



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Áform um lagasetningu um frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Atvinnuvegaráðuneytið / Skrifstofa viðskipta og markaða
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	1. maí 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Stefnt er að því að atvinnuvegaráðherra muni á haustþingi 2025 leggja fram frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Frumvarp sama efnis var lagt fram af forsætisráðherra í febrúar 2024 en náði ekki fram að ganga (154. löggjafarþingi - 726. mál).

Umrætt frumvarp er sem stendur í vinnslu, byggt á fyrri vinnu, og mun það taka mið af þeim umsögnum og ábendingum sem bárust við fyrra frumvarp, áherslum úr stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins, sem og þeirri þróun sem orðið hefur í alþjóðamálum undanfarin ár.

Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025, er fjárfesting erlendra aðila í atvinnurekstri á forræði atvinnuvegaráðherra, og af þeim sökum er unnið að málinu innan atvinnuvegaráðuneytis.

Með frumvarpinu verða lögð til heildarlög um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Hugtakið „rýni“ vísar 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.

Vinna við frumvarpið tekur mið af alþjóðlegri þróun á þessu löggjafarsviði, en flest ríki á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) hafa á síðustu árum sett löggjöf sambærilega þeirri sem lögð verður til með frumvarpinu, þó með mismunandi útfærslum. Þá er við vinnuna fylgst náið með yfirstandandi lagasetningarferli nýrrar rýnilöggjafar innan Evrópusambandsins (ESB).

Færa má rök fyrir því að öflug löggjöf um fjárfestingarýni sé til þess fallin að auka traust á íslensku fjárfestingarumhverfi til hagsbóta fyrir atvinnulífið og samfélagið í heild. Þá má með hliðsjón af erlendra réttarþróun á undanförunum árum, þ.m.t. í aðildarríkjum OECD og ESB, leiða rök að því að reglur um fjárfestingarýni geti nú talist sjálfsagður þáttur í lagaumhverfi ríkja um erlendar fjárfestingar.

Í ljósi þróunar í nágrannaríkjum, og þar sem gildandi lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sem fela í sér ákveðna heimild til rýni erlendra fjárfestinga, eru um margt veikburða og skortir fyrirsjáanleika, skipaði forsætisráðherra árið 2021 starfshóp með fulltrúum sex ráðuneyta til að vinna að frumvarpi til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila. Í kjölfar þeirrar vinnu birti forsætisráðuneytið drög að frumvarpi í samráðsgátt haustið 2022. Ýmsar athugasemdir bárust í samráðsgáttina frá fulltrúum atvinnulífsins þar sem m.a. voru gerðar athugasemdir við tímalengd rýni, að skilgreining á þeim sviðum sem háð eru rýni væri of víðfeðm og að fasteignakaup sem féllu undir rýniskýldu væru þegar leyfisskýld samkvæmt öðrum lögum.

Í kjölfar þessa var frumvarpið endurskoðað og lagði forsætisráðherra frumvarpið fram á Alþingi í febrúar 2024, sem áður segir.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Meginstef lagareglna um fjárfestingarýni snýr að því að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendra fjárfestinga fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að erlendar fjárfestingar í mikilvægum innviðum 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 sviðum leiði ekki af sér öryggisógn.

Rýni á fjárfestingum erlendra aðila hefur verið forgangsmál hjá helstu bandalagsríkjum Íslands á allra síðustu árum. Fjárfestingarýni hefur verið talin gegna lykilhlutverki þegar kemur að verndun þjóðaröryggis og vernd gegn óæskilegum áhrifum erlendra aðila í tengslum við mikilvæga innviði og viðkvæman iðnað innanlands.

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

Gildandi ákvæði í íslenskri löggjöf um rýni á fjárfestingum erlendra aðila er að finna í lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Þar er kveðið sérstaklega á um takmarkanir á fjárfestingum erlendra aðila í atvinnurekstri tengdum fiskveiðum, virkjunarréttindum, orkuvinnslu og orkudreifingu. Þá er opin heimild í lögunum fyrir ráðherra, að eigin frumkvæði til að hefja skoðun á fjárfestingu erlends aðila sem kann að ógna öryggi landsins, allsherjarreglu, almannaoöryggi o.fl. Leiði skoðun á slíkri fjárfestingu í ljós að hún ógni þjóðaröryggi eða öðru er ráðherra heimilt að banna fjárfestingunna eða setja henni ákveðin skilyrði.

Lög nr. 34/1991 skortir hins vegar fyrirsjáanleika og skýrleika um málsmeðferð og valdheimildir, t.d. um leiðir til upplýsingaöflunar og áhrif ófullnægjandi upplýsingagjafar á tímafresti. M.a. af þeim sökum hefur heimildum til inngripa samkvæmt lögunum aldrei verið beitt.

Segja má að ekki sé til staðar raunveruleg rýnilöggjöf vegna erlendrar fjárfestingar í dag í íslenskum rétti. Lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, eru í takmörkuðu samræmi við nýlegar lagasetningar nágrannaþjóða Íslands um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Að því leyti duga gildandi lög og reglur ekki til.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í stefnu stjórnvalda undanfarin ár hefur verið lögð áhersla á mikilvægi fjölbreyttrar erlendrar fjárfestingar fyrir þróun og vöxt íslensks efnahagslífs (sjá hér t.d. fyrri þingsályktanir um stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar – t.d. nr. 24/145).

Að sama skapi hefur í auknu mæli undanfarin ár, m.a. með tilliti til þróunar heimsmála og samskipta ríkja, verið bent á mikilvægi þess að til staðar sé einhverskonar lágmarksrýni á flæði erlendra fjárfestinga inn í landið, út frá sjónarhorni þjóðaröryggis, allsherjarreglu, mikilvægra innviða og þjóðhagslega mikilvægra atvinnugreina.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er m.a. lögð áhersla á alþjóðasamvinnu, einkum náið samstarf við Norðurlöndin og ríki Evrópusambandsins. Skýr og skilvirk löggjöf um rýni erlendrar fjárfestingar samræmist stefnu ríkisstjórnarinnar, enda mikilvægur liður í stöðu Íslands sem trausts viðskiptaaðila helstu bandalagsþjóða og þátttakanda í innri markaði Evrópusambandsins.

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

Almennt er litið svo á að nútímaleg löggjöf um fjárfestingarýni, sambærileg við löggjöf sama efnis í nágrannaríkjum Íslands, sé í dag mikilvægur hlekkur í verndun þjóðaröryggis, skapi trúverðugleika og komi í veg fyrir að erlendir aðilar sem vilja ná óæskilegum áhrifum leiti til Íslands vegna veiks lagaramma. Þá tryggir slík löggjöf skýrleika og gagnsæi fyrir atvinnulífið. Ný og öflug rýnilöggjöf gæti orðið 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 okkar gagnvart bandalagsríkjum sem ríki sem tekur þjóðaröryggi alvarlega og skapa traust á Íslandi sem samstarfsríkis.

Að sama skapi verður að gæta þess að með slíkri löggjöf séu ekki settar óþarfa hindranir eða flækjustig sem dragi úr eftirsóknarverðri erlendra fjárfestingu. Erlendar nýfjárfestingar eru, nú sem áður, mikilvægar fyrir fjölbreytni í íslensku efnahagslífi og verðmætasköpun í landinu.

Gætt verður að þessu jafnvægi við vinnu við gerð frumvarps til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ákveðin áhætta felst í því að ekki sé til staðar lágmarksrýni á erlendra fjárfestingum í landinu, út frá þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Þá getur skortur á skilvirkri rýnilöggjöf veikt stöðu Íslands í alþjóðaviðskiptum. Fyrirsjáanleiki er einnig mikilvægur varðandi þá löggjöf sem er í landinu sem snýr að erlendra fjárfestingum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Inngrip stjórnvalda í frjáls viðskipti á markaði þurfa að byggja á skýrum og afmörkuðum lagaheimildum. Önnur úrræði en lagasetning eiga því ekki við.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Ýmsar leiðir til rýni á erlendra fjárfestingum, og útfærslur, hafa verið skoðaðar undanfarin ár, og eru enn til skoðunar í vinnu við gerð þess frumvarps sem ráðgert er að leggja fram á Alþingi haustið 2025.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Frumvarpið mun byggja á vinnu síðustu ára við útfærslu á rýni á erlendra fjárfestingum. Ýmsar útfærslur hafa verið til skoðunar og er hér m.a. vísað til þess frumvarps sem lagt var fram á 154. löggjafarþingi. Ekki liggur fyrir að svo stöddu við hvaða útfærslu verður miðað, þ.e. hvaða leið verður farin við að rýna erlenda fjárfestingu.

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

Frumvarpið mun miða við að sett verði sérstök löggjöf um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Með frumvarpinu verða jafnframt lagðar til breytingar á lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Ákvæði frumvarpsins kunna að 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 sem samrýmast þjóðaröryggi og allsherjarreglu.

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 frumvarpið tekur til. Sérstaklega verður gætt að því við útfærslu frumvarpsins að stjórnarskrárvarin réttindi, svo sem atvinnu- og eignarréttindi, sæti ekki takmörkun í meira mæli en nauðsynlegt er í þágu þeirra lögmætu markmiða sem að er stefnt. Þá verður gætt að því að ákvæði frumvarpsins verði í samræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, og 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem áréttað er að heimilt sé með lögum að takmarka heimild erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtækjum hér á landi.

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

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Almenningur, atvinnulífið og erlendir fjárfestar.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já skörun er við forsætisráðuneytið sem fer með forræði á þjóðaröryggi. Einnig við utanríkisráðuneytið varðandi utanríkisviðskipti, öryggismál og samskipti við aðrar þjóðir. Frumvarpið verður unnið í nánú samráði við önnur ráðuneyti, sem hlut eiga að máli.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Frumvarpsvinnan byggir á vinnu sem hófst innan Stjórnarráðsins árið 2021 og á ýmsum stigum þeirrar vinnu hefur verið viðhaft samráð, bæði milli ráðuneyta og við haghafa. Vísast hér m.a. til greinargerðar með frumvarpi því sem lagt var fram á 154. löggjafarþingi (726. mál).

4. Fyrirhugað samráð.

Í framhaldi af því að áformaskjal þetta er kynnt í samráðsgátt stjórnvalda heldur vinna áfram við gerð frumvarpsins og verður það kynnt í lokadrögum í samráðsgátt stjórnvalda tímanlega áður en það verður lagt fram á haustþingi 2025. Unnið verður úr þeim umsögun sem berast.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

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 framkvæmd laganna. Áætlað er að allt að tvö stöðugildi muni bætast við vegna löggjafarinnar og aðkeypt þjónusta kunni að verða nokkur. Ræðst það þó af endanlegri útfærslu á því frumvarpi sem lagt verður fram.

Almennt er ekki talið frumvarpið muni draga úr erlendri fjárfestingu hér á landi á þeim sviðum sem falla munu undir áhrifasvið frumvarpsins, og að íþyngjandi áhrif á hagaðila verði takmörkuð.

Þá mun samþykkt frumvarpsins leiða til þess að lagaumhverfi hérlandis 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 vana- og samstarfsríkja sem lagt hafa sívaxandi áherslu á þennan málaflokk á síðustu árum.

Aukinn skýrleiki og gagnsæi í lagaumhverfinu mun jafnframt vera fjárfestum og atvinnulífinu til hagsbóta. Talið er að jákvæð áhrif frumvarpsins, sem felast í bættri vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu á þeim sviðum sem frumvarpið tekur til og bættu trausti á Íslandi í alþjóðlegu samstarfi, vegi mun þyngra en hugsanleg neikvæð áhrif þess.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

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

Til skoðunar er hvernig gildistöku frumvarpsins verði háttað, varðandi undirbúning og aðlögun.

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

Lagasetningin sé skýr og tryggt fjármagn til að fylgja framkvæmd hennar eftir.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Fjöldi þeirra tilvika á ári þar sem fjárfesting kemur til rýni og útkoman úr þeirri rýni. Mat á áhrifum á þjóðaröryggi.

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

Já.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.