Atvinnuvegaráðuneytið

sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 5. nóvember 2026.

Efni: Umsögn Samtaka fyrirtækja í landbúnaði um drög að reglugerð um afmörkun viðkvæmra sviða samkvæmt 3. gr. laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, mál nr. S-207/2026

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „SAFL" eða „samtökin") hafa tekið til umsagnar drög að reglugerð um afmörkun viðkvæmra sviða samkvæmt 3. gr. laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, mál nr. S-207/2026, sem birt var í Samráðsgátt 15. október sl.

SAFL styðja að fæðuöryggi sé viðurkennt sem þjóðaröryggismál og að mikilvæg aðföng til matvælaframleiðslu falli undir viðkvæm svið. Samtökin leggja hins vegar áherslu á að afmörkun verði skýr, markviss og byggð á hlutlægum viðmiðum.

Að mati samtakanna ganga drögin í núverandi mynd lengra en þörf krefur og ná eftir orðanna hljóðan til nær allrar matvælaframleiðslu og -dreifingar í landinu. Þar sem brot gegn tilkynningarskyldu geta varðað ríkum viðurlögum er brýnt að skyldur rekstraraðila séu skýrar í reglugerðinni sjálfri. Samtökin leggja því til að drögin verði endurskoðuð.

Helstu tillögur að breytingum:

- A-liður 4. tölul. 4. gr. verði afmarkaður við aðila sem skipta máli fyrir framboð aðfanga í landinu og hið opna orðalag „annarra mikilvægra aðfanga" verði fellt brott eða tæmandi talið.
- C-liður 4. tölul. 4. gr. verði útfærður með hlutlægum viðmiðunarmörkum, sambærilegum þeim sem gilda um önnur viðkvæm svið.
- D-liður 4. tölul. 4. gr. verði bundinn við neyðarbirgðahald á vegum stjórnvalda, til samræmis við c-lið 1. tölul. 4. gr.
- Kerfislega mikilvægir rekstraraðilar á sviði fæðuöryggis verði tilnefndir sérstaklega, ráðuneytið gefi út leiðbeiningar og hæfilegur aðlögunarfrestur verði veittur.

Almennt um reglugerðina

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 84/2026 skal ráðherra tilgreina nánar í reglugerð þá starfsemi sem fellur undir viðkvæm svið. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að löggjöfin þurfi að vera *„heilsteypt og gagnsæ þannig að **skýrleiki og fyrirsjáanleiki sé tryggður***", að gera verði ráð fyrir meðalhófi og að fjárfestingarýni sé ekki ætlað að takmarka erlendar fjárfestingar almennt.

Áhrif þess að rekstraraðili teljist starfa á viðkvæmu sviði eru veruleg:

- Erlendum aðila ber að tilkynna ráðherra þegar hann öðlast 25% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti, eða veruleg áhrif eða yfirráð, og á ný við 33%, 50%, 75% og 100% (4. gr. laganna). Ekki má ljúka ráðstöfun fyrr en samþykki liggur fyrir.

- Erlendur aðili í skilningi 2. gr. laganna nær einnig til aðila innan EES og til innlendra félaga sem eru að 50% eða meira í erlendri eigu.
- Brot geta leitt til þess að ráðstöfun verði látin ganga til baka að viðlögðum dagsektum, að atkvæðisréttur og réttur til arðs falli niður eða að réttindi verði innleyst (15. gr. laganna).
- Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. draganna hvílir mat á því hvort starfsemi falli undir viðkvæmt svið á aðilunum sjálfum.

Matvælaframleiðsla er oft á tíðum langur framleiðsluferill sem krefst þolinmóðs fjármagns. Óljós afmörkun eykur áhættu og kostnað við fjármögnun og getur dregið úr fjárfestingu í greininni, sem getur haft neikvæð áhrif á fæðuöryggi. Skýr og markviss afmörkun þjónar því bæði þjóðaröryggislegum hagsmunum og hagsmunum innlendrar framleiðslu.

Um einstakar greinar reglugerðarinnar

A. Skilgreiningar og málsmeðferð , 2. grein

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðardraganna ber þeim sem kann að vera tilkynningarskyldur að meta *af sjálfsdáðum* hvort starfsemi falli undir viðkvæmt svið. Heimild til að leita forálits ráðherra skv. 3. mgr. 7. gr. laganna er bundin við erlendan aðila sem á lögvarinna hagsmuna að gæta og ráðherra getur synjað um forálit. Matskennd viðmið í reglugerðinni flækja sjálfsmatið og auka hættu á því að aðilar sæti viðurlögum fyrir rangt mat.

SAFL leggja til að kerfislega mikilvægir rekstraraðilar á sviði fæðuöryggis verði tilnefndir af stjórnvöldum, með sambærilegum hætti og gert er á sviði fjármálakerfisins í 6. tölulið 3. gr. draganna. Rekstraraðilar viti þá fyrir fram hvort þeir falli undir regluverkið. Auk þess leggja samtökin til að ráðuneytið gefi út leiðbeiningar með dæmum áður en reglugerðin tekur gildi.

B. Mikilvæg aðföng - Matvæli, 4. tölul. 4. greinar

Aðföng til matvælaframleiðslu (a-liður) tekur til innflutnings og framleiðslu *„áburðar, sáðvöru, fóðurs, jarðefnaeldsneytis og annarra mikilvægra aðfanga*", án nokkurra marka. Liðurinn nær því til allra innflytjenda þessara vara óháð stærð. Orðalagið *„annarra mikilvægra aðfanga*" er galopið og gæti náð til umbúða, dýralyfja, kolsýru, véla o.fl. Þá er þegar fjallað um jarðefnaeldsneyti í b-lið 1. tölul. 4. greinar reglugerðarinnar.

SAFL leggja til að a-liður verði afmarkaður við aðila sem skipta máli fyrir framboð í landinu og að opið orðalag verði fellt brott eða aðföngin tæmandi talin.

Framleiðsla og dreifing matvæla (c-liður) kveður á um að *„Framleiðsla og dreifing matvæla innan lands **samkvæmt nánari skilgreiningu***" teljist til viðkvæms sviðs. Nánari skilgreiningin kemur hvergi fram þrátt fyrir að reglugerðinni sé einmitt ætlað að vera sú nánari tilgreining sem 3. gr. laganna mælir fyrir um. Liðurinn uppfyllir því ekki hlutverk sitt. Eftir orðanna hljóðan nær hann til allrar framleiðslu og dreifingar matvæla, allt frá litlum matvælavinnslum til heildsölu og smásölu, sem getur ekki verið ætlunin. Þá eru **engin viðmiðunarmörk sett í tilfelli matvæla** á meðan önnur viðkvæm svið í drögunum eru afmörkuð með hlutlægum mælikvörðum um t.d. magn eða hlutdeild á markaði.

SAFL leggja til að c-liður verði útfærður með sambærilegum hætti og gert er á öðrum sviðum, t.d. með viðmiði um hlutdeild í innlendu framboði tiltekins afurðaflokks eða annað viðeigandi.

Neyðarbirgðahald (d-liður). Neyðarbirgðahald á jarðefnaeldsneyti í c-lið 1. tölul. 4. gr. er bundið við starfsemi *„sem fer fram á vegum stjórnvalda á grundvelli sérstakra laga þar um eða samninga við ríkið*". Neyðarbirgðahald á matvælum í d-lið 4. liðar er hins vegar óafmarkað.

SAFL leggja til að sömu afmörkun verði beitt um hvort tveggja.

Samanburður við Danmörku. Í greinargerð með frumvarpi til laganna er vísað til dönsku laganna um fjárfestingarýni. Í dönsku reglugerðinni (BEK nr. 1491/2021) er matvælasviðið bundið við *„overvågning og kontrol med fødevaresikkerhed med undtagelse af virksomhedernes egenkontrol*", sem svarar til b-liðar reglugerðardraganna. Framleiðsla, dreifing, fóður og áburður eru ekki tilgreind.

SAFL gera ekki athugasemd við b-liðinn, en telja að rökstyðja þurfi hvers vegna gengið er lengra hér á landi og afmarka það sem við bætist með skýrum hætti.

C. Mikilvæg aðföng - birgjar mikilvægra innviða, 2. tölul. 4. greinar

Samkvæmt 2. tölul. 4. gr. telst „Útvegun birgða, íhluta og annarra aðfanga til viðhalds og reksturs á mikilvægum innviðum skv. 3. gr. reglugerðarinnar" til viðkvæms sviðs. Ákvæðið tengir skilgreiningu á starfsemi á viðkvæmu sviði við það *hverjum fyrirtæki selur*, en ekki við það hvað það *framleiðir*. Matvæli eru óumdeilanlega aðföng til reksturs margra þeirra innviða sem taldir eru upp í 3. gr. draganna, s.s. heilbrigðiskerfis, réttarvörslu, flugvalla, ferja og almenningssamgangna. Matvælafyrirtæki sem selur sjúkrahúsi eða hjúkrunarheimili matvæli gæti því eftir orðanna hljóðan talist starfa á viðkvæmu sviði.

SAFL leggja til að við 2. tölul. bætist að ákvæðið taki ekki til matvæla og annarra vara sem eru almennt aðgengilegar, til samræmis við lokamálsgrein 9. gr. reglugerðardraganna. Ákvæðið verði bundið við sérhæfða íhluti og búnað sem rekstraraðili innviðar getur ekki aflað annars staðar með sanngjörnum hætti. Þá verði tekið fram að fæðuöryggissjónarmið falli undir 4. tölul. 4. gr.

Niðurlag

SAFL styðja markmið laga nr. 84/2026 og að fæðuöryggi sé viðurkennt sem hluti af þjóðaröryggi. Samtökin telja hins vegar að drögin gangi á nokkrum sviðum lengra en þörf krefur, án fullnægjandi skýringa á nauðsyn eða áhrifum. Mest vegur óútfærður c-liður 4. tölul. 4. gr., óafmarkaður 2. tölul. 4. gr. um birgja innviða og skortur á hlutlægum viðmiðunarmörkum á matvælasviðinu.

Með skýrum viðmiðum og tilnefningu kerfislega mikilvægra rekstraraðila er unnt að ná öryggismarkmiðum laganna með meiri vissu og án þess að hamla að óþörfu fjárfestingu í innlendri matvælaframleiðslu.

Samtökin lýsa sig reiðubúin til áframhaldandi samtals og samráðs við ráðuneytið við lokafrágang reglugerðarinnar, þ.á m. við útfærslu viðmiða fyrir matvælasviðið.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði

Margrét Gísladóttir

Framkvæmdastjóri