fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili sem er að einhverju leyti í raunverulegri eigu einstaklings eða einstaklinga sem eru ekki íslenskir ríkisborgarar, eða er annars í eigu eða undir verulegum áhrifum eða yferráðum aðila sem falla undir annan staflíð þessa ákvæðis. Nægilegt er að einn raunverulegra eigenda fjárvörslusjóðs eða sambærilegs aðila o.s.frv. sé erlendur aðili. Telst sjóðurinn þá jafnframt erlendur aðili í skilningi ákvæðisins. Um skilgreiningu á *raunverulegum eiganda* ber að líta til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Ekki skiptir máli hvort viðkomandi fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili sé skráður í fyrirtækjaskrá hérlendis.

Í e-lið 6. tölul. er gert ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð tilgreint annars konar erlenda aðila en greinir í ákvæðinu. Eðlilegt er að ráðherra hafi slíka heimild til að bregðast við ef upp koma tilvik sem aðrir staflíðir ákvæðisins ná ekki yfir, en eiga þó efnislega samstöðu með þeim tilvikum sem þeir taka til. Verður þó að telja ólíklegt að sú staða komi upp í ljósi þess hversu ítarleg skilgreining 6. tölul. er.

Í f- og g-lið 6. tölul. er lýst tveimur tilvikum þar sem innlendur rekstraraðili skv. 4. tölul. telst jafnframt vera erlendur aðili í skilningi ákvæða frumvarpsins. Það á við um innlendan rekstraraðila ef 25% eða meira af eignarhlutum eða atkvæðisrétti eða veruleg áhrif eða yferráð í rekstraraðilanum eru beint eða óbeint á hendi erlends eða erlendra aðila miðað við samantlagða hlutdeild þeirra. Með eignarhlutum er hér átt við stofnfé, hlutafé og sambærileg réttindi

eiganda eða félagsmanns. Með samanlagðri hlutdeild er vísað til þess að líta skal á erlenda aðila sem eina heild, séu þeir fleiri en einn, við mat á því hvort f- eða g-liður 6. tölul. eigi við. Skiptir þá ekki máli hvort erlendu aðilarnir séu tengdir aðilar innbyrðis.

Ekki verður hjá því komist að skilgreina innlendan rekstraraðila, sem erlendur aðili á verulegan eignarhlut í, sem erlendan aðila í skilningi ákvæða frumvarpsins. Að öðrum kosti gæti erlendur aðili hæglega sniðgengið ákvæði frumvarpsins með því t.d. að stofna félag hér á landi utan um ákveðna fjárfestingu í innlendri starfsemi.

Í 7. tölul. er hugtakið *ráðstöfun* skilgreint sem fjárfesting, samningur, viðskiptagerningur eða annar atburður sem getur sætt rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Um er að ræða safnhugtak sem nær yfir þær viðskiptaráðstafanir, þ.m.t. tengda löggerninga og atburði, sem rýni getur lotið að samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Skýra ber hugtakið *ráðstöfun* rúmt, enda miðast ákvæði frumvarpsins fyrst og fremst við raunverulegt efni og áhrif ráðstafana fremur en formlega ásýnd þeirra. Einstök ákvæði frumvarpsins gilda um ólíkar tegundir ráðstafana sem er nánar lýst í viðkomandi ákvæðum, sbr. 4.–6. gr.

Í 8. tölul. er hugtakið *veruleg áhrif* skilgreint sem aðstaða til að hafa áhrif, sem geta ekki talist minni háttar, á stefnu, stjórn, rekstur, fjárhag, eignir eða réttindi tiltekinnar starfsemi. Einu gildir samkvæmt ákvæðinu hvort aðstaðan helgist af eignarhlut eða atkvæðisrétti, samningum eða öðrum atvikum eða aðstæðum. Hugtakið er mikilvægt því að rýnireglur frumvarpsins miðast almennt við ráðstafanir sem stofna til verulegra áhrifa erlends aðila yfir innlendum rekstraraðila. Á hinn bóginn snerta ákvæði frumvarpsins almennt ekki veigaminni fjárfestingar og viðskipti sem tryggja erlendum aðila ekki veruleg áhrif. Sem dæmi um ráðstöfun sem myndi að öðru jöfnu ekki teljast hafa veruleg áhrif í þessum skilningi má nefna minni háttar verðbréfafjárfestingu í innlendum rekstraraðila sem tryggir erlenda fjárfestinum engin sérstök áhrif yfir starfseminni.

Hugtakið *veruleg áhrif* ber að túlka rúmt fremur en þröngt og gildir í því sambandi einu hver grundvöllur áhrifanna er, formlegur eða óformlegur, sem fyrr segir. Sem dæmi um aðstöðu, aðra en formlegan eignarhlut eða atkvæðisrétt, sem gæti talist til verulegra áhrifa má nefna að aðili hafi rétt til að tilnefna eða setja af stjórnarmenn í viðkomandi lögaðila, eða neitunarvald um einstakar ákvarðanir. Þá getur aðili öðlast veruleg áhrif yfir lögaðila með því að eignast réttindi yfir eignum eða réttindum sem hafa mikla þýðingu fyrir starfsemi lögaðilans, t.d. yfir mannvirkjum, tækjum, búnaði eða hugverkum. Undir þetta síðastnefnda tilvik geta t.d. fallið samningar um sölu og endurleigu eigna. Á endanum veltur það á heildarmati á raunverulegum áhrifum viðkomandi ráðstöfunar á efnahagslegt og stjórnunarlegt sjálfstæði þess innlenda rekstraraðila sem á í hlut hvort ráðstöfun tryggir erlendum aðila veruleg áhrif yfir tiltekinni starfsemi. Við túlkun hugtaksins *veruleg áhrif* má til fyllingar hafa hliðsjón af skýringu sambærilegra hugtaka á öðrum réttarsviðum, þ.m.t. í settum reikningskilareglum, að því leyti sem við getur átt.

Mikilvægt er að ákvæði frumvarpsins gildi almennt um ráðstafanir þar sem erlendur aðili öðlast veruleg áhrif yfir innlendum rekstraraðila, og að í þeim efnum sé horft á efnið fremur en að einblínt sé á formlegan grundvöll áhrifanna. Að öðrum kosti væri hætt við því að gildissvið rýnireglna frumvarpsins yrði endasleppt gagnvart ýmsum viðskiptum sem skapa erlendum aðila virka áhrifastöðu gagnvart innlendum rekstraraðila, en slík niðurstaða fengi ekki staðist í ljósi markmiða og verndarhagsmuna frumvarpsins.

Í 9. tölul. er hugtakið *yfirráð* skilgreint sem vald til að ráða yfir stefnu, stjórn, rekstri, fjárhag, eignum eða réttindum tiltekinnar starfsemi. Munurinn á yfirráðum og verulegum áhrifum skv. 8. tölul. er fyrst og fremst stigsmunur. Yfirráð eiga t.d. við um samband móðurfélags og

dótturfélags þar sem hið fyrrnefnda fer þá oft en ekki með meiri hluta atkvæða í hinu síðarnefnda. Yfirráð geta þó verið til staðar hjá aðila sem fer með minni hluta atkvæða í lögaðila ef ákveðnar aðstæður eru fyrir hendi, auk þess sem fleiri en einn aðili geta farið með sameiginleg yfirráð yfir lögaðila. Líkt og gildir um veruleg áhrif skv. 8. tölul. geta yfirráð byggst á öðrum grundvelli en réttindum yfir hlutafé eða atkvæðisrétti í lögaðila. Þá má til fyllingar hafa hliðsjón af skýringu sambærilegra hugtaka á öðrum réttarsviðum, þ.m.t. í settum reiknings-skilareglum, að því leyti sem við getur átt.

Almennt skiptir ekki máli fyrir skilyrði tilkynningarskyldu vegna tiltekinnar ráðstöfunar að greina á milli hvort erlendur aðili hafi með henni öðlast veruleg áhrif eða yfirráð yfir innlendum rekstraraðila, enda eru neðri mörk tilkynningarskyldu almennt miðuð við veruleg áhrif, sbr. t.d. 4. gr. Aftur á móti getur það skipt máli við efnislegt mat ráðherra á áhrifum ráðstöfunar á þjóðaröryggi og allsherjarreglu, sbr. 12. gr., hvort erlendur aðili hafi með henni öðlast yfirráð yfir viðkomandi rekstraraðila eða hvort áhrifavald erlenda aðilans sé takmarkaðra en yfirráð. Í því samhengi getur þannig haft sjálfstæða þýðingu að greina hvort yfirráð séu til staðar en ekki aðeins veruleg áhrif.

Í 10. tölul. er hugtakið *nýstofnun rekstraraðila* skilgreint sem stofnun fyrirtækis eða lögaðila án þess að fyrirtækið eða lögaðilinn taki að öllu eða verulegu leyti yfir eignir, rekstur eða réttindi frá þriðja aðila. Með nýstofnun rekstraraðila er þannig átt við stofnun nýs lögaðila frá grunni og mætti um tímasetningu almennt miða við dagsetningu stofnsamþykktar eða sambærilegrar ákvörðunar. Á hinn bóginn nær hugtakið ekki yfir það þegar eignir, rekstur eða réttindi eru færð frá þriðja aðila til annars lögaðila þótt hinn síðarnefndi sé nýlega stofnaður eða hafi ekki áður haldið úti starfsemi. Þessi takmörkun helgast af því að vægari reglur gilda um nýstofnaða rekstraraðila samkvæmt frumvarpinu, sem ætlað er að veita þeim ákveðna tilslökun gagnvart rýnireglum á fyrstu árum starfsemi sinnar, m.a. í nýsköpunargreinum. Þau rök eiga ekki við þegar starfsemi er flutt af einni kennitölu yfir á nýja án þess að um nýja atvinnustarfsemi sé raunverulega að ræða. Ef þessarar takmörkunar nyti ekki við væri hætt við misnotkun á þeim vægari reglum sem ætlaðar eru nýstofnuðum fyrirtækjum.

Í 11. tölul. er hugtakið *rýni* skilgreint sem greining og mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. einnig 12. gr. Um inntak og markmið rýni (fjárfestingarýni) má vísa til umfjöllunar þar að lútandi í almennum hluta greinargerðar þessarar, svo og skýringa við viðeigandi ákvæði frumvarpsins.

Í 12. tölul. er hugtakið *tengdir aðilar* skilgreint í sjö staflidum, a–g. Ákvæðið lýsir ákveðnum tengslum milli aðila, einstaklinga og/eða lögaðila sem rétt þykir að leiði til þess að þeir teljist tengdir aðilar í skilningi ákvæða frumvarpsins og séu því jafnan virtir sem ein heild. Hugtakið skiptir einkum máli þegar metið er hvort fjárfesting erlends aðila fari yfir mörk tilkynningarskyldu, þ.e. fjárfesting getur virst vera undir mörkunum ein sér, en hún farið yfir mörkin ef litið er jafnframt til réttinda tengdra aðila. Við mótun ákvæðisins hefur m.a. verið horft til skilgreiningar á hugtakinu samstarf í 100. gr. laga um yfirtökur, nr. 108/2007. Rétt þykir að miða við að aðilar séu tengdir m.a. ef aðili á 25% eða meira af atkvæðisrétti í lögaðila. Þá er rétt að horfa í þessu sambandi til ákveðinna fjölskyldutengsla milli aðila sem geta yfirleitt talist vera til marks um samstöðu milli þeirra. Í g-lið 12. tölul. er tekið fram til fyllingar að aðilar skuli jafnframt teljast tengdir ef þeir falla undir skilgreiningu á tengdum aðilum samkvæmt settum reikningskilareglum eins og þær hljóða hverju sinni. Má hér vísa til alþjóðlega reikningsskilastaðalsins IAS 24 sem skilgreinir tengda aðila vegna reikningsskila, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1606/2002 sem innleidd var með ákvæðum laga um ársreikninga. Þótt nokkur skörun sé milli einstakra staflíða 12. tölul. stendur hver og einn þeirra sjálfstætt. Er því nægilegt að einn staflíðanna eigi við til að aðilar teljist tengdir.

Um 3. gr.

Í greininni eru taldir upp geirar og starfsemi sem lagt er til að verði skilgreind sem viðkvæm svið í skilningi ákvæða frumvarpsins. Þýðing skilgreiningar á viðkvæmum sviðum er m.a. sú að ef innlendur rekstraraðili telst starfa á viðkvæmu sviði fellur hann undir reglur frumvarpsins um skyldurýni, þ.e. tilkynna ber fjárfestingar erlendra aðila o.fl. viðvíkjandi rekstraraðilanum til ráðherra, sbr. nánar 4. og 5. gr. Þá ber að horfa til þess við úrlausn máls skv. 1. tölul. 12. gr. hvort viðkomandi starfsemi falli undir viðkvæmt svið.

Viðkvæmum sviðum er skipt í sjö flokka í ákvæðinu. Ítarlega er fjallað um einstaka flokka viðkvæmra sviða í kafla 2.4.3. Verði frumvarpið samþykkt mun nánari afmörkun á viðkvæmum sviðum mótast við framkvæmd laganna og í reglugerð skv. 3. gr. Afmörkun viðkvæmra sviða tekur mið af markmiðum frumvarpsins um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu, að gættu meðalhófi. Sjá einnig m.a. kafla 2.4.3 og 2.4.4.

Í 1. tölul. er vikið að mikilvægum innviðum sem tengjast m.a. orku, hitaveitu, vatns- og fráveitu, samgöngum, flutningum, fjarskiptum, stafrænum grunnvirkjum, fjármálakerfi, vörn- um landsins, stjórnkerfi, landhelgisgæslu, almannavörnum, löggæslu, neyðar- og viðbragðs- þjónustu, réttarvörslu og heilbrigðiskerfi. Mikilvægir innviðir eru kerfi, mannvirki, búnaður, tækni o.fl. sem er nauðsynleg til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi. Með ómissandi samfélagslegri starfsemi er átt við starfsemi sem skiptir sköpum, m.a. fyrir heilbrigði, öryggi, efnahagslega eða félagslega velferð borgaranna, og er svo mikilvæg að röskun hennar myndi ganga gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Í 2. tölul. er vikið að útvegum og framleiðslu á mikilvægum aðföngum, þ.m.t. í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis. Töluliðurinn tekur mið af því að Ísland er í ríkum mæli háð aðfluttum aðföngum sjó- og loftleiðina. Þannig er raforkuöryggi háð innflutningi á jarðefnaeldsneyti þó að orkuþörf sé að miklu leyti mætt með innlendu orkuframboði. Að sama skapi er fæðuöryggi háð innflutningi matvæla og hráefna. Undir töluliðinn falla jafnframt önnur mikilvæg aðföng sem innlend framleiðsla annar ekki innlendri eftirspurn eftir, t.d. lyf, lækningatæki og hlífðarbúnaður. Þessi töluliður myndi fyrst og fremst ná til rekstraraðila sem teljast gegna lykilhlutverki í framleiðslu, innflutningi og aðfangakeðjum viðvíkjandi mikilvægum aðföngum samkvæmt framansögðu.

Í 3. tölul. er vikið að nýtingu á vatnsorku, jarðvarma, vindorku, náma og annarra jarðefna í þjóðlendum. Þessi töluliður gildir samkvæmt efni sínu ekki um auðlindanýtingu innan eignarlanda heldur einskorðast hann við þjóðlendum sem falla undir ákvæði laga um þjóðlendum, nr. 58/1998. Þá er töluliðurinn afmarkaður við nýtingu tiltekinna auðlinda í þjóðlendum, en um er að ræða auðlindanýtingu sem er ýmist háð leyfi forsætisráðuneytisins og/eða viðkomandi sveitarstjórna samkvæmt fyrrnefndum lögum.

Í 4. tölul. er vísað til annars vegar meðhöndlunar mikilvægra trúnaðarupplýsinga sem tengjast mikilvægum innviðum skv. 1. tölul. og hins vegar þjónustu á sviði netöryggis í þágu slíkra innviða. Hér er haft í huga að starfsemi mikilvægra innviða byggist í vaxandi mæli á samvirkni net- og upplýsingakerfa. Að auki gildir 4. tölul. um meðhöndlun verulegs magns viðkvæmra trúnaðarupplýsinga um almenning, þ.m.t. vegna lífsýnasafna og sjúkraskráa. Hugtakið *meðhöndlun* vísar hér til hvers kyns geymslu, vinnslu eða meðferðar á upplýsingum sem falla undir ákvæðið. Töluliðurinn tekur mið af því að ýmsar viðkvæmar trúnaðarupplýsingar er varða mikilvæga innviði, þ.m.t. stjórnkerfið, og almenning eru í vaxandi mæli vistaðar í kerfum og tæknilausnum sem boðnar eru fram af einkareknum þjónustuaðilum á sviði upplýsingatækni. Því er lagt til að slík starfsemi teljist viðkvæmt svið.

Í 5. tölul. er vísað til framleiðslu, þróunar eða notkunar á hlutum með tvíþætt notagildi. Þeir eru skilgreindir sem hlutir sem má nota bæði í borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi, þ.m.t. allir hlutir sem má nota án þess að þeir springi og við hvers konar framleiðslu kjarnavopna eða annars kjarnasprengrubúnaðar. Nánari skilgreiningu á slíkum hlutum má finna í lögum um afvopnun, takmörkun vígbúnaðar og útflutningseftirlit og viðeigandi ESB-gerðum um sömu atriði.

Í 6. tölul. er vísað til framleiðslu, þróunar eða notkunar á hergögnum og -tækni. Með hergögnum og -tækni er m.a. átt við vopn og skotfæri, sem og búnað, aðföng og tækni sem annaðhvort hefur verið sérhönnuð til nota í hernaðarlegum tilgangi eða umbreytt til slíkra nota, sbr. ákvæði reglugerðar um flutning hergagna með loftförum, nr. 464/2019. Að öðru leyti má vísa til settra laga- og reglugerðarfyrirmæla sem um þetta gilda.

Í 7. tölul. er vikið að framleiðslu eða þróun á annars konar mikilvægri tækni. Í því sambandi er m.a. höfð í huga þjarkatækni, drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðarar, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota og tækni til orkuumbreytingar og orkuflutninga. Á hinn bóginn er eðlilegt að fella utan við skilgreininguna tækni sem ætluð er til almenningsnota eða vörur sem eru almennt aðgengilegar almenningi, þ.m.t. hefðbundnar neytendavörur til einkanota, sem ekki getur talist snerta þá verndarhagsmuni sem frumvarpið byggist á.

Atvikum kann að vera svo háttáð að starfsemi innlands rekstraraðila falli undir fleiri en einn tölulið 3. gr. í senn, enda skarast þeir innbyrðis. Það breytir því þó ekki að hver og einn töluliður ákvæðisins stendur sjálfstætt og takmarka þeir ekki gildissvið hver annars.

Í ákvæðinu er sem fyrr segir mælt fyrir um að ráðherra skuli tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi og svið sem teljast til viðkvæmra sviða í skilningi 1.–7. tölul. greinarinnar. Í slíkri reglugerð verða ítarlega listuð upp þau svið og starfsemi sem teljast til viðkvæmra sviða með stoð í ákvæðinu. Við undirbúning slíkrar reglugerðar ber ráðherra að gæta samráðs við aðra hlutaðeigandi ráðherra, sbr. 2. mgr. 21. gr.

Eðli málsins samkvæmt getur þurft að fara fram atviksbundið mat á því hvort tiltekin starfsemi falli undir skilgreiningu á viðkvæmum sviðum samkvæmt greininni sem verða nánar útfærð í reglugerð samkvæmt framansögðu. Í þorra tilvika ættu skilgreiningar í greininni og reglugerðinni að veita næga leiðsögn til að álykta megi um hvort tiltekinn rekstraraðili teljist starfa á viðkvæmu sviði með þeim réttaráhrifum sem áður greinir. Í vafatilvikum mætti leita forálits ráðherra á því hvort svo hátti til, sbr. 3. mgr. 7. gr.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um tilkynningarskyldu til ráðherra vegna ráðstafana sem lúta að innlendum rekstraraðilum sem falla undir viðkvæm svið skv. 3. gr., eitt eða fleiri. Ráðstafanir sem virkja tilkynningarskyldu samkvæmt ákvæðinu (kveikjuatburðir) eru taldar upp í 1.–3. mgr. greinarinnar.

Í fyrsta lagi, sbr. 1. mgr. 4. gr, virkjast tilkynningarskylda til ráðherra þegar erlendur aðili öðlast, beint eða óbeint, 25% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti eða veruleg áhrif eða yfirráð í viðkomandi rekstraraðila. Í öðru lagi, sbr. 2. mgr. 4. gr., virkjast tilkynningarskylda í hvert sinn sem eignarhlutur eða atkvæðisréttur erlends aðila í viðkomandi rekstraraðila nær eða fer yfir 33%, 50%, 75% eða 100%, beint eða óbeint. Sama gildir ef áhrif eða yfirráð erlends aðila yfir innlendum rekstraraðila aukast á samsvarandi hátt.

Útreikningur á prósentuhlutfalli eignarhlutar eða atkvæðisréttar á hendi erlends aðila horfir ólíkt við eftir því hvort um er að ræða beint eða óbeint eignarhald erlends aðila í innlendum rekstraraðila. Ef um beint (milliliðalaust) eignarhald er að ræða liggur almennt ljóst fyrir hve

stór eignarhluturinn er í prósentum talið. Í tilvikum óbeins eignarhalds, þar sem erlendur aðili á hlut í lögaðila gegnum einn eða fleiri milliliði, þarf hins vegar að reikna út hve stóran óbeinan hlut erlendi aðilinn telst eiga í lögaðila gegnum millilið, einn eða fleiri. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að slík óbein hlutdeild skuli reiknuð út með hefðbundnum hætti og má þar m.a. hafa hliðsjón af beitingu lagaákvæða um virka eignarhluti í fjármálafyrirtækjum.

Nægilegt er að annaðhvort eignarhlutur eða atkvæðisréttur lögaðila nái ofangreindum prósentumörkum til þess að tilkynningarskylda verði virk skv. 1. eða 2. mgr. 4. gr. Það er því t.d. ekki skilyrði að 25% eignarhlut fylgi jafnmikill atkvæðisréttur eða öfugt. Þá gildir einu í þessu sambandi hvort eignarhaldi sé aðeins ætlað að vara til skamms tíma.

Í þriðja lagi virkjast tilkynningarskylda til ráðherra, sbr. 1. tölul. 3. mgr. 4. gr., ef innlendir rekstraraðili, sem telst jafnframt vera erlendur aðili, tekur upp starfsemi sem fellur undir 3. gr. óháð því hvort rekstraraðilinn stundaði áður starfsemi á viðkvæmu sviði. Með þessu er ætlunin að tryggja að ekki sé unnt að sniðganga tilkynningarskyldu með því t.d. að erlendur aðili öðlist 25% eða meira af hlutafé í fyrirtæki og það fyrirtæki taki síðar upp starfsemi sem fellur undir viðkvæmt svið skv. 3. gr.

Í fjórða lagi er lagt til að tilkynningarskylda verði virk, sbr. 2. tölul. 3. mgr. 4. gr., þegar erlendur aðili öðlast, beint eða óbeint, beinan eignarrétt eða afnotarétt yfir eign eða réttindum sem teljast til mikilvægra innviða, sbr. 1. tölul. 3. gr., eða tengjast auðlindanýtingu sem lýst er í 3. tölul. 3. gr. Í þessu sambandi skiptir ekki máli hvort viðkomandi eignir séu á tímamarki ráðstöfunar í eigu innlends eða erlends aðila, enda eru þær tengdar íslensku yferráðasvæði og hagsmunum hvað sem eignarhaldi þeirra líður. Í 2. tölul. 3. mgr. 4. gr. er því einungis litið til þess hvort þær eignir eða réttindi sem eru andlag ráðstöfunar teljist til mikilvægra innviða, sbr. 1. tölul. 3. gr., eða tengist auðlindanýtingu skv. 3. tölul. 3. gr.

Í 4. mgr. er kveðið á um undanþágu frá tilkynningarskyldu skv. 1.–3. mgr. til handa nýstofnuðum rekstraraðilum sem falla undir viðkvæmt svið skv. 2.–7. tölul. 3. gr. Nánar tiltekið nær undanþágan til ráðstafana þar sem fjárframlag erlends aðila til innlends rekstraraðila er undir tilgreindri viðmiðunarfrjárhæð, miðað við samanlagt fjárframlag erlends aðila og tengdra aðila í allt að þrjú ár í kjölfar nýstofnunar viðkomandi rekstraraðila, t.d. í formi lánsfjármögnunar eða eiginfjárframlags. Þannig munu nýstofnuð fyrirtæki fá aukið svigrúm til að leita fjármögnunar erlendis frá á fyrstu árum starfsemi sinnar án þess að vera undirorpin ákvæðum um tilkynningarskyldu.

Í 4. mgr. er lagt til að viðmiðunarfrjárhæð undanþágunnar verði 800 millj. kr. og að hún breytist sjálfkrafa í samræmi við vísitölu neysliverðs 1. janúar ár hvert. Hugtökin *nýstofnun rekstraraðila* og *yferráð* eru skilgreind í 2. gr.

Undanþága 4. mgr. er bundin því skilyrði að erlendi aðilinn ásamt tengdum aðilum fari ekki með veruleg áhrif eða yferráð yfir viðkomandi innlendum rekstraraðila. Við þær aðstæður skortir innlenda aðilann sjálfstæði gagnvart hinum erlenda fjármögnunaraðila til þess að réttlætlanlegt sé að undanþágan gildi. Undanþágan er þannig fyrst og fremst afmörkuð við fjármögnun þar sem fjármögnunaraðili öðlast ekki ráðandi stöðu yfir stjórn og starfsemi viðkomandi fyrirtækis.

Í 5. mgr. eru fyrirmæli þess efnis að tengdir aðilar skuli virtir sem ein heild við mat á því hvort ráðstöfun sé tilkynningarskyld, sbr. einnig skilgreiningu á *tengdum aðilum* í 2. gr. Þá skuli í þessu sambandi telja með kauprétti, breytirétti og sambærileg réttindi sem hlutað-eigandi aðili eða aðilar geta beitt þegar í stað eða í náinni framtíð til að öðlast eignarhlut, atkvæðisrétt eða veruleg áhrif í innlendum rekstraraðila. Með þessu ákvæði er ætlunin að ná utan um tilvik þar sem líkur eru á að aðilar beiti áhrifum sínum með samræmdum hætti. Þá er ætlunin að hindra mögulega sniðgöngu með nýtingu kaupréttta o.s.frv.

Í 6. mgr. er ráðgert að tilkynningarskylda stofnist um leið og viðkomandi ráðstöfun á sér stað með samningsgerð eða öðrum hætti. Hér mætti almennt byggja á því tímamarki sem samningur um fjárfestingu o.s.frv. er undirritaður og endanlega frágenginn milli aðila, þótt hann sé e.t.v. bundinn fyrirvara um almenn lagaskilyrði, t.d. niðurstöðu fjárfestingarýni.

Þá er í 6. mgr. mælt fyrir um að tilkynningarskylda hvíli á þeim erlenda aðila sem öðlast þau réttindi sem leiða af ráðstöfuninni. Þar sem fjárfestingarýni snertir öðrum þræði atriði sem varða hlutaðeigandi erlendan aðila, og það stendur honum yfirleitt næst að veita nauðsynlegar upplýsingar vegna rýninnar, liggur beinast við að ábyrgð á tilkynningarskyldu hvíli á honum líkt og er algengasta tilhögunin í erlendri rýnilöggjöf. Þó er ekkert sem girðir fyrir að erlendir aðili veiti öðrum umboð til að koma fram fyrir sína hönd í máli fyrir ráðherra samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Það breytir því ekki að ábyrgð á tilkynningarskyldu hvílir ávallt á hinum erlenda aðila sem er jafnframt aðili máls fyrir ráðherra.

Í 7. mgr. er kveðið á um að tilkynningarskyld ráðstöfun skuli ekki koma til framkvæmda á meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir (biðskylda). Við afmörkun á því hvenær ráðstöfun kemur til framkvæmda má hafa hliðsjón af skýringu á sambærilegri reglu í samkeppnislögum, sbr. ákvæði laganna um samruna og yfirtökur.

Tekið skal fram að tilkynningarskylda getur stofnast hjá erlendum aðila enda þótt tilkynningarskyld ráðstöfun spretti ekki beinlínis af aðgerðum erlenda aðilans sjálfs. Taka má sem dæmi þá aðstöðu að atkvæðavægi erlends aðila í innlendum rekstraraðila fari upp fyrir mörk tilkynningarskyldu vegna lækkunar á hlutafé rekstraraðilans eða kaupa hans á eigin hlutum. Bæri erlendum aðila í slíku tilviki að sinna tilkynningarskyldu án ástæðulauss dráttar eftir að honum yrði kunnugt um þann atburð sem leitt hefur til þess að tilkynningarskylda hefur stofnast hjá honum. Þá bæri í slíku tilviki að skýra biðreglu 7. mgr. svo að bann við framkvæmd ráðstöfunar á meðan rýni er ólokið taki aðeins til réttindaaukningar hjá viðkomandi erlendum aðila. Þannig myndi 7. mgr. t.d. ekki girða fyrir að lækkun hlutafjár innlends rekstraraðila eða kaup hans á eigin hlutum kæmu til framkvæmda sem slík heldur myndi biðregla ákvæðisins einungis gilda um þá aukningu á réttindum erlenda aðilans sem virkjað hefur tilkynningarskyldu hans samkvæmt ákvæðinu.

Tekið skal fram að ekki skiptir máli fyrir tilkynningarskyldu samkvæmt greininni hvort sá sem lætur rétt af hendi sé innlendir eða erlendir aðili. Þannig tekur tilkynningarskylda m.a. jöfnum höndum til ráðstafana þar sem réttindi færast frá innlendum aðila til erlends aðila, og frá erlendum aðila til annars erlends aðila, að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Þá skal bent á að tilkynningarskylda virkjast í hvert sinn sem kveikjuatburður verður og án tillits til þess hvort ráðherra hafi áður rýnt og samþykkt ráðstafanir þar sem um sömu aðila og/eða sama fjárfestingarandlag hefur verið að ræða. Þannig myndi það t.d. vera tilkynningarskyld ráðstöfun ef erlendi aðilinn A eignaðist allt hlutafé í erlenda aðilanum B, sem ætti 25% eða meira í innlenda rekstraraðilanum C, jafnvel þótt B hefði áður hlotið samþykki ráðherra fyrir því að eignast eignarhlutinn í C.

Þá ber að minna á að innlendir rekstraraðili, sem ráðstöfun beinist að, getur samtímis fallið undir skilgreiningu á erlendum aðila, sbr. 6. tölul. 2. gr. Það breytir því ekki að ráðstöfun sem beinist að viðkomandi rekstraraðila er tilkynningarskyld ef skilyrði 4. eða 5. gr. eru uppfyllt.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um tilkynningarskyldu vegna tilgreindra viðskipta- og samstarfs-samninga milli erlendra aðila og innlendra rekstraraðila sem falla undir viðkvæm svið skv. 3. gr. Tilkynningarskyldan á við um tiltekna samninga um lánsfjármögnun, veð- og tryggingar-

réttindi og samstarf um rannsóknir og þróun, svo og tilgreinda birgja-, rekstrar- og þjónustusamninga. Til þess að samningur falli undir gildissvið ákvæðisins þarf hann að uppfylla tiltekin skilyrði sem eru ítarlega útlustuð í ákvæðinu.

Þær gerðir samninga sem falla undir ákvæðið eiga það sammerkt að geta tryggt erlendum aðila töluverð ítök í starfsemi viðsemjandans, á líkan hátt og þær ráðstafanir sem falla undir 4. gr. Er því talið nauðsynlegt að gerð samninga af þeim toga sem lýst er í ákvæðinu verði undirorpin rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Hvað varðar láns- og fjármögnunarsamninga, sbr. 1. tölul. 1. mgr., þá er tilkynningarskylda vegna slíkra samninga m.a. bundin því skilyrði að lánskuldbinding nái ákveðinni lágmarksupphæð miðað við fjárhagslegan styrk viðkomandi rekstraraðila, þ.e. lántakans. Nánar tiltekið er lagt til að mörkin verði dregin við það að heildarfjárhæð láns, að meðtöldum vöxtum og kostnaði, nemi að jafnvirði 25% eða meira af hreinni ársveltu rekstraraðilans á næstliðnu reikningsári. Heildarfjárhæð láns skuli þó ekki vera lægri en 50 millj. kr., en sú fjárhæð breytist árlega eftir vísitölu neysluverðs. Það að miðað sé við 25% eða meira af hreinni ársveltu felur í sér rúm fjárhæðarmörk og tekur veltuviðmiðun tillit til þess að umfang lánskuldbindingar getur horft ólíkt við einstökum rekstraraðilum eftir fjárhagslegum styrk þeirra. Má almennt ganga út frá því að lánsupphæð sem nemur fjórðungi eða meira af hreinni veltu rekstraraðila sé alla jafna nokkuð umfangsmikil kuldbinding í tilvikum viðkomandi. Jafnframt er það ívilnandi fyrir rekstraraðila að miðað sé við hreina veltu hans í stað hagnaðar t.d. og er meðalhófs þannig gætt. Að auki er ætíð áskilið að heildarupphæð láns nái a.m.k. 50 millj. kr. hvað sem ársveltu líður og er þá tekið tillit til rekstraraðila með lága ársveltu. Í því sambandi ber auk þess að minna á sérstaka undanþágu í þágu nýstofnaðra rekstraraðila í 4. mgr. 4. gr., sem einnig gildir m.a. um lánsamninga þá sem hér um ræðir.

Með heildarfjárhæð lánskuldbindingar í 1. tölul. 1. mgr. er átt við höfuðstól þess láns sem um ræðir, auk vaxta og kostnaðar. Sú upphæð verður fundin eftir hefðbundnum aðferðum og forsendum, m.a. að teknu tilliti til lánstíma og annarra skilmála viðkomandi láns. Loks ber að athuga að ef heildarfjárhæð lánsfjármögnunar skiptist á marga aðila, t.d. í skuldabréfaútgáfu, verður ákvæðið skýrt svo að hlutdeild einstaks erlends aðila þurfi að ná lágmarksfjárhæðinni, og nær tilkynningarskylda þá aðeins til hlutdeildar þess aðila í fjármögnuninni, en ekki annarra kröfuhafa sem uppfylla ekki skilyrði ákvæðisins. Sé um tengda aðila að ræða ber þó sem endranær að virða þá sem eina heild hvað þetta varðar.

Hvað varðar samstarfsverkefni um rannsóknir eða þróunarstarfsemi, sbr. a-lið 3. tölul. 1. mgr., þá er skyldurýni bundin við slíka samninga þar sem erlendur viðsemjandi hefur rétt til að taka úrslitaákvörðun, þ.m.t. neitunarvald, um tilhögun, umfang eða viðfangsefni samstarfsins eða rétt til að nýta sér afurðir þess. Hér er átt við að erlendur aðili hafi í raun sjálfstætt ákvörðunarvald um þau atriði sem nefnd eru í ákvæðinu, hvort heldur sem það er byggt á beinu samningsákvæði eða raunverulegum aðstæðum. Þannig myndi t.d. ekki nægja eitt sér að erlendur aðili hefði umsagnarrétt um tilhögun og stefnu tiltekens rannsóknarverkefnis. Það athugast að ákvæðið myndi einnig gilda um tilvik þar sem fleiri en einn erlendur viðsemjandi hefðu í sameiningu rétt til að taka úrslitaákvörðun í skilningi ákvæðisins. Skýra ber hugtakið „viðsemjandi“ rúmt í þessu sambandi.

Athygli er vakin á því að skv. c-lið 3. tölul. 1. mgr. tekur tilkynningarskylda til allra rekstrar-, hönnunar-, byggingar- eða þjónustusamninga sem lúta að mikilvægum mannvirkjum, aðstöðu, búnaði eða kerfum rekstraraðila *mikilvægra innviða* skv. 1. tölul. 3. gr. Ef erlendur aðili gerir slíkan samning við innlendan rekstraraðila sem starfar á *öðru* viðkvæmu sviði, sbr. 2.–7. tölul. 3. gr., eru slíkir samningar hins vegar ekki tilkynningarskyldir nema þeir uppfylli viðbótarskilyrði sem nánar greinir í c-lið 3. tölul. 1. mgr. Tilkynningarskylda hvað

Þessa samninga varðar er því víðtækust í tilviki rekstraraðila sem eiga eða reka mikilvæga innviði skv. 1. tölul. 3. gr.

Í 2. mgr. er ráðgert að ákvæði 5.–7. mgr. 4. gr. gildi, eftir því sem við á, um tilvik sem falla undir 5. gr., þ.m.t. bann við að ráðstöfun komi til framkvæmda á meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir. Undanþága 4. mgr. 4. gr. í þágu nýstofnaðra rekstraraðila gildir einnig um samninga skv. 1. og 2. tölul. 5. gr.

Í 3. mgr. er ráðgert að ráðherra verði heimilt að ákveða í reglugerð að samningar skv. 3. tölul. 1. mgr. skuli sjálfkrafa undanþegnir tilkynningarskyldu samkvæmt þessari grein ef þeir eru gerðir í samræmi við staðla sem nánar greinir eða vísað er til í reglugerð. Þessi undanþága á sér fyrirmynd í dönskum rétti og mætti líta þangað við útfærslu hennar í reglugerð.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að efna til frumkvæðisrýni í tilvikum sem falla ekki undir ákvæði frumvarpsins um skyldurýni, sbr. 4. og 5. gr., ef nauðsynlegt þykir vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Heimild til frumkvæðisrýni á því m.a. við um ráðstafanir erlendra aðila gagnvart innlendum rekstraraðilum sem falla ekki undir viðkvæm svið skv. 3. gr. eða tilvikið er undanþegið skyldurýni skv. 4. gr., sbr. einnig 4. mgr. 6. gr. sem vikið er að hér á eftir. Í frumkvæðisrýni felst að ráðherra kallar að eigin frumkvæði eftir tilkynningu um tiltekna ráðstöfun úr hendi þess erlenda aðila sem á í hlut, sbr. 7. gr. Eftir að viðhlítandi tilkynning hefur verið afhent ráðherra tekur við hefðbundin málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu, sjá m.a. 7. og 8. gr.

Frumkvæðisrýniheimild 1. mgr. er bundin við að erlendur aðili öðlist 25% eða meira af eignarhlutum eða atkvæðisrétti eða veruleg áhrif eða yferráð í innlendum rekstraraðila. Um er að ræða sömu stærðarmörk fjárfestingar og koma fram í 1. mgr. 4. gr. Heimild frumvarpsins til frumkvæðisrýni er að þessu leyti þrengri en gildandi öryggisákvæði 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, en beiting síðarnefnda ákvæðisins er ekki bundin við nein sérstök stærðarmörk hvað varðar eignarhlut eða atkvæðisrétt erlends aðila í innlendum rekstraraðila. Þess má vænta að frumkvæðisrýni verði beitt sparlega í framkvæmd enda ættu flest tilvik sem máli skipta að falla undir skyldurýni skv. 4. og 5. gr.

Heimild 1. mgr. til frumkvæðisrýni á einnig við um viðskipta- og samstarfssamninga skv. 5. gr. milli erlendra aðila og innlendra rekstraraðila. Áréttá ber að frumkvæðisrýni á við um tilvik sem eru ekki háð skyldurýni. Skyldurýni á m.a. við ef samningur skv. 5. gr. er gerður við innlendan rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr. Á hinn bóginn gæti frumkvæðisrýni átt við ef samningur væri gerður við innlendan rekstraraðila utan viðkvæmu sviðanna. Heimild til frumkvæðisrýni er eftir sem áður bundin við samninga sem uppfylla að efni til þau skilyrði sem greinir í 5. gr. um hverja og eina samningstegund.

Frumkvæðisrýniheimild 1. mgr. verður ekki beitt ef liðin eru fimm ár frá því viðkomandi ráðstöfun átti sér stað með samningsgerð eða öðrum hætti. Fresturinn er fortakslaus og óháður vitneskju stjórnvalda um ráðstöfunina. Til samanburðar miðast átta vikna frestur í 12. gr. gildandi laga nr. 34/1991 við það tímamark þegar ráðherra berst vitneskja um fjárfestinguna.

Í 2. mgr. er vísað til þess að 5. og 6. mgr. 4. gr. gildi, eftir því sem við á, um frumkvæðisrýni skv. 1. mgr. Þar er t.d. skírskotað til þeirrar reglu að litið skuli á tengda aðila sem eina heild m.a. við útreikning á eignarhlut eða atkvæðisrétti.

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til að ákveða að allir erlendir aðilar sem eru þátttakendur í útboði innlends rekstraraðila *mikilvægra innviða* skv. 1. tölul. 3. gr. tilkynni ráðherra um tilboð sitt skv. 7. gr. Eftir að ráðherra hefur kunngert slíka ákvörðun er kaupanda í útboði óheimilt að velja tilboð, sem sæta skal rýni, með bindandi hætti áður en málsmeðferð

samkvæmt ákvæðum frumvarpsins er lokið. Í þessu felst að rýni fer fram án þess að bindandi samningur sé kominn á við erlendan aðila og nýtur þetta ákvæði að því leyti sérstöðu gagnvart öðrum ákvæðum frumvarpsins. Ekki skiptir máli samkvæmt hljóðan ákvæðisins hvers eðlis sá samningur er sem stendur til að gera í útboði. Fyrirmynd að ákvæðinu er sótt úr dönskum rétti og telst það vera sérlagaákvæði gagnvart almennum reglum um opinber innkaup og annars konar útboð. Það ber þó að taka fram að gildissvið ákvæðisins er ekki takmarkað við útboð sem fer fram á grundvelli sérstakra laga. Verði ákvæðið að lögum er eðlilegt að veita upplýsingar um það í skilmálum útboðs til þess að þátttakendur sé betur upplýstir um að hverju þeir ganga í þessum efnun.

Arétta ber að beiting ákvæðisins hefur í för með sér að rýni skal taka til tilboða allra erlendra aðila sem taka þátt í viðkomandi útboði og falla undir gildissvið ákvæða frumvarpsins. Ákvæðið miðar að því að unnt sé að rýna tilboð fyrir fram, þ.e. á undan mögulegri samningsgerð á grundvelli þess, sem horfir til töluverðs hagræðis. Þess skal einnig getið að ákvörðun ráðherra um að hefja rýni tilboða samkvæmt ákvæðinu þarf ekki að seinka framkvæmd útboðs svo neinu nemi, þar sem frestir samkvæmt frumvarpinu eru almennt stuttir. Þá ber að athuga að ákvæðið takmarkar ekki gildissvið annarra ákvæða II. kafla, en þau geta m.a. átt við um ráðstafanir sem stofnað hefur verið til á grundvelli útboða rekstraraðila mikilvægra innviða.

Í 4. mgr. er ráðherra veitt heimild til að ákveða í reglugerð að erlendir aðilar sem eru ríkisborgarar samstarfs- eða bandalagsríkis eða lögaðilar með staðfestu í slíku ríki skuli undanþegnir tilkynningarskyldu skv. 4. og 5. gr. Í slíkri reglugerð skal kveðið á um nánari skilyrði fyrir slíkri undanþágu og hvaða ríki falla undir hana. Meðal annars verður unnt að binda undanþágu því skilyrði í reglugerð að öll eigendakeðja viðkomandi lögaðila sé innan samstarfs- eða bandaríkis eða -ríkja sem undanþága tekur til. Með því væri spornað gegn því að undanþága sé misnotuð af aðilum sem henni er ekki ætlað að ná til.

Undanþága skv. 4. mgr., sé hún veitt með reglugerð, takmarkar ekki heimild ráðherra til frumkvæðisrýni skv. 1. og 3. mgr. Undanþágan lýtur þannig eingöngu að skyldurými og varðar eingöngu þá erlendu aðila sem tilkynningarskylda myndi annars hvíla á skv. 4. og 5. gr. Einnig ber við setningu reglugerðar um undanþágu á grundvelli ákvæðisins að gæta fyrirmæla 2. mgr. 21. gr. varðandi samráð, sbr. einnig 1. mgr. 11. gr. Þá þarf vart að taka fram að undanþága á grundvelli ákvæðisins verður að vera útfærð í reglugerð í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, m.a. jafnræðisreglu EES-samningsins ef undanþága snertir slík ríki. Við afmörkun þeirra samstarfs- og bandalagsríkja, sem til greina kæmi að fella undir undanþágu í reglugerð samkvæmt ákvæðinu, myndi m.a. vera unnt að líta til þess hvort viðkomandi ríki hafi sett sér sambærilega löggjöf um fjárfestingarýni og lögð er til í frumvarpi þessu. Þá myndi vera rétt að taka tillit til þess hvort Ísland eigi í virku samstarfi við viðkomandi ríki á sviði fjárfestingarýni eða um tengd málefni. Enn fremur kæmu viðskiptasamningar til álita. Gæta bæri þess, líkt og endranær við framkvæmd ákvæða frumvarpsins, að afmörkun mögulegrar undanþágu í reglugerð taki hvort tveggja tillit til hagsmuna af erlendri fjárfestingu og þeirra öryggis-sjónarmiða sem ákvæði frumvarpsins eru byggð á.

Þess má geta að ráðherra getur við athugun á því hvort beita skuli heimild 1. mgr. til frumkvæðisrýni aflað upplýsinga á grundvelli 1. mgr. 9. gr. enda telst þá mál vera hafið samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Á því stigi málsins hefur ráðherra eðli málsins samkvæmt takmarkaðar upplýsingar um þá ráðstöfun sem til álita kemur að kalla eftir tilkynningu um og því yrði að gefa ráðherra hæfilegt svigrúm til mats á því hvort beita skuli heimildinni. Frestur skv. 8. gr. myndi þó ekki byrja að líða fyrr en viðhlítandi tilkynning hefði borist ráðherra, ef niðurstaða ráðherra yrði sú að hefja frumkvæðisrýni, sbr. 7. gr. Sama á við um skyldubundið

samráð skv. 1. mgr. 11. gr., þ.e. slíkt samráð færi ekki fram nema að fenginni tilkynningu ef ráðherra tæki ákvörðun um að hefja frumkvæðisrýni.

Um 7. gr.

Í greininni er mælt fyrir um kröfur til tilkynninga erlendra aðila til ráðherra um þær viðskiptaráðstafanir sem rýndar verða. Í 1. og 2. mgr. greinarinnar er tilgreint almennt hvaða upplýsingar skuli koma fram í tilkynningum. Rétt þykir að nánari kröfur til forms og efnis tilkynninga og fylgigagna verði útlistaðar í reglugerð sem ráðherra setur með heimild í ákvæðinu, sbr. 2. mgr. Á grundvelli ákvæðisins gæti ráðherra jafnframt ákveðið að tilkynning skuli sett fram á sérstöku eyðublaði ef haganlegt þykir. Þá veitir ákvæðið ráðherra heimild til að ákveða, í eitt skipti fyrir öll, að málsmeðferð skuli vera rafræn í heild eða að hluta, hvort sem sú ákvörðun er tekin í formi reglugerðar eða ekki.

Tilkynning erlends aðila til ráðherra verður að vera nægilega ítarleg og glögg til að ráðherra geti metið á grundvelli hennar og annarra gagna málsins hvort viðkomandi ráðstöfun hafi í för með sér ógn fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. einnig 12. gr. Rétt er að hafa í huga að þeim mun meira sem vandað er til tilkynninga og fylgigagna samkvæmt greininni því meiri líkur eru á því að málsmeðferð gangi hratt fyrir sig og að ekki þurfi að fullnýta fresti, óska eftir frekari gögnum, beina málinu í síðari fasa málsmeðferðar o.s.frv., sbr. einnig 8. og 9. gr.

Í 3. mgr. er ráðgert að erlendum aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta, sé heimilt að leita eftir forálitum ráðherra á því hvort fyrirhuguð ráðstöfun sé tilkynningarskyld skv. 4. eða 5. gr. frumvarpsins. Forálitum ráðherra getur einungis lotið að því hvort fyrirhuguð ráðstöfun uppfylli skilyrði tilkynningarskyldu sem slíkrar. Meðal annars mætti á grundvelli ákvæðisins óska eftir forálitum ráðherra á því hvort tiltekið fyrirtæki teljist falla undir eitthvert viðkvæmu sviðanna í 3. gr. þannig að reglur um skyldur eigi við um það. Á hinn bóginn yrði ekki unnt að óska forálits á því hvort tiltekin ráðstöfun verði talin ógna þjóðaröryggi, enda lýtur það ekki að skilyrðum tilkynningarskyldu sem slíkom. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra sé heimilt í reglugerð að tilgreina nánar þau skilyrði tilkynningarskyldu sem forálits verður aflað um. Verður heimildin þá eftir atvikum einskorðuð við þau skilyrði tilkynningarskyldu sem tilgreind eru í reglugerðinni.

Í 3. mgr. er sett skilyrði um að álitsbeiðandi hafi lögvarða hagsmuni af beiðninni eins og áður greinir. Við túlkun þessa skilyrðis ber að gæta að því að forálits er jafnan óskað áður en áformuð viðskipti hafa verið til lykta leidd. Því verða ekki gerðar strangar kröfur til þess að erlendir aðili sýni fram á að verulegar líkur séu á að af viðskiptunum verði. Í þessu sambandi gæti t.d. nægt að vísa til raunverulegra áforma um tiltekin viðskipti þótt á frumstigum séu. Á hinn bóginn myndi almenn tilvísun í hugmyndir eða ímyndaðar sviðsmyndir ekki nægja. Að öðru leyti verður beiðni um forálit að fela í sér viðhlítandi umfjöllun um þær forsendur sem ráðherra er ætlað að leggja til grundvallar foráliti.

Til að beiðnir um forálit verði afgreiddar með skilvirkum hætti er lagt til í 4. mgr. að ráðherra verði óskýlt að rökstyðja slíkt álit. Í foráliti getur ráðherra því látið nægja að lýsa afstöðu sinni til þess hvort ráðstöfun sé tilkynningarskyld eða ekki. Að sama skapi gerir ákvæðið ráðið fyrir að ráðherra geti synjað beiðni um forálit án sérstaks rökstuðnings. Í einhverjum tilvikum getur beiðni um forálit verið of óljós til að hægt sé að veita álit. Hitt er einnig hugsanlegt að áhættusamir aðilar reyni að nýta sér þetta úrræði til að afla upplýsinga í annarlegum tilgangi, t.d. um viðkvæma starfsemi. Því er rétt að eftirláta ráðherra fullt ákvörðunarvald um hvort forálit verði veitt og er þannig um hreint heimildarákvæði að ræða. Að öðru leyti fer um mál varðandi forálit eftir almennum málsmeðferðarreglum frumvarpsins eftir því sem við á. Þess skal þó getið að skyldubundið samráð skv. 1. mgr. 11. gr. á ekki við

um forálit. Ráðherra myndi eftir sem áður vera heimilt að ráðfæra sig við aðra ráðherra og stjórnvöld vegna afgreiðslu beiðni um forálit, sbr. 2. mgr. 11. gr.

Í 5. mgr. er kveðið á um að erlendum aðila sé heimilt að eigin frumkvæði að tilkynna ráðherra um ráðstöfun, óháð skilyrðum 4.–6. gr. Með þessu móti gæti erlendur aðili kallað fram afstöðu ráðherra til ákveðinnar ráðstöfunar á grundvelli ákvæða frumvarpsins ef aðilinn teldi það þjóna hagsmunum sínum.

Um 8. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli um tilhögun málsmeðferðar og fresti í hefðbundnum málum samkvæmt frumvarpinu þar sem fyrir liggur tilkynning erlends aðila til ráðherra um ráðstöfun sem rýnd verður, sbr. 7. gr. Áður var rakið að sú málsmeðferð skiptist í tvo fasa og getur máli þá ýmist lokið strax í fyrri fasanum eða það þurft að fara gegnum báða fasana.

Fyrri fasinn, sbr. 1. mgr., getur verið allt að 15 virkir dagar og hefst sá frestur þegar ráðherra hefur staðfest móttöku á fullnægjandi tilkynningu og fylgigögnum, sbr. 7. gr., en slík staðfesting skal látin í té án ástæðulauss dráttar.

Ef ráðherra telur að loknum fyrri fasa málsmeðferðar skv. 1. mgr. að ekki sé þörf fyrir frekari rýni á viðkomandi ráðstöfun verður hún samþykkt, en að öðrum kosti heldur mál áfram í síðari fasa, sbr. 2. mgr. Þá hefur ráðherra 50 virka daga til að taka ákvörðun um niðurstöðu máls skv. 13. gr. og telur sá frestur frá því að hann tilkynnti erlendum aðila um upphaf síðari fasans. Þann frest er ráðherra síðan heimilt að framlengja um allt að 25 virka daga ef nauðsyn krefur, t.d. ef afla þarf gagna erlendis frá. Af framansögðu leiðir að samanlagður frestur beggja fasanna er jafnan 65 virkir dagar, eða 90 virkir dagar (15 + 50 + 25). Vel kann þó að vera að ráðherra þurfi ekki að fullnýta frestina hvort sem er í fyrri eða síðari fasa.

Rétt er að minna á að önnur ákvæði frumvarpsins geta haft þýðingu fyrir upphaf og lengd fresta samkvæmt greininni. Má þar nefna 2. mgr. 10. gr., 2. mgr. 13. gr. og 22. gr.

Þá skal vakin athygli á því að frestir samkvæmt greininni munu ekki gilda um mál vegna mögulegrar breytingar eða afturköllunar á ákvörðun ráðherra, sbr. 14. gr., og heldur ekki um mál skv. 15. gr. varðandi beitingu úrræða vegna brota gegn ákvæðum frumvarpsins. Um meðferð slíkra mála munu gilda eftir sem áður almennar reglur um málshraða.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. segir að ráðherra sé heimilt að krefja erlendan aðila um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við meðferð og úrlausn máls samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Hér væri yfirleitt um að ræða upplýsingar til viðbótar eða fyllingar þeim upplýsingum sem erlendur aðili hefði þegar veitt með upphaflegri tilkynningu og fylgigögnum skv. 7. gr. Vegna áherslu á skilvirka málsmeðferð er eðlilegt að ráðherra veiti almennt stutta fresti til að leggja fram umbeðnar upplýsingar. Lengd slíks frests myndi þó velta á umfangi upplýsingabeiðni ráðherra og atvikum að öðru leyti.

Í 1. mgr. er ráðherra jafnframt veitt heimild til að krefjast upplýsinga úr hendi þess innlenda rekstraradila eða lögaðila sem viðkomandi ráðstöfun lýtur að. Slík upplýsingaöflun gæti m.a. lotið að því að sannreyna upplýsingar frá hinum erlenda aðila. Þá er lagt til að ráðherra verði heimilt með stöð í 1. mgr. að afla upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum eftir því sem þörf krefji til að varpa ljósi á einstök atriði máls. Í ákvæðinu eru engar takmarkanir á því hvaða innlendu stjórnvöld falla þar undir og gæti því bæði verið um að ræða stjórnvöld á vegum ríkis og sveitarfélaga. Slík upplýsingaöflun myndi geta fléttast saman við samráð skv. 11. gr.

Heimild ráðherra til upplýsingaöflunar úr hendi viðkomandi erlends aðila, innlends aðila og stjórnvalda skv. 1. mgr. nær til upplýsinga um hvaðeina sem getur að mati ráðherra haft

þýðingu við úrlausn máls, sbr. einnig m.a. skýringar við 12. gr. Réttur ráðherra til upplýsinga fellir samsvarandi skyldu á þá sem upplýsingakröfu er beint að. Jafnframt víkja ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu fyrir ákvæðum greinarinnar, sbr. 18. gr.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra geti beint því til erlends aðila að hann leggi fram staðfestingu löggilts endurskoðanda á réttmæti upplýsinga í tilkynningu og fylgigögnum með henni, sbr. 7. gr., eða réttmæti upplýsinga sem erlendur aðili hefur látið í té skv. 1. mgr. greinarinnar. Skal slík staðfesting m.a. fela í sér yfirlýsingu endurskoðanda um að hann sé óháður hinum erlenda aðila og tengdum aðilum. Með „óháður“ er einkum átt við að ekki séu fyrir hendi starfatengsl og ámóta nán tengsl milli viðkomandi. Ákvæðinu er ætlað að stuðla að réttmæti og áreiðanleika veittra upplýsinga. Þar sem úrræðið er íþyngjandi yrði þó almennt að beita því eingöngu þegar sérstök ástæða væri til.

Um 10. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra skuli krefja erlendan aðila um úrbætur innan hæfilegs frests ef tilkynning eða fylgigögn eru haldin annmörkum eða upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra skv. 9. gr. er ófullnægjandi. Lengd þess frests sem veittur er til úrbóta fer eftir aðstæðum hverju sinni.

Í 2. mgr. er lagt til að sé upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra skv. 9. gr. ófullnægjandi þá framlengist frestur skv. 8. gr. sjálfkrafa sem nemur þeim fresti sem ráðherra veitir aðilanum til úrbóta. Það athugast jafnframt að frestur skv. 8. gr. byrjar ekki að líða nema ráðherra hafi borist fullnægjandi tilkynning og fylgigögn skv. 7. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um afleiðingar þess ef erlendur aðili sinnir ekki kröfu ráðherra um úrbætur skv. 1. mgr. á fullnægjandi hátt. Lagt er til að ráðherra geti þá ákveðið að ekki verði af frekari meðferð máls enda séu annmarkar verulegir, annaðhvort varðandi tilkynningu eða fylgigögn skv. 7. gr. eða upplýsingagjöf erlends aðila skv. 9. gr. Þetta getur m.a. orðið niðurstaðan í máli þar sem erlendur aðili lætur alfarið hjá líða að leggja fram tilkynningu skv. 7. gr. Ákvörðun ráðherra um að ljúka máli á þann hátt hefur sömu réttaráhrif og ákvörðun skv. 3. mgr. 13. gr., þ.e. um bann við framgangi ráðstöfunar. Eðlilegt er að ráðherra verði ekki knúinn til að taka efnislega ákvörðun í máli þegar erlendur aðili veitir ekki liðsinni sitt við að upplýsa málið. Það kemur einnig til greina að ráðherra sjái sér fært að taka efnislega ákvörðun í máli þrátt fyrir að upplýsingagjöf erlends aðila sé að einhverju marki áfátt. Sú staðreynd að mál sé að einhverju leyti óupplýst getur þá haft áhrif á efnislegt mat ráðherra á ráðstöfun og endanlega ákvörðun hans í viðkomandi máli, sbr. 12. gr.

Í 4. mgr. er ráðgert að ráðherra skuli taka til greina beiðni erlends aðila um endurupptöku máls sem lokið hefur verið á þann hátt sem greinir í 3. mgr., enda sé með beiðninni ráðin bót á þeim annmörkum sem voru ástæða þeirra málaloka. Skal frestur skv. 8. gr. þá reiknast eins og um nýtt mál væri að ræða. Helgast síðastnefnda reglan af því að þegar ráðherra hefur beitt heimild 3. mgr. vegna ónógra upplýsinga og síðan fallist á endurupptöku skv. 4. mgr., þá þarf væntanlega að endurtaka málsmeðferðina nokkurn veginn frá grunni þótt að formi til sé um að ræða endurupptöku fyrra máls.

Um 11. gr.

Greinin fjallar um samráð milli stjórnvalda við meðferð máls. Slíkt samráð miðar að því að upplýsa mál og leggja vandaðan grundvöll að niðurstöðu þess. Samráðið er ýmist skyldubundið eða valkvætt, sbr. 1. og 2. mgr.

Í 1. mgr. eru fyrir mæli um skyldubundið samráð ráðherra við tiltekna aðra ráðherra við meðferð máls skv. 8. gr.

Skyldubundið samráð skv. 1. mgr. er tvískipt eftir því sem hér greinir. Annars vegar skal ráðherra skv. 1. másl. 1. mgr. kalla eftir sjónarmiðum frá ráðherrum sem fara með utanríkis- og varnarmál, málefni þjóðaröryggisráðs og málefni almannavarna. Þessir ráðherrar eiga fast sæti í þjóðaröryggisráði, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um þjóðaröryggisráð, nr. 98/2016. Hins vegar skal ráðherra skv. 2. másl. 1. mgr. óska eftir sjónarmiðum ráðherra þess eða þeirra málefna-sviða sem viðkomandi ráðstöfun snertir einkum. Við mat á því hvaða ráðherra á í hlut verður einkum horft til andlags þeirrar ráðstöfunar sem um ræðir. Til dæmis kann ráðstöfun að lúta að fyrirtæki í tilteknum atvinnugeira, sem heyrir undir málefna svið ákveðins ráðherra, og ber þá skv. 2. másl. að afla sjónarmiða frá þeim ráðherra.

Í 3. másl. 1. mgr. er lagt til að ráðherra hafi fullnaðarmat um við hvern eða hverja aðra ráðherra hann hafi samráð skv. 2. másl. Helgast það af hagkvæmnisástæðum enda getur verið háð mati hvaða málefna svið ráðstöfun varðar einkum í skilningi 2. másl. Af þessari reglu leiðir að ekki yrði unnt að byggja á því sem ógildingarannmarka að ráðherra hafi borið að hafa samráð við aðra ráðherra skv. 2. másl. en raunin varð í tilteknu tilviki. Gagnstæð regla á þó við um samráð við þá ráðherra sem taldir eru upp í 1. másl., enda er í þeim málslið beinlínis vísað til tilgreindra málefna sviða og veitir það ákvæði því ekkert svigrúm til mats að þessu leyti.

Í 2. mgr. er að finna heimild til að viðhafa samráð við aðra ráðherra en þá sem falla undir 1. mgr. Jafnframt felur 2. mgr. í sér heimild til samráðs við önnur stjórnvöld eftir þörfum. Það er alfarið í höndum ráðherra að meta hvort þörf sé á samráði samkvæmt málsgreininni. Með stoð í ákvæðinu getur ráðherra t.d. kallað eftir sjónarmiðum frá fagstjórnvöldum á þeim málefna sviðum sem um ræðir hverju sinni.

Vegna þess að skammir frestir eru settir til afgreiðslu mála samkvæmt frumvarpinu er óhjákvæmilegt að ráðherra setji öðrum ráðherrum og stjórnvöldum knappa fresti til að skila af sér sjónarmiðum á grundvelli ákvæðisins. Samráðsskylda skv. 1. mgr. telst uppfyllt með því að ráðherra gefi hinum ráðherrunum kost á að tjá sig um mál, hvort sem það tækifæri er síðan nýtt eða ekki.

Samráð milli stjórnvalda á grundvelli greinarinnar er mikilvægur þáttur í að upplýsa mál og leggja vandaðan grundvöll að úrlausn þess, ekki síst þar sem ákvæði frumvarpsins geta náð yfir fjárfestingar á ýmsum sviðum. Í greininni er ekki tekin afstaða til þess hvernig framkvæmd samráðsins eigi að vera háttáð og er ráðherra því eftirlátið að útfæra það nánar eftir þörfum hverju sinni. Ætla verður að samráð myndi að lágmarki felast í því að ráðherra kallaði eftir skriflegum umsögnum frá samráðsaðilum vegna fyrirliggjandi máls. Einnig gæti samráð t.d. verið útfært með þeim hætti að ráðherra og önnur hlutaðeigandi stjórnvöld störfuðu saman að undirbúningi og úrlausn máls í gegnum öll stig málsmeðferðar.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherrum sem fara með málefni þjóðaröryggisráðs, utanríkis- og varnarmál og málefni almannavarna verði heimilt hverjum um sig að óska eftir því að ráðherra hefji frumkvæðisrýni skv. 6. gr. ef þeir telja slíkt nauðsynlegt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Þó að ráðherra sé ekki lagalega bundinn af slíkri ósk verður að ætla að hann myndi jafnan taka ríkt tillit til hennar.

Um 12. gr.

Í greininni eru tilgreind í níu töluliðum þau viðmiðunaratriði sem ráðherra skal einkum horfa til við mat á því hvort ráðstöfun feli í sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu í skilningi ákvæða frumvarpsins. Mat ráðherra á þessu ræður því síðan hver niðurstaða máls verður, m.a. hvort ráðstöfun skuli samþykkt eða ekki og þá eftir atvikum með skilyrðum. Atvik og aðstæður sem geta haft þýðingu við matið eru ekki tæmandi talin í ákvæðinu, heldur eru

þar útlistuð ákveðin áhersluatriði sem setja um leið ramma um ákvarðanatöku ráðherra. Matsviðmið ákvæðisins ber að virða í samhengi hvert við annað og er ávallt um heildarmat að ræða. Það athugast að einstök matsviðmið geta skarast innbyrðis.

Í 1. tölul. er sjónum beint að því hvort andlag ráðstöfunar falli undir viðkvæmt svið skv. 3. gr. Þannig er ástæða til að gæta aukinnar varfærni þegar andlag ráðstöfunar er fyrirtæki sem starfar á viðkvæmu sviði skv. 3. gr.

Í 2.–4. tölul. eru tilgreind atriði varðandi þann erlenda aðila sem stendur að viðkomandi ráðstöfun. Í 2. tölul. er þannig ráðgert að litið skuli til þess hvort erlendur aðili tilheyri ríki utan EES eða ríki sem Ísland á ekki í öryggis- og varnarsamstarfi við. Ef svo er telst áhætta af fjárfestingunni vera meiri en ella og því ástæða til aukinnar varfærni, en í þessu samhengi ber að líta heildstætt á eignarhald og yfiráð aðilans. Jafnframt skal skv. 3. tölul. líta til orðspors og reynslu hlutadeigandi aðila af sambærilegum fjárfestingum eða viðskiptum hér á landi eða annars staðar. Ef engar upplýsingar liggja fyrir um slík atriði gæti verið ástæða til aukinnar varfærni. Einnig skiptir miklu máli að ekki ríki vafi um hver standi í raun að baki ráðstöfun, t.d. sem eigandi eða bakhjarl þess erlenda aðila sem sé í forgrunni í viðskiptunum. Þá skal skv. 4. tölul. litið til þess hvort eignarhald og stjórnskipulag erlenda aðilans sé gagnsætt svo að ekki fari milli mála hvernig raunverulegu eignarhaldi og eigendakeðju sé háttað. Með „raunverulegu eignarhaldi“ er átt við raunverulega eigendur í skilningi laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Verður þannig að liggja ljóst fyrir hver eða hverjir endanlegir eigendur aðilans eru, sé hann lögaðili, eða hver eða hverjir fari annars með yfiráð yfir honum. Sama á við um annars konar aðila, t.d. fjárvörslusjóði. Með „eigendakeðju“ er átt við þá sem fara með eignarhlut eða atkvæðisrétt í erlenda aðilanum, beint eða óbeint. Verður því að upplýsa með viðhlítandi hætti og helst á tæmandi hátt um þá sem fara beint eða óbeint með eignarhald og áhrifavald yfir aðilanum eftir því sem frekast er kostur. Viðhlítandi rakning á eignarhaldi og yfiráðum aðila er jafnframt forsenda þess að unnt sé að beita ýmsum öðrum matsviðmiðum greinarinnar. Hversu langt þarf að ganga í slíkri rakningu getur þó verið mismunandi eftir atvikum hverju sinni.

Samkvæmt 5. tölul. skal litið til þess hvort vísbendingar séu um að erlent ríki eða erlendur opinber aðili tengist ráðstöfun í krafti eignarhalds, stjórnunartengsla, yfiráða, fjármögnunar eða annarra áhrifa. Hér eru m.a. höfð í huga tilvik þar sem einkaréttarlegir lögaðilar leppa fyrir erlenda opinbera aðila, þ.e. eru í duldum eignar-, fjárhags- eða stjórnunartengslum við slíka aðila. Sérstök ástæða er til að gæta varfærni þegar erlendir opinberir aðilar standa að baki eða styðja við ráðstöfun beint eða óbeint, en þá getur einkum þurft að gefa því gaum hvaða hvatir kunni að búa að baki ráðstöfuninni.

Samkvæmt 6. tölul. skal litið til þess hvort hætta sé á að ráðstöfun tengist peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka eða feli í sér tilraun til slíkrar háttsemi eða að erlendi aðilinn hafi annars verið viðriðinn ólögmeta eða refsiverða háttsemi hér á landi eða erlendis. Við könnun á þessu mætti styðjast við sambærilegar aðferðir og tilkynningarskyldir aðilar beita samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, eftir því sem við á.

Samkvæmt 7. tölul. skal litið til þess hvort erlendur aðili sé eða hafi verið viðriðinn háttsemi sem hefur haft áhrif á öryggi eða allsherjarreglu á Íslandi eða í öðru ríki innan EES eða í ríki sem Ísland á í öryggis- og varnarsamstarfi við. Í ákvæðinu er vísað til neikvæðra áhrifa á hvers konar hagsmuni sem varða öryggi eða allsherjarreglu í viðkomandi ríki.

Samkvæmt 8. tölul. skal gæta þess hvort hætta sé á að ráðstöfun sé ósamrýmanleg efnahagslegum þvingunaraðgerðum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að framfylgja. Þar sem efnahagslegar þvingunaraðgerðir snúa alla jafna að áhættusömum ríkjum og aðilum er eðlilegt að ráðherra taki ríkt tillit til þessa atriðis við mat á ráðstöfun samkvæmt greininni.

Samkvæmt 9. tölul. skal jafnframt litið til þess hvort upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra hafi verið fullnægjandi. Ef aðili dregur undan atriði sem máli skipta, t.d. skirrist við að upplýsa hvernig eignarhaldi hans er háttað, er eðlilegt að gæta aukinnar varfærni. Þó ber að minna á þau úrræði sem ráðherra mun hafa samkvæmt frumvarpinu til að upplýsa mála-
vexti, sbr. 9. og 10. gr. Því ætti þetta matsviðmið almennt ekki að hafa sjálfstætt vægi nema viðleitni ráðherra til að kalla eftir upplýsingum frá erlendum aðila beri ekki árangur og óvissa ríki því um atriði sem máli skipta við matið.

Í greininni er enn fremur ráðgert að ráðherra geti, ef við á, tekið tillit til þess hvernig fyrrgreind matsviðmið horfa við aðilum sem eru tengdir erlenda aðilanum. Þetta myndi t.d. geta átt við um eigendur erlenda aðilans eða lögaðila sem tilheyra sömu samstæðu og erlendi aðilinn eða fyrirtækjakeðju sem hann er hluti af. Það veltur á atvikum hverju sinni hve mikið vægi atriði viðvirkjandi tengdum aðilum eiga að hafa við mat ráðherra samkvæmt greininni. Hugtakið *tengdir aðilar* er skilgreint í 2. gr., sbr. einnig skýringar við þá grein.

Matsviðmiðin í ákvæðinu eru sem fyrr segir sniðin að því markmiði frumvarpsins að vernda þjóðaröryggi og allsherjarreglu og ber að túlka og beita þeim í því ljósi. Þar sem mat ráðherra samkvæmt greininni verður óhjákvæmilega atviksbundið er ekki raunhæft að setja nákvæma forskrift um það í ákvæðum frumvarpsins eða lögskýringargögnum hvernig matið skuli almennt fara fram. Þó má gera ráð fyrir að nánari viðmiðanir þar um muni mótast í stjórnsluframkvæmd verði frumvarpið að lögum. Með hliðsjón af þeirri frumskyldu stjórnvalda að gæta þjóðaröryggis verður að gefa ráðherra ríkt svigrúm til mats að þessu leyti þótt ætíð verði að gera þá kröfu að matið sé málefnalegt, niðurstaðan gildum rökum studd og meðalhófs gætt.

Um 13. gr.

Í greininni er fjallað um ákvörðun sem ráðherra tekur um lokaniðurstöðu máls að lokinni heildstæðri tveggja fasa rýni, þ.e. ef máli lauk ekki strax í fyrri fasa málsmeðferðar. Í fyrsta lagi getur ráðherra samþykkt ráðstöfun án nokkurrar íhlutunar ef ráðstöfunin er ekki talin hafa í för með sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. 1. mgr. Í öðru lagi er ráðherra heimilt að samþykkja ráðstöfun, en binda hana jafnframt tilgreindum skilyrðum ef það þykir nauðsynlegt til að koma í veg fyrir að ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. 2. mgr. Í þriðja lagi getur ráðherra, ef skilyrði eru ekki nægjanleg í því augnamiði, ákveðið að leggja bann við ráðstöfun þar sem hún er talin ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. 3. mgr. Þriðji og síðasti kosturinn er augljóslega þrautaúrræði sem ætla verður að myndi almennt heyra til undantekninga. Á endanum veltur val ráðherra á milli þessara þriggja kosta á málefnalegu mati á mögulegum áhrifum ráðstöfunar á öryggishagsmuni í ljósi matsviðmiða 12. gr., sbr. einnig skýringar við þá grein.

Að því er varðar skilyrði skv. 2. mgr. þá er lagt til að ráðherra hafi víðtækt svigrúm til að ákvarða efni þeirra enda séu þau málefnaleg og fallin til að ná settum markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Til dæmis gætu skilyrði lotið að takmörkunum á valdi eða réttindum hlutaðeigandi aðila yfir því fyrirtæki eða þeirri eign sem ráðstöfun lýtur að eða viðvarandi upplýsingagjöf til stjórnvalda um tiltekin atriði. Gert er ráð fyrir að skilyrðum verði að jafnaði ekki markaður ákveðinn gildistími fyrir fram og að þau gildi því að meginreglu jafnlengi og viðkomandi erlendur aðili heldur réttindum sínum.

Þegar til álita kemur að setja skilyrði skv. 2. mgr. ber ráðherra að veita hlutaðeigandi erlendum aðila hæfilegan frest til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um fyrirhuguð skilyrði, sem hefur jafnframt í för með sér lengri frest skv. 8. gr. Leitast ber við að ná samkomulagi

um skilyrði eftir því sem framast er unnt. Að öðrum kosti verður efni skilyrða einhliða ákveðið af ráðherra að teknu tilliti til sjónarmiða aðila.

Ef ráðherra á ekki aðra úrkosti en að grípa í þann neyðarhemil að banna ráðstöfun skv. 3. mgr. er ráðgert að viðkomandi ráðstöfun teljist þar með ógild og óbindandi fyrir þá aðila sem eiga í hlut. Ákvörðun ráðherra getur jafnframt innihaldið fyrirmæli um að athafnir sem þegar kunna að hafa átt sér stað skuli ganga til baka.

Einungis getur komið til ihlutunar í ráðstöfun skv. 2. og 3. mgr. að lokinni heildstæðri tveggja fasa málsmeðferð, sbr. 2. mgr. 8. gr. Ef máli lýkur strax í fyrri fasanum getur það einungis gerst með samþykki ráðstöfunar sem myndi þá byggjast á 8. gr.

Um 14. gr.

Í 1. mgr. er ráðherra veitt heimild til að breyta ákvörðun sinni eða afturkalla hana og taka eftir atvikum nýja ákvörðun í hennar stað ef uppfyllt er eitthvert þeirra skilyrða sem greinir í 1.–3. tölul. ákvæðisins.

Í fyrsta lagi er lagt til í 1. tölul. að heimildin eigi við ef ákvörðun ráðherra hefur byggst á röngum, villandi eða ófullnægjandi upplýsingum frá hlutaðeigandi erlendum aðila. Áréttað skal að þessi tölulíður á einungis að taka til tilvika þar sem viðkomandi upplýsingar stafa frá þeim erlenda aðila sem stendur að ráðstöfun, hvort heldur honum sjálfum eða þriðja aðila fyrir hans hönd.

Í öðru lagi er lagt til í 2. tölul. að heimildin gildi í tilvikum þar sem brotið er gegn skilyrði sem ráðherra hefur sett með stoð í 2. mgr. 13. gr. Við sama tilefni getur einnig komið til greina að beita úrræðum skv. 15. gr., sbr. skýringar við þá grein. Það kemur í hlut ráðherra að meta hvor leiðin skuli farin eftir eðli og alvarleika brots og atvikum að öðru leyti.

Í þriðja lagi er lagt til í 3. tölul. að heimildinni verði beitt ef verulegar breytingar verða á forsendum fyrir mati ráðherra á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Svo að til greina komi að ráðherra hrófli við fyrri ákvörðun á grundvelli þessa tölulíðar þarf forsendubreytingin að teljast veruleg. Rétt er að taka fram að breyting eða afturköllun ákvörðunar á grundvelli þessa tölulíðar gæti allt eins verið aðila til hagsbóta.

Um meðferð máls samkvæmt greininni, þ.m.t. töku nýrrar ákvörðunar ef svo ber undir, fer m.a. eftir ákvæðum III.–V. kafla, eftir því sem við á.

Um 15. gr.

Greinin mælir fyrir um úrræði sem ráðherra er heimilt að beita til að bregðast við brotum gegn ákvæðum frumvarpsins. Tekið skal fram að úrræði samkvæmt greininni fela ekki í sér refsiviðurlög heldur almenn framfylgdarúrræði til að vinda ofan af ólögmætu ástandi sem skapast hefur við brot. Í ljósi þess að ekki er gert ráð fyrir refsiviðurlögum í frumvarpinu er mikilvægt að veita ráðherra öflug úrræði í þessu skyni til að skapa varnaðaráhrif.

Í 1. mgr. eru talin upp þau brot sem geta orðið grundvöllur að beitingu úrræða samkvæmt greininni. Meðal annars er um að ræða brot gegn ákvæðum 4. og 5. gr. um tilkynningarskyldu, þ.m.t. banni við framkvæmd ráðstöfunar á meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir, auk skyldu til að leggja fram tilkynningu að kröfu ráðherra skv. 6. gr. Þá tekur ákvæðið til brota gegn tilgreindum ákvörðunum ráðherra, þ.m.t. skilyrðum sem sett hafa verið á grundvelli 2. mgr. 13. gr. Þessu til viðbótar tekur ákvæðið til brota gegn ákvæðum stjórnvaldsfyrirmæla í tilteknum tilvikum, þ.e. ákvæðum reglugerða sem ráðherra setur með heimild í ákvæðum frumvarpsins. Í því tilviki verður þó einnig að vera tilgreint í viðkomandi stjórnvaldsfyrirmælum að brot gegn ákvæðum þeirra geti verið grundvöllur að beitingu úrræða samkvæmt

þessari grein frumvarpsins. Horfir það til aukins skýrleika um samspil ákvæða stjórnvaldsfyrirmæla við ákvæði greinarinnar.

Í 2. mgr. er ráðgert að úrræðum samkvæmt greininni verði einnig beitt um ráðstafanir sem miða sýnilega að því að sniðganga ákvæði frumvarpsins o.fl., þar á meðal í tilvikum þar sem innlendir aðili er leppur fyrir erlendan aðila. Með 2. mgr. eru einkum höfð í huga tilvik þar sem ráðstöfun gæti við fyrstu sýn virst falla utan ákvæða frumvarpsins, en nánari skoðun leiðir í ljós að haldbær rök standa ekki til þeirrar niðurstöðu. Ákvæðið felur því í sér áréttingu á að byggja skuli á raunveruleikamati, fremur en að einblína á form ráðstöfunar, við mat á því hvort ráðstöfun teljist falla undir gildissvið frumvarpsins. Við beitingu ákvæðisins þarf ekki að sýna fram á huglæga afstöðu aðila í þessum efnum heldur er mat á skilyrðum 2. mgr. almennt og hlutlægt. Það athugast jafnframt að ráðstafanir sem lýst er í 2. mgr. eru þess eðlis að þær falla í raun réttir undir gildissvið frumvarpsins, þ.m.t. á grundvelli markmiðsskýringar. Beiting 2. mgr. felur því ekki í sér eiginlega rýmkun á gildissviði frumvarpsins.

Í 3. mgr. er kveðið á um þau úrræði sem ráðherra getur beitt vegna brota skv. 1. og 2. mgr. Áður en þeim er beitt er gert ráð fyrir að ráðherra skori á hlutaðeigandi að bæta úr broti. Sé þeirri áskorun ekki sinnt eða úrbætur eru hvorki mögulegar né raunhæfar er lagt til að ráðherra verði heimilt að beita þrenns konar úrræðum, einu eða fleiri saman eða hverju eftir öðru, eftir því sem við á, í þeim tilgangi að koma á lögmætu ástandi. Þessum úrræðum er nánar lýst í 1.–3. tölul. ákvæðisins. Áréttu ber að ekki er um refsiviðurlög að ræða.

Í fyrsta lagi er lagt til í 1. tölul. að ráðherra sé heimilt að fyrirskipa að undið skuli ofan af ráðstöfun eða réttindum að viðlögðum dagsektum. Ákvörðun ráðherra getur þannig beinst að viðkomandi viðskiptaráðstöfun og/eða þeim réttindum sem erlendir aðili hefur öðlast í skjóli hennar. Eins og segir í ákvæðinu getur ákvörðun ráðherra m.a. lotið að því að gripað skuli til nauðsynlegra ráðstafana til að losa um eignarhlut eða önnur réttindi hlutaðeigandi erlends aðila, þ.m.t. að réttindi séu boðin til sölu á markaði ef við á. Líkt og orðalag ákvæðisins ber með sér er það ekki tæmandi um hvernig ráðherra getur útfært ákvörðunina heldur er honum eftirlátið svigrúm til að meta hverju sinni hverra ráðstafana sé þörf til að ná fram því markmiði að undið verði ofan af ólögumráðstöfun eða réttindum. Í ákvæðinu eru einnig fyrir mæli um fjárhæð dagsekta, svo og um lögveðrétt fyrir dagsektum í þeim eignarhlut eða réttindum erlends aðila sem brot lýtur að, auk sérstakrar heimildar til þess að krefjast þess að viðkomandi réttindi verði seld nauðungarsölu á grundvelli slíks lögveðs.

Í öðru lagi er lagt til í 2. tölul. að ráðherra geti lýst réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk. Þannig geti ráðherra m.a. ákveðið, eftir því sem við á, að atkvæðisréttur aðila í fyrirtæki eða lögaðila falli niður og skuli þá litið fram hjá honum, m.a. við atkvæðagreiðslu á hluthafafundi og útgreiðslu arðs. Jafnframt geti ráðherra fellt niður ráðstöfunarheimild aðila yfir þeirri eign eða réttindum sem um er að ræða. Úrræði samkvæmt ákvæðinu miða öðrum þræði að því að koma í veg fyrir að aðili geti neytt réttinda sinna eins og ekkert hafi í skorist þrátt fyrir hið ólögmeta ástand. Þá er ætlunin að girða fyrir að aðili geti hagnast á broti gegn ákvæðum frumvarpsins, t.d. með viðtöku arðs í skjóli réttinda eða framsali þeirra.

Í þriðja lagi er lagt til í 3. tölul. að ráðherra geti fyrir hönd ríkissjóðs krafist innlausnar á réttindum hlutaðeigandi aðila. Náist ekki samkomulag um innlausnarverð skuli fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms. Ákvæðið felur í sér eignarnámsheimild sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, um að fullar bætur komi fyrir eign. Áskilnaði um almannaðörf er einnig fullnægt, enda helgast úrræðið af réttarvörslunauðsyn, þ.e. nauðsyn þess að tryggja að ákvæðum frumvarpsins sé fylgt og að unnt sé að koma á lögmætu ástandi ef út af er brugðið. Í ljósi meðalhófsreglu verður þó að ganga út frá því að innlausn verði að jafnaði ekki beitt ef hægt er að ná settu markmiði með

öðrum og vægari hætti. Ef heimildinni yrði beitt má ætla að ríkissjóður myndi almennt leitast við að losa um eignarhald sitt á innleystri eign.

Hugtakið *réttindi* í 1.–3. tölul. 3. mgr., sem skýra ber rúmt, getur t.d. náð yfir hlutafé og atkvæðisrétt í lögaðila, annars konar réttindi sem veita aðila áhrifavald yfir stjórn eða fjármunum lögaðila, svo og eignarréttindi yfir fasteign og fasteignaréttindi.

Við val á milli úrræða skv. 3. mgr. ber að gæta þess að það úrræði sem verður fyrir valinu sé til þess fallið að koma á lögmatu ástandi og að ekki sé gengið lengra en nauðsyn ber til. Þá ber ráðherra að skora á aðila að bæta úr broti áður en úrræðum skv. 3. mgr. er beitt. Í flestum tilfellum ætti aðila að vera í lófa lagið að bæta úr broti, t.d. gegn tilkynningarskyldu, en úr slíku broti mætti almennt bæta einfaldlega með því að tilkynna ráðherra um viðkomandi ráðstöfun svo að tilskilin rýni geti farið fram.

Í 4. mgr. kemur fram að ráðherra sé heimilt að beina þeim fyrirmælum til aðila að framfylgja ekki viðkomandi ráðstöfun eða láta af frekari framkvæmdum þar til fyrir liggur endanleg ákvörðun um hvort úrræðum skv. 3. mgr. verði beitt. Slík fyrirmæli ráðherra girða þó vitaskuld ekki fyrir að aðili geri viðeigandi ráðstafanir í því skyni að bæta úr mögulegu broti þannig að ekki þurfi að koma til beitingar úrræða skv. 3. mgr.

Í 5. mgr. er kveðið á um að ráðstafanir og löggæringar sem brjóta í bága við ákvarðanir og fyrirmæli ráðherra samkvæmt ákvæðum greinarinnar teljist ógildir. Með því öðlast slíkar ráðstafanir eða löggæringar ekki réttaráhrif og eru því að vettugi virðandi. Skýra ber hugtökin ráðstafanir og löggæringa í ákvæðinu rúmt. Þessari reglu er ætlað að styrkja enn frekar áhrifamátt úrræða ráðherra samkvæmt greininni og koma í veg fyrir að aðili geti afhafst í skjóli ólögmarks ástands eins og ekkert hafi í skorist. Meðal annars í ljósi þess að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir refsivíðurlögum er þörf fyrir skýra reglu um ógildi löggæringa til að auka varnaðaráhrif.

Vakin skal athygli á því í þessu sambandi að samkvæmt almennum reglum félagaréttar er félagsstjórn og framkvæmdastjóra óheimilt að framfylgja ákvörðunum hluthafafundar eða annarra stjórnaraðila félagsins ef ákvarðanirnar eru ógildar vegna þess að þær brjóta í bága við lög eða félagssamþykktir, sbr. m.a. 2. mgr. 76. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995. Þá getur hluthafi, stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri, að nánari skilyrðum uppfylltum, leitað ógildingar fyrir dómstólum á ákvörðun hluthafafundar sem hefur verið tekin með ólögmatum hætti. Almennar reglur félagaréttar styðja þannig við framfylgd ákvæða frumvarpsins til viðbótar úrræðum ráðherra samkvæmt greininni.

Um meðferð máls vegna mögulegrar beitingar úrræða samkvæmt greininni fer m.a. eftir ákvæðum III.–V. kafla, eftir því sem við á.

Um 16. gr.

Í greininni eru fyrirmæli um bráðabirgðaákvarðanir sem ráðherra getur tekið ef brýn nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu og miða að því að hindra framkvæmd ráðstafana þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir í málum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Samkvæmt 1. mgr. getur bráðabirgðaákvörðun ýmist falist í því að ráðstöfun sé stöðvuð til bráðabirgða og/eða að réttindi hlutaðeigandi aðila séu til bráðabirgða lýst óvirk á þann hátt sem greinir í 2. tölul. 3. mgr. 15. gr. Með því að áskilja *brýna* nauðsyn er hert á því skilyrði í ákvæðinu, enda er bráðabirgðaákvörðun tekin við aðstæður þar sem ekki liggur fyrir endanleg niðurstaða ráðherra í máli á grundvelli frumvarpsins.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um gildistíma bráðabirgðaákvörðunar, þ.e. að hún falli úr gildi þegar fyrir liggur endanleg ákvörðun ráðherra í viðkomandi máli sem leysir bráðabirgðaákvörðunina

af hólmi. Bráðabirgðaákvörðun getur þá legið fyrir þegar á fyrstu stigum máls og gilt þangað til því er lokið af hálfu ráðherra.

Í 3. mgr. er kveðið á um að löggæringar og ráðstafanir, sem brjóta í bága við bráðabirgðaákvörðun ráðherra samkvæmt ákvæðinu, séu ógildar. Rétt er að kveða skýrt að orði um afleiðingar brota gegn bráðabirgðaákvörðunum ráðherra, m.a. í ljósi þess að ekki er gert ráð fyrir refsiviðurlögum í frumvarpinu, sbr. einnig 6. mgr. 15. gr.

Um meðferð máls vegna mögulegrar bráðabirgðaákvörðunar samkvæmt greininni fer eftir ákvæðum III.–V. kafla, eftir því sem við á.

Um 17. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ráðuneytum og ríkisstofnunum sé óheimilt að veita leyfi, samþykki eða staðfestingu á grundvelli annarra laga fyrir ráðstöfun ef grunur leikur á um að hún feli í sér brot sem greinir í 1. eða 2. mgr. 15. gr. eða brot gegn bráðabirgðaákvörðun skv. 16. gr. Sama á við um þinglýsingu, opinbera skrásetningu og sambærilegar stjórnvaldsathafnir sem eru liður í framkvæmd viðkomandi ráðstöfunar. Að auki er ráðgert að hlutaðeigandi stjórnvaldi verði skylt að láta slíka stjórnvaldsathöfn ganga til baka með stoð í ákvæðinu hafi hún þegar farið fram. Ákvæðið felur í sér sjálfstæða heimild til afturköllunar og þarf hún því ekki að sækja jafnframt stoð í aðra lagaheimild. Beiting ákvæðisins myndi helst geta komið til greina samhliða beitingu ráðherra á úrræðum skv. 15. og 16. gr. Eðli málsins samkvæmt myndi þurfa að beita ákvæðinu af varfærni og er eðlilegt að það yrði jafnan gert í samráði við ráðherra, sbr. einnig 2. mgr.

Í 2. mgr. er ráðgert að ríkisstofnun skuli gera ráðherra viðvart ef grunur vaknar hjá henni um brot sem greinir í 1. eða 2. mgr. 15. gr. eða brot gegn bráðabirgðaákvörðun skv. 16. gr. Með 2. mgr. er ekki lagt fyrir ríkisstofnanir að halda úti sérstöku eftirliti vegna ákvæða frumvarpsins. Á hinn bóginn felur ákvæðið í sér tilkynningarskyldu, með tilfallandi sniði, sem virkjast vegna atvika sem benda til þess að brotið hafi verið gegn ákvæðum frumvarpsins, t.d. um skyldurýni. Slík tilkynningarskylda er mikilvæg til að auka varnaðaráhrif ákvæða frumvarpsins, sér í lagi í ljósi þess að ekki er mælt fyrir um refsiviðurlög í því. Ekki þykir ástæða til að leggja slíka tilkynningarskyldu á ráðuneyti og er 2. mgr. því bundin við ríkisstofnanir. Ákvæði um þagnarskyldu í öðrum lögum standa vitaskuld ekki í vegi fyrir slíkri upplýsingagjöf til ráðherra, sbr. 2. og 3. mgr. 18. gr.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt, með ákvörðun, að fela ríkisstofnun, einni eða fleiri, tilgreind verkefni sem varða framkvæmd laganna, verði frumvarpið samþykkt, og stjórnvaldsfyrirmæla og ákvarðana ráðherra á grundvelli þeirra, enda liggi fyrir samþykki þess ráðherra sem viðkomandi stofnun heyrir undir samkvæmt forsetaúrskurði. Ákvæðið lýtur einvörðungu að ákvörðunum ráðherra um að leggja slík verkefni í hendur annarra stjórnvalda með almennum og viðvarandi hætti. Sem dæmi má nefna að sérhæfðu stjórnvaldi væri falið það verkefni að vinna úr og greina upplýsingar um eignarhald fyrirtækja sem kæmu við sögu í málum sem varða ákvæði frumvarpsins. Um er að ræða heimildarákvæði sem ekki verður gripið til nema aðstæður leyfi og með samþykki hlutaðeigandi ráðherra sem fyrr segir. Tekið skal fram að ákvæðið hefur engin áhrif á almenna heimild ráðherra til að leita eftir upplýsingum og sjónarmiðum frá öðrum stjórnvöldum við meðferð einstakra mála, sbr. 9. og 10. gr.

Um 18. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli um þagnarskyldu og meðferð upplýsinga í málum á grundvelli frumvarpsins, svo og um nauðsynleg upplýsingaskipti milli stjórnvalda o.fl.

Í 1. mgr. eru fyrir mæli um þagnarskyldu þeirra sem munu starfa að framkvæmd laganna á vegum stjórnvalda, verði frumvarpið samþykkt. Um nánara inntak þagnarskyldunnar er í ákvæðinu vísað til 42. gr. stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993.

Í 2. mgr. er tekið fram að þagnarskylda komi ekki í veg fyrir upplýsingaskipti milli stjórnvalda og eftir atvikum erlendra yfirvalda og fjölþjóðastofnana. Helgast þessi regla m.a. af ákvæðum frumvarpsins um samráð milli ólíkra ráðherra og annarra stjórnvalda, en til þess að slíkt samráð þjóni tilgangi þurfa viðkomandi stjórnvöld að geta skipst á upplýsingum sem eru háðar þagnarskyldu. Sömu rök eiga við um upplýsingaskipti við erlend yfirvöld og fjölþjóðastofnanir vegna fjárfestingarýni.

Í 3. mgr. er vísað til þess að ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu víki fyrir rétti ráðherra til upplýsingaöflunar samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, auk miðlunar upplýsinga skv. 2. mgr. Þó er tekið fram að stjórnvöldum sé óskýlt að láta af hendi trúnaðarmerktar upplýsingar varðandi samskipti og samstarf við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir. Síðastnefnd regla getur talist eðlileg enda er mikilvægt að halda trúnað um slíkar upplýsingar sem kunna að liggja fyrir hjá stjórnvöldum.

Í 4. mgr. er að finna hefðbundið ákvæði viðvíkjandi persónuvernd, þess efnis að öflun, miðlun og meðferð upplýsinga samkvæmt ákvæðum frumvarpsins skuli vera nauðsynleg fyrir framkvæmd þeirra og í samræmi við ákvæði laga og reglugerða um vernd persónuupplýsinga. Ljóst er að ýmsar upplýsingar sem unnið verður með við meðferð mála samkvæmt frumvarpinu geta talist persónuupplýsingar, t.d. gögn varðandi persónuauðkenni einstaklinga. Verði frumvarpið að lögum munu þau veita skýra heimild fyrir slíkri vinnslu að gættum skilyrðum lagareglna um persónuvernd, þ.m.t. um lögmati og meðalhóf. Tilgangur vinnslunnar er jafnframt skýr og málefnalegur eins og efni frumvarpsins ber með sér.

Í 5. mgr. er lagt til að ákvæði stjórn-sýslulaga um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls gildi ekki um meðferð mála samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Þá gildi ákvæði upplýsingalaga ekki um upplýsingar sem varða slík mál. Í ákvæðinu er þannig lögð til almenn undanþága frá nefndum lögum í stað þess að metið verði í hverju tilviki hvort gögn mála samkvæmt ákvæðum frumvarpsins falli undir undantekningar frá upplýsingarétti samkvæmt fyrrgreindum lögum. Með öðrum orðum verði gögn og upplýsingar í málum samkvæmt frumvarpinu undanþegnar upplýsingarétti í eitt skipti fyrir öll. Þykir nauðsynlegt að fara þá leið til að tryggja fullan trúnað um gögn í tengslum við fjárfestingarýni þar sem þessi mál varða jafnan viðkvæma öryggishagsmuni ríkisins sem og viðskiptamálefni fyrirtækja. Önnur tilhögun, þ.e. að metið sé í hverju tilviki hvort gögn falli undir upplýsingarétt og því ekki útilokað að þau fáiast afhent, gæti dregið úr vilja hlutaðeigandi til að láta stjórnvöldum í té gögnin, sem væri til þess fallið að bitna á gæðum og trúverðugleika málsmeðferðarinnar.

Í 6. mgr. er að finna ákvæði sem hvílir á sambærilegum rökum og 5. mgr. þess efnis að ráðherra sé óskýlt að kynna aðila tiltekna upplýsingar í máli, þ.m.t. upplýsingar sem liggja til grundvallar ákvörðun hans, ef nauðsynlegt er að þær fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Með þessu ákvæði er vikið frá almennum reglum um andmælarétt og rökstuðningsskyldu að því er varðar upplýsingar sem ráðherra telur ekki unnt að kynna aðila vegna öryggishagsmuna. Til þess getur því komið, svo að dæmi sé tekið, að ráðherra byggji ákvörðun í máli á tilteknum upplýsingum sem hann hefur aflað án aðkomu málsaðila, án þess að hinum síðarnefnda sé gert viðvart um tilvist og efni þeirra upplýsinga og að ákvörðun hans byggist á þeim.

Í 7. mgr. er mælt svo fyrir að ráðherra geti birt kröfur, áskoranir og tilkynningar samkvæmt ákvæðum frumvarpsins í Lögbirtingablaði ef ekki er ljóst að hvaða aðila eða fyrirsvarsmanni þeim skuli beint. Með ákvæðinu eru m.a. höfð í huga tilvik þar sem ráðherra berast upplýsingar

um viðskipti sem óljóst er hver standi að baki og ekki er unnt að leiða það í ljós með einföldu móti. Á grundvelli ákvæðisins getur ráðherra t.d. birt í Lögbirtingablaði kröfu um tilkynningu vegna tiltekinnar ráðstöfunar á grundvelli heimilda frumvarpsins til frumkvæðisrýni. Ákvæðið felur í sér þrautáurræði sem á aðeins við ef ekki er unnt að afla viðhlítandi upplýsinga um aðila eða fyrirsvarsmann vegna tiltekins máls.

Með tilliti til réttaröryggissjónarmiða veitir 7. mgr. ráðherra einnig heimild til að tilnefna lögmann til að gæta hagsmuna óþekkts aðila vegna meðferðar máls samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Slík tilnefning myndi þá gilda þar til kunnugt yrði um réttan aðila eða fyrirsvarsmann vegna viðkomandi máls, eða annars þangað til málinu lyki. Vart þarf að taka fram að þóknun slíks lögmanns yrði greidd úr ríkissjóði og mætti þar hafa hliðsjón af tíma-gjaldi vegna vinnu lögmanns sem starfa samkvæmt opinberri skipun eða tilnefningu. Áréttu ber að úrræði þessu yrði ekki beitt nema í algerum undantekningartilfellum, enda ætti yfirleitt að vera unnt að komast að því hver sé réttur aðili eða fyrirsvarsmaður vegna viðkomandi máls, þ.m.t. með því að láta reyna á birtingu tilkynningar í Lögbirtingablaði samkvæmt því sem áður var rakið.

Í 8. mgr. er ráðherra veitt heimild til að ákveða að stjórnvöld sem koma að framkvæmd ákvæða frumvarpsins, þar á meðal ráðherra sjálfur, eða annað stjórnvald eða stjórnvöld, taki þátt í fjölþjóðlegu samstarfi um fjárfestingaryrni, t.d. meðal Norðurlanda og aðildarríkja ESB. Samkvæmt 8. mgr. er slík þátttaka háð samþykki þess ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál, svo og samþykki þess ráðherra sem viðkomandi stjórnvald heyrir stjórnarfarslega undir. Komi til slíks samstarfs verður m.a. heimilt að miðla upplýsingum til erlendra samstarfsaðila í þágu viðkomandi samstarfs, sbr. 2. mgr.

Í 9. mgr. er loks að finna heimild til setningar reglugerðar um nánari framkvæmd greinarinnar.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra skuli, í því skyni að tryggja skilvirkni, yfirsýn og gagnsæi varðandi framkvæmd ákvæði frumvarpsins, efna reglulega til samráðs um þessi atriði m.a. með hlutaðeigandi ráðuneytum, stofnunum, fulltrúum atvinnulífsins og eftir atvikum öðrum hagaðilum. Slíkt samráð þjónar m.a. þeim tilgangi að móta og samræma verklag stjórnvalda vegna framkvæmdar ákvæða frumvarpsins, svo og að auka yfirsýn og þekkingu innan málaflokksins, m.a. í ljósi réttarframkvæmdar erlendis. Þá er það mikilvægur þáttur í slíku samráði að gefa hlutaðeigandi kost á að koma á framfæri ábendingum og tillögum að úrbótum ef við á, hvort heldur í lokuðu eða opnu umhverfi. Ráðherra verður eftirlátið svigrúm til að ákveða tilhögun samráðs á grundvelli ákvæðisins og hve oft það fer fram. Ekki þykir ástæða til að kveða nánar á um slík framkvæmdaratriði í ákvæðinu, en þó er tekið fram að efna skuli til samráðsins með reglulegum hætti. Með vísan til þess og tilgangs ákvæðisins má telja það eðlilegt lágmark að samráð fari fram einu sinni á ári eða oftár ef ástæða er til.

Með ákvæðinu er m.a. lögð áhersla á að stjórnvöld leggi stöðugt mat á hvort ástæða sé til að huga að og leggja til endurskoðun á afmörkuðum þáttum í ákvæðum frumvarpsins, verði frumvarpið að lögum, með tilliti til markmiða frumvarpsins, skilvirkni og meðalhófs, auk réttarþróunar á sama sviði í helstu samanburðarríkjum.

Um 20. gr.

Greinin fjallar um málskot til dómstóla. Í 1. mgr. er kveðið á um að ákvarðanir ráðherra á grundvelli frumvarpsins verði bornar undir héraðsdóm í samræmi við almennar reglur, sbr. 60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, enda sé mál höfðað innan sex mánaða frá því að aðila varð

kunnugt um ákvörðun. Þar sem ákvarðanir ráðherra á grundvelli frumvarpsins varða ríka almannahagsmuni þykir rétt að miða við sex mánaða málshöfðunarfrést sem á sér hliðstæður í mörgum öðrum lögum. Um réttarfarsskilyrði fyrir málshöfðun vegna ákvörðunar ráðherra fer annars eftir almennum reglum.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra, sem fyrirvarsmanni ríkisins, sé heimilt í dómsmáli skv. 1. mgr., m.a. að eigin frumkvæði, að krefjast þess að skjal verði lagt fyrir dómara í trúnaði ef það hefur að geyma upplýsingar sem nauðsynlegt er að fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, sbr. 69. gr. laga um meðferð einkamála. Lagt er til að dómari taki afstöðu til slíkrar kröfu ráðherra með ákvörðun sem yrði samkvæmt því ekki kæránleg til æðri dóms. Fallist dómari á slíka kröfu ráðherra munu aðrir málsaðilar og málflytjendur þeirra ekki eiga rétt til aðgangs að viðkomandi skjali eða upplýsingum um efni þess. Þá er ráðgert að ákvæði málsgreinarinnar gildi einnig í málum sem rekin eru fyrir æðri dómi.

Ákvæðið helgast af nauðsyn þess að ráðherra verði ekki knúinn, í því skyni að verja ákvörðun sína fyrir dómi, að rjúfa trúnað um skjal sem nauðsynlegt er að fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Með ákvæðinu eru því tekin af öll tvímæli um að heimildinni í 69. gr. laga um meðferð einkamála, til að leggja skjal fyrir dómara í trúnaði, megi beita að framangreindu skilyrði uppfylltu, hvað sem liður skilyrðum sem sett eru í nefndu laga-ákvæði. Ákvæðið stendur jafnframt í tengslum við undantekningarreglur 5. og 6. mgr. 18. gr. varðandi upplýsingarétt og rökstuðning.

Um 21. gr.

Í 1. mgr. er almenn reglugerðarheimild sem kemur til fyllingar sértækum reglugerðarheimildum í einstökum ákvæðum frumvarpsins.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra viðhafi skyldubundið samráð við aðra ráðherra, sbr. 1. mgr. 11. gr., vegna setningar reglugerðar um útlistun viðkvæmra sviða skv. 3. gr. sem falla undir reglur frumvarpsins um skyldurýni. Í slíkri reglugerð verður að finna nánari lýsingu og upptalningu á þeim geirum og starfsemi sem á undir eitthvert viðkvæmu sviðanna skv. 1.–7. tölul. 3. gr., og sem falla hvert um sig undir málefna svið ólíkra ráðherra. Því er rétt að ítarlegt samráð verði haft um reglugerðina milli hlutaðeigandi ráðherra áður en hún verður sett, líkt og ákvæðið gerir kröfu um. Í ljósi upptalningar 3. gr. má ætla að samráðið myndi ávallt ná m.a. til ráðherra sem fara með samgöngur, orkumál, hagstjórn og fjármálastöðugleika, auk þeirra ráðherra sem beinlínis eru tilgreindir í 1. másl. 1. mgr. 11. gr. Framangreind regla 2. mgr. tekur einnig til setningar reglugerðar um undanþágur skv. 4. mgr. 6. gr.

Um 22. gr.

Í greininni er lagt til að ráðherra skuli innheimta gjald af erlendum aðila vegna meðferðar tilkynninga skv. 7. gr. Upphæð gjalds samkvæmt ákvæðinu skal ákveðin í reglugerð og miðast við útgjöld stjórnvalda af framkvæmd laganna, nái frumvarpið fram að ganga. Hagræðis vegna þykir rétt að gjaldtakan verði nánar útlistuð í reglugerð fremur en að fjárhæð hennar verði bundin í lög. Þessi tilhögun gefur ráðherra svigrúm til að endurskoða upphæð gjaldsins reglubundið að teknu tilliti til þróunar tölulegra forsendna hverju sinni. Um gjaldtökuna fer að öðru leyti eftir almennum reglum um þjónustugjöld.

Þá er tekið fram í ákvæðinu að frestur til afgreiðslu máls skv. 8. gr. geti ekki byrjað að líða fyrir en gjaldið er greitt, líkt og eðlilegt getur talist, enda er greiðsla gjaldsins forsenda fyrir því að mál verði tekið til meðferðar á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Í framkvæmd yrði gjaldið því væntanlega innt af hendi fyrir eða samtímis framlagningu tilkynningar til ráðherra.

Um 23. gr.

Lagt er til að lögini taki gildi 1. júlí 2026 til að veita stjórnvöldum ráðrúm til að undirbúa framkvæmd þeirra. Ákvæði til bráðabirgða taki þó þegar gildi líkt og liggur í hlutarins eðli.

Um 24. gr.

Í greininni er lagt til að hið almenna öryggisákvæði í 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri falli brott, enda koma ákvæði frumvarpsins í staðinn fyrir það, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.7.2. Í samræmi við almennar reglur um lagaskil yrði 12. gr. eftir sem áður beitt um atvik sem átt hafa sér stað í gildistíð ákvæðisins, að gættum þeim átta vikna fresti sem settur er í ákvæðinu og byrjar að líða þegar ráðherra verður kunnugt um fjárfestingu.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í 1. mgr. er ráðgert að stjórnvöld standi að gerð aðgengilegs kynningarefnis um skyldur aðila og málsmeðferð. Æskilegt má telja að slíkt kynningarefni liggja fyrir með hæfilegum fyrirvara áður en lögini taka gildi og að það verði a.m.k. á íslensku og ensku.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra leggi mat á hvort þörf sé fyrir endurskoðun ákvæða frumvarpsins, að fenginni reynslu af framkvæmd þeirra, innan tveggja ára frá gildistöku. Skal ráðherra þá flytja Alþingi skýrslu um framkvæmdina en í þeirri skýrslu skal, hvað mögulega endurskoðun laganna varðar, m.a. beina sjónum að afmörkun viðkvæmra sviða skv. 3. gr. sem reglur um skyldurýni gilda um. Í skýrslunni skal þá tekin afstaða til þess hvort rök standi til þess að skilgreiningu viðkvæmra sviða verði breytt til þrengingar eða rýmkunar eða að hún haldist óbreytt, m.a. að teknu tilliti til þróunar öryggisumhverfis landsins og nágrennaríkja sem og réttarþróunar erlendis. Í ákvæðinu eru ekki tæmandi talin þau atriði sem skýrsla ráðherra og tillögur í henni að mögulegri endurskoðun ákvæða frumvarpsins gætu lotið að. Ákvæðið hvílir á sambærilegum röksemdum og fyrirmæli 19. gr. um reglubundið samráð milli stjórnvalda, hagaðila o.fl. Það athugast að ákvæði þetta til bráðabirgða og ákvæði 19. gr. takmarka ekki gildissvið hvort annars, en framkvæmd þeirra getur þó farið saman.