

Niðurstöður samráðs um áformaskjal vegna máls nr. 102/2022:

Rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

18. október 2022

1. Inngangur.

Í niðurstöðuskjali þessu er að finna viðbrögð forsætisráðuneytisins við umsögnum sem bárust um framangreint mál, nr. 102/2022, sbr. áformaskjal sem birt var í samráðsgátt 16. júní 2022 með athugasemdafresti til 10. júlí 2022.

Áður, í maí 2022, hafði verið efnt til frumsamráðs við tiltekin hagsmunasamtök þar sem þau fengu í hendur drög að áformaskjalinu með lýsingu á meginatriðum fyrirhugaðs frumvarps til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. 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 fyrir birtingu þess 16. júní 2022.

Samhliða fór fram samráð um áformaskjalið milli allra ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Ekki bárust sérstakar athugasemdir af því tilefni en rétt er að nefna að málið hefur verið undirbúið af nefnd sem skipuð er fulltrúum sex ráðuneyta.

Sem fyrr segir var frestur til athugasemda við endanlega útgáfu áformaskjals í máli nr. 102/2022 veittur til 10. júlí 2022. Þrjár umsagnir bárust um áformaskjalið gegnum samráðsgátt, nánar tiltekið frá Agli Mássyni, dags. 28. júní 2022, Samtökum atvinnulífsins og aðildarsamtökum þeirra, þ.e. Samtökum iðnaðarins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum verslunar og þjónustu og Samorku, dags. 7. júlí 2022, og Viðskiptaráði Íslands, dags. 7. júlí 2022.

2. Athugasemdir umsagnaraðila og viðbrögð forsætisráðuneytis.

2.1. Samtök atvinnulífsins o.fl.

a. Almenn atriði.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins og aðildarsamtaka þeirra er rakið að fyrirhugað frumvarp varði grundvallarhagsmuni fullvalda ríkis sem samtökin fagni. Það sé von SA o.fl. að lagasetningin leiði til „einföldunar og heildarskoðunar og rýni á regluverki er snýr að fjárfestingum erlendra aðila í atvinnurekstri og eftir atvikum um beina erlenda fjárfestingu, m.a. með tilliti til annarra laga“. Þá sé það skoðun SA o.fl. að það sé „í senn veigamikilið atriði að vandað sé til verka en

einnig að fyrirhugað frumvarp skaði ekki aðra grundvallarhagsmuni sem felast í alþjóðlegri tengingu íslensks atvinnulífs og þeim efnahagslega ábata sem hlýst af erlendri fjárfestingu“.

SA o.fl. kveðast aftur á móti gera alvarlegar athugasemdir við fyrirbyggjandi áform um lög um rýni erlendra fjárfestinga vegna þjóðaröryggis. Í umsögninni segir nánar tiltekið:

„Að mati samtakanna er málið ekki fullþroskað og grundvallaratriði óleyst eða í öllu falli óútskýrð í áformaskjalinu. Til dæmis er algjör skortur á samhengi við þá löggjöf sem nú þegar er í gildi á réttarsviðinu og takmarkar verulega eignarhald erlendra aðila í íslenskum fyrirtækjum. Einnig er engin tilraun gerð til að framkvæma mat á efnahagslegum áhrifum fyrirhugaðs frumvarps en þau eru að öllum líkindum veruleg. Eingöngu er að finna stuttlega yfirferð á mikilvægi erlendrar fjárfestingar á sama tíma og gengist er við því að hún sé með minnsta móti hér á landi. Ekkert mat er á mögulegum áhrifum lagasetningarinnar hvað þetta varðar.

Nú þegar eru miklar hömlur á beina erlenda fjárfestingu hér á landi. Aðeins tvö OECD-ríki búa við meiri hömlur, en það eru Nýja-Sjáland og Mexíkó. Raunar eru hömlur á erlenda fjárfestingu hér á landi um þrefalt meiri en gengur og gerist meðal OECD-ríkja og jafnframt ríkja meiri hindranir hér á landi í öllum atvinnugreinaflokkum að fjölmiðlum undanskildum. Af þessu ætti að vera ljóst að skoða þarf fyrirhugaða löggjöf í samhengi við þær víðtæku hömlur sem þegar eru til staðar varðandi beina erlenda fjárfestingu.“

Vegna athugasemda SA o.fl. um að í áformaskjalið skorti umfjöllun tilgreind atriði, m.a. mat á áhrifum áformanna, þá skal bent á að áformaskjöl eru í eðli sínu stuttar samantektir á meginatriðum viðkomandi máls, sem geyma þar af leiðandi ekki endanlegar útfærslur eða tillögur. Áformaskjalið í þessu máli er þó ítarlegra en gengur og gerist og því fylgdi frummat á áhrifum. Samráð við hagaðila er síðan liður í að fullvinna málið. Þeim atriðum, sem SA o.fl. telja umfjöllun skorta um, verður eðli málsins samkvæmt gerð ítarlegri skil í heildstæðum frumvarpsdrögum, þ.m.t. samhengi áformanna við gildandi rétt og þróun erlendrar fjárfestingar hér á landi. Frumvarpsdrögin verða birt til samráðs í samráðsgátt venju samkvæmt. Er SA o.fl. engu að síður þakkað fyrir ábendingar um atriði sem fjalla ætti um í frumvarpinu.

b. Réttarþróun innan OECD og víðar.

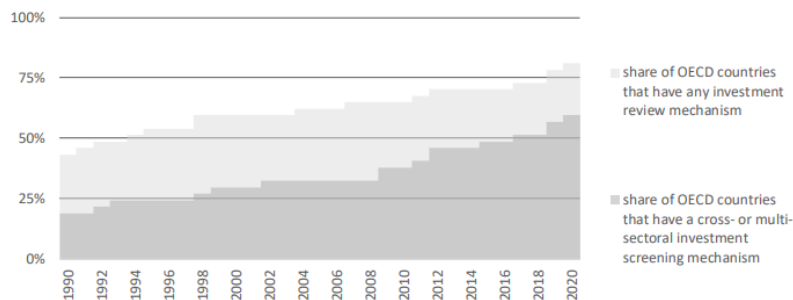
SA o.fl. vísa réttilega um tilefni áformaðs frumvarps til erlendrar réttarþróunar á þessu sviði, m.a. innan aðildarríkja OECD og ESB.

Á undanförunum árum hefur fjölgað ört í hópi aðildarríkja OECD sem sett hafa heildstæða lagaumgjörð um fjárfestingarýni, af sambærilegum toga og lögð er til með frumvarpi þessu.

Helsti drifkraftur þeirrar þróunar er aukinn samhljómur meðal þessara ríkja um að gjalda þurfi varhug við ógnum við grundvallaröryggi sem skapast geta af fjárfestingum óvinveittra og áhættusamra aðila, einkum í grunnkerfum og öðrum samfélagsgeirum.

Í útgefnu efni OECD um þetta viðfangsefni eru heildstæðir og þverlægir lagabálkar um fjárfestingarárýni (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 sú sem lögð er til í fyrirhuguðu frumvarpi, verður æ algengari í aðildarríkjum OECD, sbr. eftirfarandi mynd:

Figure 2. Evolution over time of the presence of investment screening mechanisms in OECD countries, 1990-2020

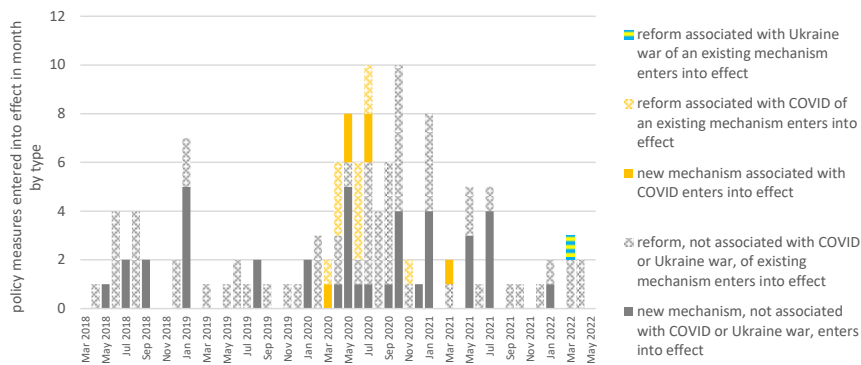


Note: Cross- or multi-sectoral screening mechanisms include arrangements that cover all sectors of the economy or a significant number of individually listed sectors.

Heimild: OECD (2020): Investment screening in times of COVID – and beyond.

Dekkri svæðin tákna ríki sem hafa sett annarrar kynslóðar rýnilöggjöf með almennt og víðtækt gildissvið (e. cross- or multi-sectoral screening mechanisms).

Lagasetning á þessu sviði meðal ríkja OECD tók marktækan kipp meðan á heimsfaraldri COVID-19 stóð, frá 2020, líkt og myndin sýnir. Ástæðu þess er ekki síst að rekja til öryggisógna sem reynslan leiddi í ljós að gátu steðjað að innviðum, birgjum og annarri grunnstarfsemi á heilbrigðissviði. Þá hafa aðgerðir á þessu sviði meðal aðildarríkja OECD sótt frekar í sig veðrið eftir upphaf innrásar Rússlands í Úkraínu í febrúar 2022. Þetta sést á eftirfarandi mynd:

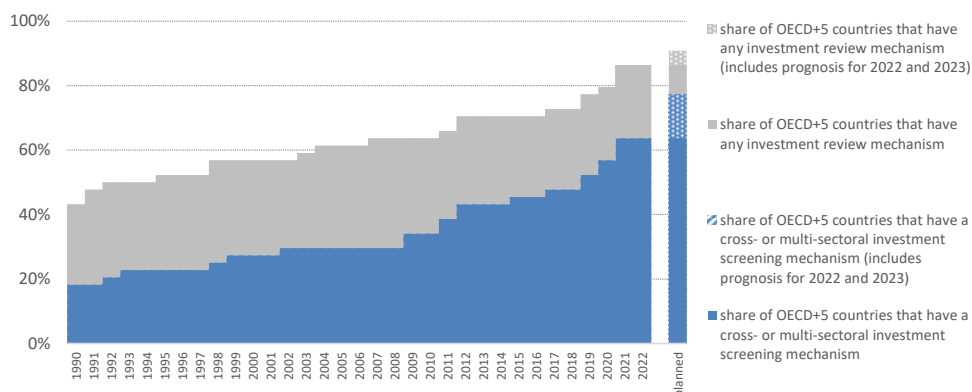


Heimild: OECD (2022). Óbirt.

Innleiðing aðildarríkja OECD, auk Brasilíu, Búlgaríu, Króatíu, Perú og Rúmeníu, á nýrri lagasetningu eða breytingum á gildandi lögum, um fjárfestingarýni.

Enn fer fjölgandi í hópi þeirra aðildarríkja OECD sem hyggja á lagasetningu um fjárfestingarýni á næstu misserum og árum. Meðal ESB/OECD-ríkja í þeim hópi má nefna Belgíu, Eistland, Grikkland, Írland, Holland og Svíþjóð. Sama er uppi á teningnum í EFTA-ríkinu Sviss. Gangi öll þau áform fram munu 75% OECD-ríkja (auk Brasilíu, Búlgaríu, Króatíu, Perú og Rúmeníu) hafa tekið upp annarrar kynslóðar löggjöf um fjárfestingarýni, og 90% rýnilöggjöf af einhverjum toga, sbr. eftirfarandi mynd:

Figure 1. Share of countries among the OECD+5 that have investment review mechanisms in place (1990-2022)



Heimild: OECD (2022). Óbirt.

Með fyrirhuguðu frumvarpi verður lögð til heildstæð, annarrar kynslóðar rýnilöggjöf til samræmis við réttarþróun innan OECD og ESB, sem leysi jafnframt af hólmi gildandi öryggisákvæði í 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. 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, líkt og lögð verður til með fyrirhuguðu frumvarpi.

Samkvæmt yfirliti, sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tekur saman og uppfært er reglulega, hafa 18 aðildarríki ESB tekið upp löggjöf um fjárfestingarýni, þ.e. Danmörk, Finnland, Þýskaland, Spánn, Frakkland, Ítalía, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Tékkland, Malta, Holland, Austurríki, Pólland, Portúgal, Rúmenía, Slóvenía og Slóvakía. Stefnumörkun á þessu sviði innan ESB birtist einkum og sér í lagi í reglugerð sambandsins 2019/452, um reglur um rýni á beinum erlendum fjárfestingum inn í sambandið (e. „establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union“). Þótt sú reglugerð falli ekki undir efnissvið EES-samningsins hefur verið höfð hliðsjón af henni við undirbúning fyrirhugaðs frumvarps.

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

Sú réttarpróun 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 steðjað geta að grundvallar öryggishagsmunum ríkja og spretta af fjármagnshreyfingum milli landa. Hefur sjónum í þessu sambandi einkum verið beint að fjárfestingum áhættusamra aðila innan viðkvæmra geira og mikilvægra samfélagssviða, eins og varnartengdri starfsemi, hátæknistarfsemi og aðfangakeðjum.

Á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur jafnframt verið lögð aukin áhersla 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 glögg að áhættusamir aðilar leitast í vaxandi mæli við að hagnýta sér opið fjárfestingaumhverfi einstakra ríkja 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 fram 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 ógnanir sem stafað geta af fjárfestingum slíkra aðila sem áður var lýst. Að erlendum opinberum aðilum frátöldum þjónar fjárfestingarýni einnig þeim tilgangi að sporna gegn ógnum sem stafa 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 óvinveittir aðilar komist í áhrifastöðu gagnvart innlendum rekstraraðilum sem starfrækja mikilvæga innviði og önnur grunnkerfi samfélaga, og misbeiti þeirri áhrifastöðu 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 litið.

Taka má undir sjónarmið SA o.fl. um mikilvægi erlendar fjárfestingar fyrir íslenskt efnahagslíf og jákvæð áhrif hennar almennt séð. Á hinn bóginn er ástæða til að vísa á bug því mati SA o.fl. að áformað frumvarp muni hafa neikvæðar afleiðingar fyrir erlenda fjárfestingu hér á landi, sbr. umfjöllun hér á eftir. Markmið fyrirhugaðs frumvarps er þvert á móti að koma á fyrirsjáanlegum reglum með því að innleiða viðhlítandi löggjöf um rýni fjárfestinga hér á landi, 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.

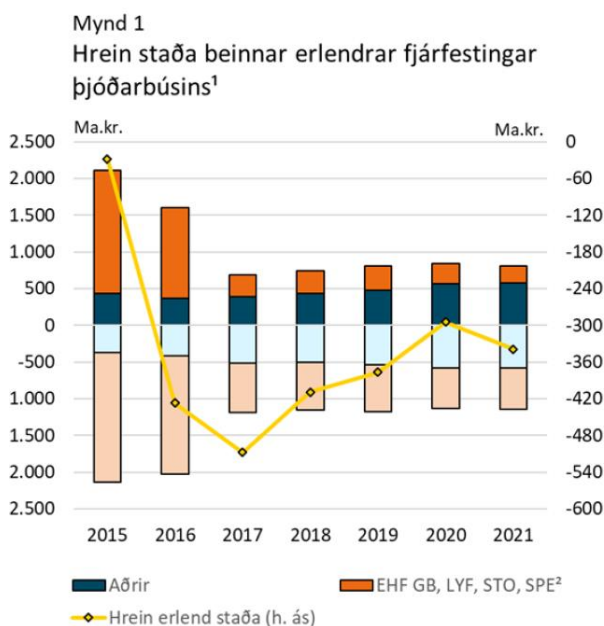
c. Áhrif á erlenda fjárfestingu o.fl.

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um gögn eða erlendar rannsóknir, t.d. af vettvangi OECD, sem sýna fram á að löggjöf um rýni erlendra fjárfestinga hafi sem slík neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í viðkomandi ríkjum. Ráðuneytið bendir í því sambandi á að þegar vel tekst til reynir einungis á slíka löggjöf í tilvikum sem kunna að snerta þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Sé tekið mið af því hvernig erlend fjárfesting skiptist milli atvinnugreina, sbr. umfjöllun hér á

eftir, verður ekki séð að mikil skörun sé í reynd milli áhrifasviðs fyrirhugaðs frumvarps og þeirra sviða þar sem erlendar fjárfestingar hefur helst gætt hér á landi á síðustu árum.

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 króna (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, sbr. einnig umfjöllun hér í framhaldinu. Heilt yfir 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 og eignarhaldsfélög gömlu bankanna. Vægi þeirra síðastnefndu hefur þó dregist saman síðastliðin ár, sjá eftirfarandi mynd.



1. Eign innlendra aðila erlendis með dökkum lit en skuld (eign erlendra aðila á Íslandi) með ljósari blæ og neikvæðu formerki. 2. Eignarhaldsfélög gömlu bankanna, lyfjafyrirtæki, stóriðja og sértæk félög.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

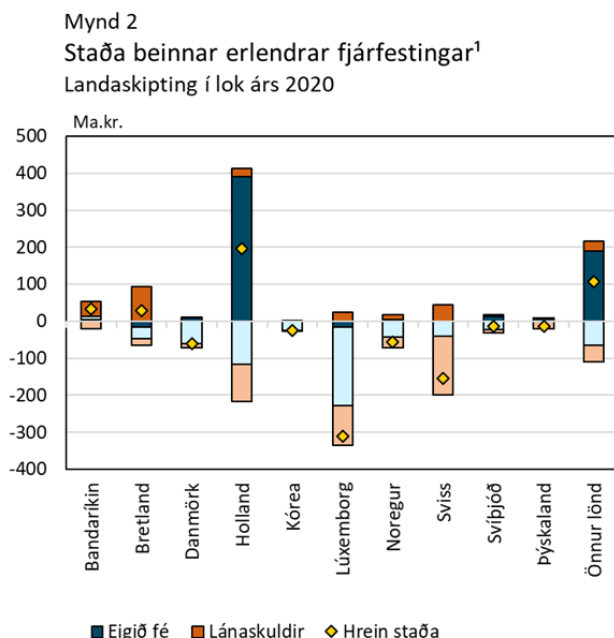
Með sértækum félögum (e. special purpose entities) er átt við félög sem oft eru stofnuð í skattalegum tilgangi og hafa litla sem enga eiginlega starfsemi. Nokkur slík félög eru skráð hérlandis en eru að fullu í eigu erlendra aðila og eiga sjálf eignarhlut eða lánakröfur á tengd félög erlendis en engar innlendar eignir. Í raun eru félögin einungis skeljar utan um fjármuni

sem flæða í gegnum Ísland og hafa mjög takmörkuð efnahagsleg áhrif. Sértek 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, sem náði hámarki 2020. Mikið útflæði fjármagns frá landinu árið 2020 miðað við árin á undan skýrist að verulegu leyti af arðgreiðslum og taprekstri í lyfjaiðnaði og taprekstri í álframleiðslu. Árið 2021 var hreint beint fjárfestingarflæði erlendra aðila til landsins aftur á móti jákvætt, í fyrsta sinn síðan 2015 (um 22 ma.kr. eða sem svarar 0,7% af VLF). Ef litið er fram hjá endurfjárfestingu hagnaðar og lánaviðskiptum innan samstæðna og einungis horft til beinna hlutabréfaviðskipta, var flæðið raunar einnig að mestu jákvætt á árunum 2016-2020.

Áhrifa heimsfaraldurs COVID-19 sem hófst 2020 gætir 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, sjá eftirfarandi mynd.



1. Eign innlendra aðila erlendis með dökkum lit en skuld (eign erlendra aðila á Íslandi) með ljósari blæ og neikvæðu formerki.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Bein fjármunaeign erlendra aðila á Íslandi nam 1.006 milljörðum kr. í árslok 2021. Tæpa tvo þriðju hluta hennar má rekja til þriggja ríkja, Hollands, Lúxemborgar og Sviss. Það segir þó

ekki endilega til um þjóðerni endanlegra fjárfesta, því algengt er að erlendir aðilar fjárfesti hér á landi í gegnum erlend félög sem staðsett eru í öðru ríki, t.a.m. framangreindum þremur ríkjum. Þannig geta aðilar frá öðrum ríkjum staðið á bakvið 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 fjármunaeignar Íslendinga eru í Hollandi. Þetta getur þýtt að erlend fjárfesting sé í raun minni en hún virðist vera ef þjóðerni hinna endanlegu 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 gjaldeyrisútboð bankans á árunum 2012–2015 voru fjárfestingar gegnum svonefnda fjárfestingarleið bankans mestar í skuldabréfum (48%) og hlutabréfum (39%), miðað við heildarfjárhæð fjárfestinga, sjá bls. 12 í skýrslunni. Miðað við búsetu fjárfestis og fjárhæð fjárfestingar voru flestar fjárfestingar í fjárfestingar-leiðinni frá Lúxemborg (21%), en næst á eftir komu Sviss (16%), Ísland (15%), Bretland (7%), og Holland (7%), o.fl., sjá nánar bls. í 20 í skýrslunni.

Eins og fyrr segir var bein fjármunaeign erlendra aðila hér á landi í lok árs 2021 að mestu að rekja til Hollands, Lúxemborgar og Sviss, sem er nokkurn veginn í takti 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 í 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 fjármunaeign erlendra aðila miðað við árslok 2020 skiptist svo eftir atvinnugreinum, sjá eftirfarandi mynd:

Mynd 3:

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. Námugróftur 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 flokkurinn „fjármála- og váttryggingastarfsemi“ tekur yfir margs konar fyrirtæki önnur en eiginleg fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög. Undir hann falla m.a. ýmis eignarhaldsfélög tengd fjárfestingu í álframleiðslu og lyfjaiðnaði, sem eru þeir geirar þar sem bein erlend fjárfesting hefur verið umfangsmest eins og fyrr greinir.

Þá falla undir „fjármála- og váttryggingastarfsemi“ m.a. svonefnd bundin fjármálafyrirtæki (e. captive financial institutions). Þar er um 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 „fjármála- og váttryggingastarfsemi“ innifelur 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%, u.þ.b. 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. dótturfélag, óháð þjóðerni endanlegs fjárfestis, t.d. móðurfélags eða raunverulegs eiganda, sem getur verið innlendur eða erlendur 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%).

Áhrif fyrirhugaðs frumvarps í einstökum tilvikum eru mismunandi eftir því hvort þau falla undir reglur um skyldubundna rýni eða ekki, sbr. nánari umfjöllun í áformaskjali og fyrirhuguðu frumvarpi um þau svið sem lagt er til að falli undir skyldubundna rýni.

Í tilvikum sem falla undir skyldubundna rýni 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. Það má því ætla að áhrifin að þessu leyti verði fyrst og fremst fólgin í seinkun á framkvæmd viðskipta meðan mál er til meðferðar fyrir ráðherra. Lagt er upp með að ráðherra hafi 60 virka daga til að taka ákvörðun í máli en að sá frestur geti þó framlengst við ákveðnar aðstæður. Það er þó alls ekki sjálfgefið að fullnýta þurfi þann frest í mörgum málum, heldur verður væntanlega unnt að afgreiða einfaldari eða umfangsminni mál vel innan frestsins. Þá mun það flýta fyrir meðferð máls ef erlendur aðili sinnir upplýsingagjöf til ráðherra á markvissan hátt. Hefur erlendur aðili því almennt í hendi sér að stuðla að skjóttum framgangi máls. Áhrif vegna aukins biðtíma viðskipta verða einnig minni eða jafnvel engin ef fara þarf fram málsmeðferð samkvæmt samrunareglum samkeppnislaga eða öðrum lögum, samhliða málsmeðferð samkvæmt fyrirhuguðu frumvarpi.

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 fyrir ráðherra. Má þar t.d. gera ráð fyrir aðstoð lögfræðinga og endurskoðenda eftir þörfum. Þó má gera ráð fyrir að nokkur samlegð náist með kostnaði við undirbúning viðskipta almennt, þ.m.t. skjalagerð, sem oft á tíðum er flókin og umfangsmikil í viðskiptum af því tagi sem fyrirhuguð lagasetning fjallar um. Ekki er gert ráð fyrir að kostnaður vegna meðferðar mála falli á aðra aðila nema í óverulegum mæli, enda hvílir tilkynningarskylda á erlendum aðila.

Framangreind atriði taka einnig, að breyttu breytanda, 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 fyrirsjáanlega færri en mál sem falla undir reglur um skyldubundna rýni.

Með hliðsjón af framansögðu, og að teknu tilliti til réttarþróunar innan OECD og ESB, er talið að ákvæði frumvarpsins muni ekki hafa áhrif til minnkunar á erlendri fjárfestingu hér á landi á þeim sviðum sem falla undir viðfangsefni frumvarpsins. Verði um einhver fælingaráhrif að ræða, má ganga út frá því að þau verði bundin við áhættusama aðila sem ekki sjá fram á að standast rýni samkvæmt frumvarpinu. Þá verði íþyngjandi áhrif á hagaðila, þ.m.t. möguleg lenging á biðtíma viðskipta og aukinn tilkostnaður við undirbúning aðila sem tilkynningarskylda hvílir á, takmörkuð.

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 lögfesting 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 fallin til þess að auka traust á íslensku

fjárfestingaumhverfi út á við, m.a. 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 til hagsbóta.

Hvað áhrif á erlenda fjárfestingu varðar er mikilvægt að hafa í huga, sem útlistað er að framan, að í dag er ekki stór hluti fjárfestinga sem hefur nokkurn snertiflöt við þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Það má því ganga út frá því að löggjöf um fjárfestingarýni hafi ekki áhrif á nema brot af erlendum fjárfestingum heilt yfir. Þau tilvik sem löggjöfin hefur á annað borð áhrif á eru aftur á móti þess eðlis að nauðsynlegt er að gengið sé tilvikabundið úr skugga um að ekki sé til staðar ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Talið er að því markmiði verði ekki náð á annan hátt en með faglegri og kerfisbundinni rýni viðskipta jafnskjótt og þau eiga sér stað, sbr. ákvæði frumvarps þessa og er það jafnframt í takti við réttarþróun í þorra aðildarríkja OECD og ESB.

Í þeim tilvikum, þar sem fjárfestingarýni kemur til álita, er þess heldur ekki að vænta að rýnin leiði til þess að íhlutun verði beitt í viðskipti nema í undantekningartilvikum. Þannig sýnir reynsla annarra ríkja að þorri fjárfestinga er samþykktur án skilyrða eða íhlutunar. Fjárfestingarýni verður því ekki með réttu flokkuð undir hömlur á erlendri fjárfestingu, heldur er rétt að líta á hana sem öryggisathugun sem er eðlilegur þáttur í fjárfestingarferli þegar fjárfest er á sviðum sem hafa snertiflöt við þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Þessu til samræmis er, líkt og rakið verður hér á eftir, talið að lögfesting frumvarpsins muni ekki hafa nein áhrif til „lækkunar“ á einkunn Íslands samkvæmt vísitölu OECD, sem mælir hömlur á erlendum fjárfestingum í einstökum aðildarríkjum (e. FDI regulatory restrictiveness index).

d. Samhengi við gildandi rétt

SA o.fl. taka fram í umsögn sinni að í áformaskjal skorti umfjöllun um samhengi áformanna við gildandi rétt. Þessum atriðum verða, sem fyrr segir, gerð skil í fyrirhuguðu frumvarpi.

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 erlendur 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 lögnum 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. laganna er mælt fyrir um sérstakar takmarkanir á erlendri fjárfestingu á tilgreindum sviðum, þ.e. í fyrirtækjum sem stunda fiskveiðar og vinnslu sjávarafurða (1. tölul.), í virkjunarréttindum vatnsfalla og jarðhita öðrum en til heimilisnota, í fyrirtækjum sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu (2. tölul.), og í flugrekstri (3. 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 megindráttum að einungis íslenskir ríkisborgarar og íslenskir lögaðilar undir yfirráðum íslenskra aðila mega stunda fiskveiðar og vinnslu sjávarafurða hér á landi, sbr. nánari skilyrði ákvæðisins, sbr. einnig sambærilegt ákvæði í 1. gr. laga um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Með vinnslu sjávarafurða er í framangreindum ákvæðum átt við frystingu, söltun, herslu og hverja aðra þá verkun sem ver fisk og aðrar sjávarafurðir skemmdum, þ.m.t. bræðsla og mjölvinnsla. Til vinnslu í þessu sambandi telst hins vegar ekki reyking, súrsun, niðursuða, niðurlagning og umpökkun afurða í neytendaumbúðir eða frekari vinnsla afurða til að gera þær hæfari til dreifingar, neyslu eða matreiðslu.

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. Samkvæmt 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 frá öðrum EES-ríkjum, auk EFTA (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 áskilið í 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991 að aðilar frá ríkjum utan EES-svæðisins megi ekki eiga meira en 49% eignarhlut í íslensku atvinnufyrirtæki sem stundar flugrekstur. Undanþegnar þessari takmörkun eru þó fjárfestingar frá ríkjum innan EES eða Færeyjum. Í lögskýringargögnum segir m.a. um ástæður takmörkunar í 3. tölul. að flugrekstur sé þýðingarmikill í nauðsynlegum flutningum bæði innan lands og til og frá landinu.

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 slíkri 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 frá ríkjum innan EES-svæðisins og EFTA (Sviss), auk Færeyja, undanþegnar tilkynningarskyldu, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Að frágengnum takmörkunum skv. 4. gr. laga nr. 34/1991 er sjaldgæft að sérlög mæli fyrir um sérstakar takmarkanir á erlendri fjárfestingu í ákveðnum geirum. Sem dæmi um slíka takmörkun má nefna að leyfilegur eignarhluti í fyrirtæki, sem framleiðir hergögn eða hluti með tvíþætt notagildi, getur að hámarki verið 49%, sbr. 4. mgr. 5. gr. laga um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu, nr. 58/2010. Þó kemur fram í ákvæðinu að það takmarki ekki réttindi samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, t.d. EES-samningnum.

Í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, má finna takmarkanir á eignarráðum erlendra aðila yfir fasteignum og fasteignaréttindum. Erlendir aðilar frá öðrum ríkjum innan EES-svæðisins, auk Sviss og Færeyja, eru þó undanþegnir takmörkunum þeirra laga í megindráttum. 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. 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 erlendri fjárfestingu á einstökum sviðum beinar skorður. Það er almennt einkennandi fyrir slíkar takmarkanir að þær gilda ekki um fjárfestingar frá öðrum ríkjum innan EES-svæðisins og eftir atvikum EFTA og Færeyjum, vegna viðkomandi þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands. Helsta undantekningin frá því eru fiskveiðar í íslenskri efnahagslögsögu og frumvinnsla sjávarafurða, þar sem erlend yfirráð eru útilokuð hvort sem um er að ræða ríki innan eða utan EES/EFTA.

Þar sem takmörkunum á sviði sjávarútvegs sleppir, vaknar sú spurning hvort takmarkanir á einstökum sviðum, sem undanskilja erlenda aðila frá tilteknum ríkjum (einkum EES/EFTA), hafi í raun takmarkandi áhrif á erlenda fjárfestingu frá öðrum ríkjum. Þannig eru dæmi um að erlendir aðilar utan EES-svæðisins hafi fjárfest hér á landi gegnum milliliði á EES-svæðinu og þannig í raun farið kringum takmarkanir, sem snúa að aðilum utan EES-svæðisins, án þess að fullyrt verði að þar hafi beinlínis verið farið á svig við lög. Til dæmis tóku stjórnvöld til

skoðunar árið 2010 hvort fjárfesting Magma Energy Sweden í HS Orku hf. færi gegn takmörkunum á erlendri fjárfestingu, sbr. 2. tölul. 4. gr. laganna, en Magma Energy Sweden var að fullu 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 ákvæðum 4. gr. laga nr. 34/1991 um takmarkanir á erlendri fjárfestingu á ákveðnum sviðum 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, 2. mgr. 42. gr. laga um einkahlutafélög, nr. 138/1994, sbr. einnig 10. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Í nefndum ákvæðum eru þó undanþegnir búsetuskilyrði ríkisborgarar ríkja EES, Sviss og Færeyja, og einstaklingar búsettir í þessum ríkjum. Aðrir eiga þess kost að sækja um undanþágu frá búsetuskilyrði. Eftir því sem næst verður komist eru slíkar undanþágur alla jafna veittar í framkvæmd.

Í 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, er að finna svonefnt öryggisákvæði, sem er skylt efni frumvarps þessa. Í ákvæðinu er hlutaðeigandi ráðherra (nú ferðamála-, menningar- og viðskiptaráðherra) nánar tiltekið veitt heimild til að stöðva erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri ef hún er talin ógna öryggi landsins (þjóðaröryggi) eða ganga gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannahelbrigði. 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 til að í því skyni að koma í veg fyrir að hún geti ógnað öryggi landsins, o.s.frv., en þessi síðastgreinda heimild var lögfest með lögum nr. 17/2022. Jafnframt bættu þau lög við heimild fyrir ráðherra til að bregðast við brotum gegn skilyrðum sem sett eru á grundvelli ákvæðisins.

Umrædd 12. gr. laga nr. 34/1991 felur í sér frumkvæðisheimild, þ.e. það er ekki skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins að erlend fjárfesting hafi verið formlega tilkynnt ráðherra í aðdragandanum. Til að beita heimildinni hefur ráðherra átta vikur frá því að „honum berst vitneskja“ um hlutaðeigandi fjárfestingu.

Í lögskýringargögnum kemur fram að heimild 12. gr. laga nr. 34/1991 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 frjálst mat“.

Í 12. gr. laga nr. 34/1991 er tekið fram að ef um er að ræða fjárfestingu aðila frá ríki innan EES-svæðisins 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) skuli 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. laga nr. 34/1991, sem vitnað er til hér að framan.

Eftir því sem næst verður komist hefur 12. gr. laga nr. 34/1991 ekki verið beitt til íhlutunar í erlenda fjárfestingu frá gildistöku ákvæðisins 1991. Þó hafa í seinni tíð a.m.k. tvær erlendar fjárfestingar komið til skoðunar á grundvelli ákvæðisins. Þar er átt við fjárfestingu á vegum fransks sjóðstýringarfyrirtækis, Ardian, á fjarskiptainnviðafyrirtækinu Mílu ehf., á árinu 2021, og kaup Digital Bridge Group Inc. á óvirkum fjarskiptainnviðum af Sýn hf., líka á árinu 2021.

Íhlutunarheimild 12. gr. laga nr. 34/1991 er um margt ófullkomin, enda skortir í ákvæðið nánari 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. umfjöllun hér að framan.

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 til samræmis lagt til að 12. gr. laga nr. 34/1991 falli brott. Jafnframt er talið líklegt að brottfall ákvæðisins hafi jákvæð áhrif á stöðu Íslands í mælingum OECD á fjárfestingatakmörkunum í aðildarríkjunum, sbr. umfjöllun hér á eftir.

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

e. Vísitala OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.

Eins og bent er á í umsögn SA o.fl. stendur OECD fyrir mælingum á umfangi takmarkana á beinni erlendra fjárfestingu í einstökum aðildarríkjum. Samkvæmt vísitölu OECD um þetta (e. foreign direct investment regulatory 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 erlendra 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:

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 til þeirra (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) hér að framan.

Þá er athyglisvert að flokkurinn „aðrar takmarkanir“, sbr. flokk (iv) hér að framan, vegur langþýngst í heildareinkunn Íslands samkvæmt umræddri vísitölu OECD, þ.e. 0,10 stig af 0,17 (meðaltal í flokknum „aðrar takmarkanir“ er aftur á móti 0,01 stig innan OECD). Innan flokksins „aðrar takmarkanir“ falla margvíslegir þættir, sem taldir eru orka til takmarkana á erlendra fjárfestingu, beint og óbeint. Ekki er ljóst hvaða nánari rök búa að baki stigagjöf landsins í umræddum flokki, þ.e. „aðrar takmarkanir“ (0,10 stig).

Fulltrúar forsætisráðuneytisins áttu í september 2022 rafrænan fund með sérfræðingum OECD á sviði fjárfestingarýni, þar sem kynnt voru drög að frumvarpi þessu, eins og þau stóðu þá. Fram kom hjá þeim sérfræðingum að frumvarpsdrögin væru að þeirra mati tæknilega vel útfærð, heilsteypt og nýstárleg, og í takti við löggjöf sömu tegundar innan 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 kom fram af þeirra hálfu að brottfall gildandi íhlutunarheimildar í 12. gr. laga nr. 34/1991 væri líklegt til að hafa 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...“), sbr. framangreinda umfjöllun um það ákvæði.

Samkvæmt framansögðu er talið að lögfesting ákvæða frumvarpsins muni ekki hafa neikvæð, heldur fremur jákvæð áhrif á einkunn Íslands samkvæmt fyrrgreindri vísitölu OECD (e. FDI regulatory restrictiveness index), m.a. með vísan til þess að lagt er til í frumvarpinu að 12. gr. laga nr. 34/1991 falli brott.

f. Gildissvið fyrirhugaðs frumvarps og samanburður við erlendan rétt.

Í umsögn samtakanna er dregin sú ályktun að með áformunum „hyggist hérland stjórnvöld ganga lengra en það sem þekkist erlendis“, og virðist þar einkum átt við gildissvið fjárfestingarýni gagnvart innlendum rekstraraðilum sem ráðgert er að falli undir ákvæði um tilkynningarskyldu (skyldubundna rýni). Nánar segir í umsögninni:

„Atvinnugreinar sem heyra undir hið erlenda regluverk eru færri og afmörkunin bæði þrengri og skýrari en samkvæmt áformunum. Á það skal bent að stór hluti þeirra sviða sem ætlað er að falli undir ný lög eru að langstærstum hluta í eigu og rekstri hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga. Það á við um nánast allan orkugeirann, dreifingu og framleiðslu. Sama um heilbrigðiskerfið, vatnsöflun og dreifingu (heitt og kalt vatn), vegakerfið, flugvelli, hafnir, flugumsjón, frárennsli, eftirlitsgeirann o.fl.“

Ráðuneytið er ósammála því að fyrirbyggjandi áform séu, hvað gildissvið varðar, almennt víðtækari en gengur og gerist í öðrum ríkjum. Erlend réttarþróun, einkum á síðustu árum, hefur þvert á móti fremur verið í þá átt að útvíkka gildissvið fjárfestingarýni þannig að hún nái til fleiri samfélagssviða og fleiri tegunda viðskipta. Má nefna sem dæmi að í kjölfar upphafs heimsfaraldurs COVID-19 hvatti framkvæmdastjórn ESB aðildarríki sambandsins að útvíkka fjárfestingarýni þannig að hún næði betur yfir ýmsa innviði og starfsemi á heilbrigðissviði. Þróunar í átt að rýmkun sviða fjárfestingarýni sér jafnframt stað í tölfræði yfir stöðu mála innan OECD sem áður var rakin. Eftir því sem næst verður komist hyggjast Norðmenn t.a.m. útvíkka reglur sínar um fjárfestingarýni á næstu misserum. Þá má nefna breytingu á þýskri löggjöf um fjárfestingarýni frá maí 2021 þar sem 20 nýjum sviðum var bætt við reglur þeirra laga um skyldubundna rýni, einkum svið sem lúta að mikilvægri tækni (e. critical technologies).

Flestir erlendir lagabálkar um fjárfestingarýni gilda eingöngu um fjárfestingar erlendra aðila. Frá því eru þó undantekningar, t.d. í norskum og breskum rétti, en gildissvið þeirra nær jafnt til fjárfestinga 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.

Í fyrirhuguðu frumvarpi er lagt til grundvallar að ákvæði þess einskorðist að þessu leyti við erlenda aðila. Sú nálgun er talin falla best að verndarhagsmunum fyrirhugaðs frumvarps 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.

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 rýnilöggjöf 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. særligt følsomme sektorer og aktiviteter). Sú skilgreining tekur m.a. til mikilvægra innviða, s.s. í orku, samgöngum, fjarskiptum, fjármálakerfi og heilbrigðismálum. Jafnframt tekur skilgreiningin til starfsemi á sviði varnarmála, netöryggis, meðhöndlunar trúnaðarupplýsinga, hluta með tvíþætt notagildi og annarrar mikilvægri 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 innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi.

Samkvæmt fyrirnefndum dönskum lögum er skylt að tilkynna erlendar fjárfestingar sem falla undir sérlega viðkvæma geira og starfsemi til Viðskiptastofunnar (d. Erhvervsstyrelsen) sem fer með framkvæmd fjárfestingarýni. Í þessu felst fyrirfram tilkynningar- og leyfisskylda, þ.e. 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 áþekktum hætti og í dönsku lögunum, gerður greinarmunur annars vegar á starfsemi sem telst vera sérstaklega viðkvæm frá öryggis-sjónarmiði og þar sem fjárfestingar eru undirorpnar tilkynningarskyldu (skyldubundinni rýni), og hins vegar á annarri starfsemi þar sem fjárfestingarýni fer fram á atviksbundnum grunni eftir því hvað stjórnvöld telja nauðsynlegt hverju sinni (frumkvæðisrýni).

Í fyrirhuguðu frumvarpi er lagt til að gildissvið ákvæða þess um fjárfestingarýni nái hvort tveggja til fjárfestinga erlendra aðila sem lúta að fyrirtækjum og lögaðilum með staðfestu hér á landi (innlendum rekstraraðilum), annars vegar, og fasteignum og fasteignaréttindum, hins vegar.

Enn fremur er lagt til að viðskiptaráðstöfunum, sem beinast að innlendum rekstraraðilum eða fasteignaréttindum, verði í báðum tilvikum skipt í tvo meginflokka:

- Í fyrri flokkinn (*skyldubundin rýni*) falla viðskiptaráðstafanir sem lagt er til að verði háðar fyrirfram tilkynningarskyldu. Slíkar ráðstafanir geti ekki náð fram að ganga nema þær séu tilkynntar og samþykktar að undangenginni rýni. Þessi flokkur einskorðast við tiltekin nánar skilgreind tilvik, þannig að ljóst á að vera fyrirfram hvenær tilkynningarskylda á við.
- Í síðari flokkinn (*frumkvæðisrýni*) falla viðskiptaráðstafanir sem falla utan ákvæða um skyldubundna rýni (eru ekki háðar fyrirfram tilkynningarskyldu). Slíkar ráðstafanir verði þó heimilt að rýna á atviksbundnum grunni ef það er talið nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu og að nánari skilyrðum uppfylltum.

Þessi grunnuppbygging fyrirhugaðs frumvarps, þ.e. tvískipting tilvika í skyldubundna rýni, annars vegar, og frumkvæðisrýni, hins vegar, tekur mið af sambærilegri uppbyggingu á rýnilöggjöf ýmissa annarra ríkja, þ.m.t. í Danmörku og Þýskalandi. Ráðuneytið telur ekki rétt að láta sitja við að kveða á um skyldubundna rýni, en sleppa ákvæðum um frumkvæðisrýni, sbr. sjónarmið SA o.fl. Ef sú leið væri farin væri hætt við því að gildissvið frumvarpsins yrði endasleppt gagnvart tilvikum sem gætu falið í sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu án þess að ákvæði um skyldubundna rýni næðu utan um þau. Ennfremur gæti skortur á heimild til frumkvæðisrýni kallað á að fjölga þurfi þeim skilgreindu tilvikum sem féllu undir skyldubundna rýni.

Í umsögn SA o.fl. er bent á að sá almenni þröskuldur reglna um skyldubundna rýni, að miða við að erlendur aðili öðlist 10% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti (virkur eignarhlutur/eigendaréttindi), sé mun lægri en felst í hugtakinu yfirráð (e. control) í samrunareglugerð ESB nr. 139/2004. Af hálfu ráðuneytisins verður ekki séð að nokkur erlend löggjöf um fjárfestingarýni miði við yfirráð sem almennan þröskuld fyrir fjárfestingarýni. Er m.a. í dönskum lögum um fjárfestingarýni, nr. 842/2021, miðað við 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í samhengi við reglur þeirra laga um skyldubundna rýni. Ráðuneytið sér ekki rök til þess að hafa þröskuldinn jafn háan og SA o.fl. SA o.fl. leggja til.

Ráðuneytið er ósammála því sjónarmiði SA o.fl. að fella ætti 6. tölul., er varðar nýtingu mikilvægra auðlinda, út úr skilgreiningu fyrirhugaðs frumvarps á viðkvæmum sviðum. Umræddur töluliður varðar grundvallarhagsmuni og eru vandséð efnisrök fyrir því að fella hann brott. Þá horfir til aukins skýrleika að halda þessum tölulið inni í skilgreiningunni, þó að í sumum tilvikum geti aðrir töluliðir átt við samhliða. Fjallað er um forsendur að baki þessum tölulið skilgreiningarinnar í áformaskjali og í frumvarpinu og vísar ráðuneytið þangað.

Þá liggur fyrir að skilgreining fyrirhugaðs frumvarps á viðkvæmum sviðum verður að ákveðnu marki háð atviksbundinni túlkun og heimfærslu af hálfu ráðherra í einstökum málum. Gera SA o.fl. athugasemd við að slík lagatúlkun og matskenndar valdheimildir almennt séu lagðar til ráðherra. Eins og kunnugt er, þá er það hlutverk ráðherra og annarra stjórnvalda samkvæmt stjórnskipuninni að framkvæma lög, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Algengt er að löggjafinn eftirláti stjórnvöldum nánari túlkun og framkvæmd settra laga enda sé ekki um slíkt valdframsal að ræða að fari í bága við stjórnarskrá. Í flóknu umhverfi eins og því, sem ákvæði frumvarpsins varða, er óhjákvæmilegt að fyrirmælin frá löggjafanum séu skýr og skiljanleg, en veiti samt nauðsynlegt svigrúm til túlkunar og heimfærslu hverju sinni, sem kemur í hlut stjórnvalda. Birtist í þessu eðlileg og nauðsynleg verkaskipting milli handhafa þessara tveggja þátta ríkisvaldsins, sem lúta þessu til viðbótar og sem endranær endurskoðunarvaldi dómstóla. Erlend réttarpróun ber auk þess skýrt með sér löggjöf um fjárfestingarýni verður ætíð matskennd að einhverju marki, ekki síst hvað afmörkun á gildissviði og viðkvæmum sviðum varðar. Í fyrirhuguðu frumvarpi er, líkt og í dönskum lögum um fjárfestingarýni, gert ráð fyrir að ráðherra setji jafnframt reglugerð um nánari framkvæmd ákvæða frumvarpsins, þ.m.t. um nánari tilgreiningu á geirum og starfsemi sem fellur undir viðkvæm svið. Aftur á móti er ekki talið fært að skilgreina svið, sem teljast viðkvæm með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu, með ítarlegum eða „tæmandi“ hætti í frumvarpinu. Bæði skapa tæmandi eða útilokandi skilgreiningar hættu á að eðlilegt svigrúm til atviksbundinnar túlkunar og heimfærslu verði afnumið, auk þess sem of nákvæmar skilgreiningar á viðkvæmum sviðum og rekstraraðilum innan þeirra geta jafnvel verið óæskilegar frá sjónarhóli þjóðaröryggis, eins og erlendir samstarfsaðilar hafa bent á. Áréttu ber að sú leið sem farin er í fyrirhuguðu frumvarpi við að skilgreina viðkvæm svið með skýrum en þó ekki tæmandi eða útilokandi hætti er í takti við það sem gengur og gerist í erlendum rétti.

Einnig vísast til viðbragða við athugasemdum VÍ hér á eftir.

2.2. Viðskiptaráð Íslands

Í umsögn Viðskiptaráðs Íslands er m.a. rakið að Ísland standi þegar mjög illa í samanburði við aðrar þjóðir um alþjóðaviðskipti og erlenda fjárfestingu. Gildandi reglur um erlenda fjárfestingu séu þegar „mun strangari og óhagfelldari“ hér en í nær öllum ríkjum OECD. Ráðið gerir alvarlegar athugasemdir við áformin, sem lúta m.a. að því að áformin séu ekki samræmd við gildandi rétt og leiði til aukinnar réttaróvissu. Þá liggi nauðsynlegt mat á áhrifum ekki fyrir. Einnig sé hugtakanotkun óljós og viðmið byggð á huglægu mati en slíkt hafi fælingarmátt og skapi réttaróvissu. Þá gangi áformin enn lengra en þær fyrirmyndir sem vísað er til. Enn fremur eru gerðar athugasemdir við að áform um að ráðherra verði falið að afgreiða umsóknir á grundvelli óskýrra viðmiða.

Hvað varðar síðastnefndu athugasemdina hér að framan, þá virðist það vera algengasta fyrirkomulagið í öðrum ríkjum að framkvæmd fjárfestingarýni sé falin tilteknum ráðherra eða ráðuneyti. Á Bretlandi er fjárfestingarýni framkvæmd af sérstakri einingu (e. Investment Security Unit) innan viðkomandi ráðuneytis (e. Department for Business, Energy and Industrial Strategy). Hitt er einnig til að sjálfstæð stofnun fari með framkvæmd fjárfestingarýni að meginstefnu til. Sú leið er t.d. farin í Danmörku þar sem meðferð og afgreiðsla flestra rýnimála er á hendi Viðskiptastofunnar (d. Erhvervsstyrelsen). Viðskiptastofan afgreiðir þó ekki mál, þar sem íhlutun kemur til álita, heldur er slíkum málum vísað til ráðherra viðskiptamála til meðferðar og ákvörðunar, eftir nánari reglum í þarlendum lögum um fjárfestingarýni nr. 842/2021, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir.

Þó að fjárfestingarýni sé lögð til ákveðins ráðherra eða stjórnvalds (rýnistjórnvalds), er framkvæmdin iðulega sú í öðrum löndum að ýmis önnur ráðuneyti og stjórnvöld eigi nokkra aðkomu að meðferð einstakra mála, a.m.k. í viðameiri málum. Þannig er í erlendum lögum iðulega gert ráð fyrir að rýnistjórnvaldið kalli eftir upplýsingum og umsögnum frá öðrum stjórnvöldum eftir þörfum. Helgast sú tilhögun af því að í einstökum málum getur verið þörf fyrir sérþekkingu á öðrum sviðum en rýnistjórnvaldið sjálft býr yfir.

Í fyrirhuguðu frumvarpi er lagt til að rýni samkvæmt ákvæðum þess verði í höndum tiltekins ráðherra, og að það fari eftir forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna hver þeirra fari með verkefnið. Þannig er ekki frekar en í öðrum gildandi lögum tekin sérstök afstaða til þess í ákvæðum fyrirhugaðs frumvarps hvaða ráðherra eigi að fara með rýni samkvæmt frumvarpinu, heldur er ráðgert að það fari eftir gildandi forsetaúrskurði á hverjum tíma. Í ákvæðum frumvarpsins er heldur ekki tekin afstaða til þess hvernig fari um formlega umgjörð verkefnisins innan ráðuneytisins, heldur fer um það eftir ákvæðum laga um Stjórnarráð Íslands.

Þrátt fyrir að tiltekinn ráðherra fari með framkvæmd fjárfestingarýni, eins og lagt er 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 sem lögð er til samkvæmt framansögðu, þ.e. að fela tilteknum ráðherra að fara með framkvæmd fjárfestingarýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, helgast m.a. af því megininkenni íslenskrar stjórnskipunar að ráðherrar fara, hver um sig, með yfirstjórn stjórnarmálefna á sínu sviði, sbr. 14. gr. stjórnaskrárinnar. Þá er umrædd tilhögun talin vel til þess fallin að tryggja skilvirkni og festu í stjórnsýsluframkvæmd málaflokksins.

Í samræmi við framangreint er jafnframt ráðgert að ákvarðanir, sem ráðherra tekur á grundvelli ákvæða frumvarpsins, verði endanlegar á stjórnsýslustigi. Þær verði þó bornar undir dómstóla eftir almennum reglum eins og stjórnvaldsákvarðanir endranær.

Eins og kunnugt er, fara ráðherrar í grunninn með tvenns konar hlutverk samkvæmt íslenskri stjórnskipun, sem gera þarf greinarmun á. Annars vegar fara þeir með pólitíska stefnumótun hver á sínu sviði og hins vegar eru þeir embættismenn sem fara með yfirstjórn á framkvæmd laga og annarra stjórnsýsluverkefna sem heyra undir verksvið þeirra. Það leiðir af þessu að ekki er rétt að byggja á því að sú staðreynd ein, að ráðherra fari með framkvæmd fjárfestingarýni, geri það að verkum að sjónarmið, sem standa ekki í tengslum við þjóðaröryggi og allsherjarreglu, muni sjálfkrafa hafa áhrif á þá lagaframkvæmd. Þvert á móti, og eins og við framkvæmd laga endranær, er ráðherra bundinn af almennum reglum laga, stjórnskipunarinnar og stjórnsýsluréttar í þessum efnum. Sjónarmiðum VÍ um að yfirstjórn ráðherra á verkefninu í þessum efnum skapi hættu á því að beiting laganna verði með ómálefnalegu móti er því hafnað.

Ráðuneytið minnir jafnframt á að í dönskum lögum um fjárfestingarýni er gert ráð fyrir að Viðskiptastofan (d. Erhverversstyrelsen) taki ákvarðanir eingöngu í þeim rýnimálum þar sem ekki reynir á valdbundna íhlutun (ráðstöfun er samþykkt þar sem hún skapar ekki ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu eða aðili gengst sjálfviljugur undir skilyrði). Í öðrum tilvikum, þar sem slíkrar íhlutunar er þörf, er máli vísað til ráðherra viðskiptamála til meðferðar og ákvörðunar eftir nánari reglum laganna. Beiting valdheimilda samkvæmt hinum dönsku lögum kemur því aðallega í hlut ráðherra viðskiptamála, fremur en Viðskiptastofunnar.

Vegna athugasemda VÍ um að í áformaskjal málsins skorti umfjöllun tilgreind atriði, m.a. mat á áhrifum áformanna, þá skal bent á að áformaskjöl eru í eðli sínu stuttar samantektir á meginatriðum viðkomandi máls, sem geyma þar af leiðandi ekki endanlegar útfærslur eða

tillögur. Áformaskjalið í þessu máli er þó ítarlegra en gengur og gerist og því fylgdi frummat á áhrifum. Samráð við hagaðila er síðan liður í að fullvinna málið. Þeim atriðum, sem VÍ telur umfjöllun skorta um, verður eðli málsins samkvæmt gerð ítarlegri skil í heildstæðum frumvarpsdrögum, þ.m.t. samhengi áformanna við gildandi rétt og þróun erlendrar fjárfestingar hér á landi. Frumvarpsdrögin verða síðan birt til samráðs í samráðsgátt venju samkvæmt. Ábendingar um atriði sem rétt sé að fjalla um í frumvarpinu eru engu að síður gagnlegar og er VÍ þakkað fyrir þær.

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til viðbragða við umsögn SA o.fl. hér að framan, þar sem hreyft er athugasemdum sem eiga um margt efnislega samstöðu með umsögn VÍ.

2.3. Egill Músson

Í umsögn Egils Mússonar er gerð athugasemd við að tilgreind mikilvæg tækni (e. critical technologies), svonefnd djúptækni, verði felld undir þau sviði sem skyldubundin rýni muni taka til, sbr. einnig umsögn SA o.fl. Ráðuneytið telur nauðsynlegt að framleiðsla og þróun á slíkri tækni verði, samkvæmt nánari afmörkun, felld undir viðkvæm svið og þar með reglur um skyldubunda rýni í ljósi þeirra hagsmuna sem fyrirhugaðri löggjöf er ætlað að vernda. Þetta er einnig í samræmi við erlenda réttarþróun á þessu sviði, sjá m.a. dönsk, þýsk og bresk lög um fjárfestingarýni, svo að dæmi séu tekin, sbr. einnig 4. gr. reglugerðar ESB 2019/452. Má hér nefna breytingu á þýskri löggjöf um fjárfestingarýni frá maí 2021 þar sem 20 nýjum sviðum var bætt við reglur þeirra laga um skyldubundna rýni, einkum svið sem lúta að mikilvægri tækni (e. critical technologies).

Ráðuneytið telur því ekki rétt að undanskilja mikilvæga tækni viðkvæmum sviðum í fyrirhuguðu frumvarpi og myndi það vera á skjön við þá erlendu réttarþróun sem að framan greinir. Á hinn bóginn verður, til samræmis við athugasemdir aðila, gert ráð fyrir að fjármögnunarsamningar o.þ.h. verði að öðru jöfnu undirorpnir einfaldari málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu en gilda mun um samninga um hlutafjárkaup í innlendum rekstraraðila o.þ.h. Þannig mun fyrirhugað frumvarp ekki torvela lánsfjármögnun erlendis frá svo raunhæft teljist.

3. Niðurlag

Ráðuneytið þakkar umsagnaraðilum fyrir þátttöku í samráðinu og gagnlegar ábendingar og sjónarmið. Frekari umfjöllun um einstök atriði, sem umsagnaraðilar nefna í umsögnum sínum, verður að finna í frumvarpsdrögum sem kynnt verða í samráðsgátt á síðari stigum.