

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ívilnanir til nýfjárfestinga á Íslandi, nr. 41/2015
(breytingar á skilyrðum).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „Lög þessi ná ekki til ívilnana til flugvalla eða til verkefna á sviði orkuframleiðslu“ í 2. málsl. 3. mgr. 2. gr. laganna kemur: Lög þessi ná ekki til ívilnana til flugvalla, verkefna og innviða á sviði orkuframleiðslu eða starfsemi í stál-, kola-, skipasmíða-, gervitrefja- og flutningsgeirunum.

2. gr.

Í stað orðsins „fjárfestingarkostnaðar“ í 2. málsl. 4. tölul. 3. gr. laganna kemur: fjárfestingar- og launakostnaðar.

3. gr.

Við 5. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Aðstoð til stórra fyrirtækja skal einungis veita vegna nýfjárfestingar í þágu nýrrar atvinnustarfsemi í viðkomandi landshluta.

4. gr.

Á eftir orðinu „mengunarvarnir“ í i-lið 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: leiga á nýjum tækjakosti eða vélum verður að vera í formi fjármögnunarleigu og fela í sér skuldbindingu af hálfu aðstoðarþega um að kaupa tækið þegar leigusamningurinn rennur út. Tækja og búnaðar sem falla undir þennan lið skal aflað frá þriðja aðila sem er ótengdur kaupandanum.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á m-lið 1. mgr. 5. gr. laganna:

- a. orðin „í skilningi leiðbeinandi reglna Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisaðstoð til endurskipulagningar eða björgunar fyrirtækja“ falla brott,
- b. við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra setur reglugerð um nánari útfærslu á því hvað telst vera fyrirtæki í fjárhagslegum erfiðleikum eða fjárhagslegri endurskipulagningu.

6. gr.

Við 5. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Við mat á því hvort veiti eigi ívilnun til nýfjárfestingar samkvæmt lögum þessum skal þess gætt að viðkomandi

nýfjárfestingarverkefni sé í samræmi við áherslur í þingsályktun um stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar.

7. gr.

5. tölul. 2. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

3. mgr. 11. gr. laganna orðast svo:

Við mat á umsókn um ívilnun hefur nefndin heimild til þess að afla álits stofnana eða fagráðuneyta um þætti sem að umsókn snúa. Nefndinni er jafnframt heimilt að láta óháða sérfróða aðila fara yfir umsókn og veita álit um einstaka þætti hennar á kostnað umsækjanda, þar á meðal að framkvæma áreiðanleikakönnun, ef um er að ræða meðalstórt eða stórt fyrirtæki.

9. gr.

2. málsl. 1. mgr. 16. gr. laganna orðast svo: Umræddar upplýsingar sem félagið sendir ráðherra skulu staðfestar af löggiltum endurskoðanda.

10. gr.

19. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd laga þessara, meðal annars um frekari skilyrði til veitingar ívilnana. Í reglugerðinni er ráðherra heimilt að gera viðbótarskilyrði um að við mat á því hvort veita eigi ívilnun til nýfjárfestingar samkvæmt lögum þessum skuli gera kröfu um að viðkomandi fjárfestingarverkefni sé í samræmi við áherslur stjórnvalda í tilteknum málaflokkum, meðal annars að því varðar nýsköpunarstefnu, orkustefnu, byggðaaætlun, og stefnu stjórnvalda í umhverfis- og loftslagsmálum.

11. gr.

Í stað ártalsins „2020“ í 20. gr. laganna kemur: 2025.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Frumvarp þetta kveður á um breytingu á lögum, nr. 41/2015, um ívilnanir til nýfjárfestinga á Íslandi. Lög sem eru heildstæð lagasetning sem er ætlað að mynda ramma utan um hvaða ívilnanir stjórnvöldum, og eftir atvikum sveitarfélögum, er heimilt að veita vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Frumvarpið er afrakstur starfshóps sem skipaður var 20. september 2018 og í sátu fulltrúar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Samtökum atvinnulífsins.

1.1. Almennt um ríkisaðstoð til nýfjárfestinga.

Notkun ríkisfjármuna til þess að ívilna einu fyrirtæki eða fleirum umfram önnur getur falið í sér ríkisaðstoð þegar ívilnun er til þess fallin að raska samkeppni. Til að ekki geti talist að

um ólögmdta ríkisaðstoð sé að ræða ber að taka mið af ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið við undirbúning og útfærslu laga, stjórnvaldsfyrirmæla og verkefna. Sé ætlunin að veita ríkisaðstoð þarf viðkomandi aðstoð eða aðstoðarkerfi að hljóta samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) eða falla að heimildum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn.

Samkvæmt 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er ríkisaðstoð að meginreglu til óheimil en undanþágur tengjast t.a.m. byggðaaðstoð, aðstoð til rannsóknar- og þróunarverkefna, til menningar, til endurskipulagningar fyrirtækja, til uppbyggingar á mikilvægum innviðum og til umhverfismála. Undantekningar geta átt við ef jákvæð áhrif ríkisaðstoðar á samfélagið vega þyngra en sú röskun á samkeppni sem af henni hlýst.

Íslensk stjórnvöld hafa sett sér ramma um hvernig ríkisaðstoð er veitt til nýfjárfestinga á Íslandi með lögum nr. 41/2015 um ívilnanir til nýfjárfestinga. Er litið á þá löggjöf sem samþykkt ríkisaðstoðarkerfi þar sem ríkisaðstoð er veitt á grundvelli byggðaaðstoðar til nýfjárfestingarverkefna (e. *regional investment aid*).

1.2. Reglur EES um ríkisaðstoð.

Almennt bann er við veitingu ríkisaðstoðar samkvæmt Í 1. mgr. 61. gr. EES samningsins eins og áður sagði. Fastmótaðar undanþágur frá tilkynningarskyldu til ESA fyrir tiltekna tegundir ríkisaðstoðar (hópundanþágur) er einkum að finna í tveimur gerðum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn.

Sú fyrri er reglugerð (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu (General Block Exemption Regulation) sem tekin var upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2014 frá 27. júní 2014, (hér eftir *reglugerðin um almenna hópundanþágu* (GBER)). Hún tiltekur skilyrði þess að veita megi fyrirtækjum ríkisaðstoð á tilteknum sviðum án þess að leita þurfi eftir samþykki ESA.

Ef til staðar eru heimildir í landslögum geta stjórnvöld, að uppfylltum skilyrðum reglugerðarinnar, veitt fyrirtækjum ríkisaðstoð af því tagi sem kveðið er á um í reglugerðinni og telst hún samrýmanleg ríkisaðstoðarreglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og undanþegin tilkynningarskyldu til ESA. Nánar er kveðið á um tilkynningarskylduna í samningi á milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED), einkum bókun 3 við hann.

Meirihluti allrar ríkisaðstoðar sem veitt er í dag innan EES fellur undir ákvæði hópundanþágureglugerðarinnar. Framkvæmdin er með þeim hætti að fyrirhugaðar ráðstafanir sem fela í sér veitingu ríkisaðstoðar eru mátaðar við ákvæði reglugerðarinnar eða þær hannaðar frá upphafi með reglugerðina í huga. Í stað þess að ráðstafanirnar þurfi að tilkynna til ESA eru grunnupplýsingar um þær skráðar á staðlað eyðublað sem ESA er látið í té, í hvert sinn sem aðstoðarkerfi er hrundið í framkvæmd eða sérstök (ad hoc) aðstoð er veitt.

Þegar núgildandi lög um ívilnanir voru sett á sínum tíma þá var miðað við að lögin væru í samræmi við GBER. Var það gert í samræmi við ráðleggingar ESA.

Seinni ESB-reglugerðin er reglugerð (ESB) nr. 1407/2013 um minniháttaraðstoð, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 98/2014 frá 16. maí 2014. Hún er veitt stöku fyrirtæki á tilteknu tímabili og fer ekki yfir tiltekna fasta fjárhæð og er litið svo á að sú aðstoð uppfylli ekki viðmiðanirnar sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins og falli því ekki tilkynningarskyldu. Hámarksfjárhæðin er 200.000 evrur sem stakt fyrirtæki getur fengið í hverju aðildarríki á þriggja ára tímabili.

1.3 Almenn um fjárfestingarsamninga.

Almennt er litið á fjárfestingarsamninga sem nokkurs konar viljayfirlýsingu um tiltekið nýfjárfestingarverkefni sem er fyrirhugað. Fjárfestingarsamningar eru ekki tæki til að leysa vandamál sem upp kunna að koma þegar og ef viðkomandi verkefni verður að veruleika. Þá gilda almenn lög og reglur í landinu og viðkomandi fjárfesting er háð sömu leyfum og eftirliti eins og gildir með önnur fyrirtæki í landinu. Viðkomandi verkefni er ekki rekið á grundvelli fjárfestingarsamnings heldur á grundvelli þeirra leyfa og reglna sem almenn lög gera ráð fyrir, og fyrir tilstilli þar til bærra yfirvalda og eftirlitsaðila.

1.4. Sögulegt yfirlit um veitingu ívilnana til nýfjárfestinga hér á landi.

Veiting ívilnana vegna nýfjárfestingarverkefna á sér langa sögu hér á landi. Íslensk stjórnvöld veittu ívilnanir fyrst með sérlögum um einstök verkefni. Dæmi um slíkt er álverið í Straumsvík. Því má rekja sértækar lögbundnar ívilnanir fyrir erlenda fjárfestingu aftur til 1966 þegar íslenska ríkið gerði samning við Swiss Aluminium Ltd., sbr. lög nr. 76/1966, um lagagildi samnings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd., um álbræðslu við Straumsvík. Í þeim lögum var kveðið á um frávik frá almennum skattareglum. Þau frávik eru ekki í gildi lengur og árið 2005 fór fyrirtækið í hið almenna íslenska skattkerfi. Ástæðan var meðal annars sú að viðskiptaumhverfi var þá orðið mun samkeppnishæfara en áður og hafði tekið slíkum breytingum til bóta að stjórnendur fyrirtækisins töldu sér hagstæðara að laga sig að íslenskum skattalögum. Sem dæmi um önnur sérlög um einstök fjárfestingarverkefni má nefna lög nr. 18/1977 um járnblendiverksmiðju í Hvalfirði, lög nr. 62/1997 um heimild til samninga um álbræðslu á Grundartanga, lög nr. 12/2003 um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði, lög nr. 51/2009 um heimild til samninga um álver í Helguvík, lög nr. 52/2013 um heimild til samninga um kísilver í landi Bakka í Norðurþingi og lög nr. 58/2014 um heimild til að staðfesta fjárfestingarsamning við Algalíf Iceland ehf. um smáþörungaverksmiðju á Reykjanesi.

1.5. Rammalöggjöf um veitingu ívilnana.

Árið 2010 voru samþykkt rammalög um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi sbr. lög nr. 99/2010.

Lögum nr. 99/2010 um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi, var ætlað að mynda ramma utan um hvaða ívilnanir stjórnvöldum, og eftir atvikum sveitarfélögum, væri heimilt að veita vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Frumvarp til laganna var afrakstur vinnu tveggja starfshópa og tók mið af fyrirkomulagi ívilnana til nýfjárfestinga í öðrum ríkjum Evrópu.

Markmið laga nr. 99/2010 var að örva og efla fjárfestingu í atvinnurekstri á Íslandi með því að tilgreina með gegnsæjum hætti í lögum hvaða heimildir stjórnvöld og sveitarfélög hafa til að veita skilgreindar ívilnanir til fjárfestingarverkefna. Með lögunum var horfið yrdi frá fyrra fyrirkomulagi sem lýst er hér að framan að gera sértæka fjárfestingarsamninga vegna einstakra verkefna á grundvelli heimildarlaga frá Alþingi og með samþykki frá ESA eftir því sem þörf var metin í hvert skipti. Það fyrirkomulag var þungt í vöfum, ómarkvisst og bauð ekki upp á nægjanlegan sveigjanleika til að mæta ólíkum fjárfestingarverkefnum.

Með rammalöggjöfinni var lagt til fyrir fram hvaða ívilnandi kjör bjóðast vegna nýfjárfestinga á Íslandi með gagnsæjum og markvissum hætti og reynt að auka möguleika á því að fá til landsins fjölbreytta og jákvæða nýfjárfestingu.

Víða í nágrannaríkjum Íslands er að finna lagasetningu um ívilnanir. Með rammalöggjöfinni var ferlið við gerð fjárfestingarsamninga gert gagnsærra og einfaldað.

Á grundvelli laga nr. 99/2010 voru alls gerðir sex fjárfestingarsamningar: Við Thorsil ehf., Timminco og Strokks Energy ehf. vegna kísilmálmverksmiðju í Þorlákshöfn dags. 30.

desember 2010, við Becromal Iceland ehf., Becromal Properties ehf., Strokks Energy ehf. og Becromal S.P.A vegna álþynnuverksmiðju dags. 30. desember 2010, við Íslenska kísilfélagið ehf. og Tomahawk Development á Íslandi ehf. og GSM Enterprises LLC vegna kísilmálmverksmiðju í Helguvík dags. 17. febrúar 2011, við Verne Real Estate II ehf. og Verne Holdings Ltd. vegna gagnavers í Reykjanesbæ dags. 27. september 2011, við GMR Endurvinnsluna ehf. vegna stálendurvinnslustöðvar á Grundartanga dags. 6. maí 2012 og við Marmeti ehf. vegna uppsetningar og reksturs fiskvinnslu í Sandgerði dags. 28. janúar 2013.

Lög nr. 99/2010 féllu úr gildi í lok árs 2013. ESA tók kerfið upp til formlegrar rannsóknar árið 2013. Í framhaldi af því hófst endurskoðun laganna sem lauk með setningu laga nr. 41/2015 um ívilnanir til nýfjárfestingar á Íslandi. Ábendingar og athugasemdir ESA voru hafðar til grundvallar við samningu laga nr. 41/2015. Markmið þeirra var eftir sem áður að örva og efla fjárfestingu í atvinnurekstri hér á landi með því að tilgreina með gegnsæjum hætti í lögum hvaða heimildir stjórnvöld og sveitarfélög hafa til að veita skilgreindar ívilnanir til fjárfestingarverkefna. Þeir fjárfestingarsamningar sem hafa verið gerðir á grundvelli laga nr. 41/2015 eru fjórir; við United Silicon hf. vegna byggingar og reksturs kísilvers á Reykjanesi dags. 10. apríl 2014, við Thorsil ehf. vegna byggingar og reksturs kísilvers á Reykjanesi dags. 30. maí 2014, við Silicor Materials hf. vegna byggingar og reksturs kísilvers í Hvalfjarðarsveit dags. 26. september 2014 og við Matorku ehf. vegna byggingar og reksturs fiskeldisstöðvar í Grindavík á Reykjanesi dags. 20. maí 2015.

Allir þeir fjárfestingarsamningar sem gerðir hafa verið á grundvelli laga nr. 99/2010 og 41/2015, eru skilgreindir sem byggðaaðstoð til að skapa verkefni og atvinnu á svæðum utan höfuðborgarsvæðisins. Lög nr. 99/2010 og nr. 41/2015 eiga það sammerkt að fela í sér byggðatengt ríkisaðstoðarkerfi sem nær yfir veitingu ívilnana á svo kölluðu byggðakorti sem ESA hefur staðfest fyrir Ísland. Samkvæmt því má veita ríkisaðstoð til nýfjárfestingarverkefna sem staðsett eru innan landsbyggðarkjördæmanna þriggja.

Lögin eiga það einnig sammerkt að hafa það að markmiði að auka samkeppnishæfni Íslands og auka möguleika á því að fá til landsins fjölbreytta og jákvæða nýfjárfestingu. Í flestum þeim ríkjum sem Ísland á í samkeppni við um nýfjárfestingar er boðið upp á ívilnanir og styrki af einhverju tagi. Rammalöggjöfin frá 2010 og 2015 var því sett fram til þess að efla samkeppnishæfni Íslands hvað erlenda fjárfestingu varðar og gera Íslandi betur kleift að nýta þá sérstöðu sem landið hefur í alþjóðlegu tilliti.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Í mars 2018 gerði ESA athugasemdir við núgildandi lög nr. 41/2015. Í niðurstöðum ESA kemur að fram þau séu ekki í fullu samræmi við reglugerð (ESB) um almenna hópundanþágu (GBER). Lagafrumvarp þetta tekur til allra athugasemda ESA og er að hluta til sett fram til að koma til móts við þær. Farið er ítarlega yfir athugasemdir ESA í kafla greinargerðarinnar um meginefni frumvarpsins.

2.2. Athugasemdir Ríkisendurskoðunar.

Framangreindur fjárfestingarsamningurinn við United Silicon dags. 10. apríl 2014, varð tilefni til þess að í desember 2017 samþykkti Alþingi beiðni 12 þingmanna um að Ríkisendurskoðandi ynni skýrslu um aðdraganda og útgáfu starfsleyfis til kísilverksmiðju Sameinaðs Sílikons hf. í Helguvík.

Stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar leiddi af sér skýrsluna, *Kísilverksmiðja Sameinaðs Sílikons hf. Aðkoma og eftirlit stjórnvalda*. Var þeirri skýrslu skilað til Alþingis í maí 2018.

Markmið úttektarinnar var að kanna á heildstæðan hátt aðkomu og eftirlit stjórnvalda með uppbyggingu og rekstri kísilvers Sameinaðs Sílikons. Horft var allt aftur til mats á umhverfisáhrifum og umsóknar fjárfesta til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um ívilnun vegna verkefnisins til þeirrar ákvörðunar Umhverfisstofnunar að stöðva starfsemina.

Þegar niðurstöður skýrslunnar hvað varðar lög nr. 41/2015 eru dregnar saman er hægt að skipta þeim upp í þrjá hluta:

(1) Ríkisendurskoðun bendir á að vanda þurfi undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um ívilnanir. Ráðuneytið þurfi að bæta eftirfylgni og eftirlit með framkvæmd slíkra samninga og veita handhöfum ívilnana nauðsynlegt aðhald.

(2) Ríkisendurskoðun bendir á að tryggja þurfi að í starfi ívilnunarnefndar sé markaður skýr rammi og að umsóknir um ívilnanir séu metnar með gagnrýnum hætti. Tryggja þurfi að óháðir aðilar kanni til hlítar hvort skilyrði séu uppfyllt og meti sjálfstætt þau gögn og þær áætlanir sem umsækjendur leggja fram.

(3) Að lokum bendir Ríkisendurskoðun á að ráðuneytið þurfi að kanna hvort kveða megi skýrar á um skyldur þeirra aðila sem fá ívilnanir með samningum og hvort hagsmuna ríkisins sé betur gætt þannig.

Frumvarp þetta er lagt fram til að koma til móts við athugasemdir Ríkisendurskoðunar í framangreindri skýrslu.

2.3 Færar leiðir.

Eftir að hafa farið yfir athugasemdir ESA og Ríkisendurskoðunar er niðurstaðan að aðrir valkostir en breyting á lögum nr. 41/2015 séu ekki mögulegir.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Breytingar í kjölfar athugasemda frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Í athugasemdum ESA er bent á að ívilnanir mega ekki gilda um ákveðnar tegundir iðnaðar og því eru lagðar til breytingar á 2. gr. laganna í 1. gr. frumvarpsins og lagt til að útiloka stál-, kola-, skipasmíða-, gervitrefja- og flutningsgeirann frá veitingu ívilnana.

Í öðru lagi hefur ESA bent á skort á skilgreiningu á launakostnaði hvað varðar fjárfestingarkostnað og aðstoðarhæfan kostnað. Í frumvarpinu er bætt úr því með því að kveða á um að hugtakið launakostnaður verði skilgreindur í reglugerð.

Í þriðja lagi hefur ESA bent á að samkvæmt GBER er óheimilt að veita ívilnun til stórra fyrirtækja nema í þágu nýrrar atvinnustarfsemi á viðkomandi landsvæði. Samkvæmt byggðakorti ESA er Íslandi skipt í svæði og er það innan landsbyggðakjördæmanna þriggja þar sem heimilt er að veita byggðatengda ríkisaðstoð í nýfjárfestinga. Með frumvarpinu er því lagt til í tilviki stórra fyrirtækja (sjá skilgreiningu á því hugtaki í lögnum) sé heimild til að veita ívilnun takmörkuð við að um nýja atvinnustarfsemi sé að ræða innan viðkomandi landssvæðis.

Í fjórða lagi bendir ESA á að GBER reglugerðin heimilar aðstoðarþega að leigja tækjakost og vélar með skuldbindingu um að kaupa eignirnar af ótengdum aðila. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að þessu verði bætt við í umfjöllun í i.-lið 5. gr. laganna varðandi skilyrði um að um nýfjárfestingu sé að ræða og að tæki og búnaður sem kemur til vegna hennar sé nýr eða nýlegur og uppfylli skilyrði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í fimmta lagi bendir ESA á að í núgildandi lögum komi ekki fram með fullnægjandi hætti að ívilnanir gildi ekki um fyrirtæki sem eigi í erfiðleikum. Í frumvarpinu er brugðist við því í 5. gr., með tilvísun í að nánari skilgreining muni koma í reglugerð, að öðru leyti er núgildandi 5. gr. laganna fullnægjandi.

3.2. Breytingar í kjölfar athugasemda í skýrslu Ríkisendurskoðunar um aðkomu og eftirlit stjórnvalda um Kísilverksmiðju Sameinað Sílikons hf.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er bent á að vanda þurfi undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um ívilnanir. Til að koma til móts við ábendingar um eftirfylgni er í 9. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að skýrslur um eftirfylgni skuli vera staðfestar af löggiltum endurskoðanda en ekki aðeins að ósk ráðuneytisins sjálfs.

Ríkisendurskoðun bendir á að í undirbúningi og við gerð samninga um ívilnanir þurfi að tryggja að ívilnanir séu metnar með gagnrýnum hætti. Það verði að vera hægt að tryggja að óháðir aðilar kanni til hlítar hvort skilyrðin séu uppfyllt með sjálfstæðum hætti. Með 8. gr. frumvarpsins er brugðist við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar. Í ákvæðinu eru nefnd um ívilnanir veittar heimildir til að óska eftir álit stofnana og fagráðuneyta til að fara yfir umsóknir. Í sumum tilvikum getur nefndin einnig leitað til óháðra sérfróðra aðila til að fara yfir þær til að koma með álit og í einstökum tilvikum fengið þá til að framkvæma áreiðanleikakönnun á kostnað umsækjanda sjálfs. Nefndinni er ekki ætlað að óska eftir álit eða áreiðanleikakönnun frá utanaðkomandi sérfræðingum til að fara yfir atriði sem eru hluti af verkefnum stjórnvalda heldur í þeim tilvikum sem þau falla utan verkefna eftirlitsstjórnvalda.

3.3. Reglugerðarheimild til að tengja veitingu ívilnunar við ákveðna stefnu stjórnvalda.

Í frumvarpinu er reglugerðarheimild ráðherra rýmkuð og honum veittar frekari heimildir til að tengja veitingu ívilnana við ákveðnar stefnur stjórnvalda á hverjum tíma. Í reglugerð er því hægt að tengja veitingu ívilnana við t.d. nýsköpunarstefnu stjórnvalda, byggðastefnu, umhverfisstefnu, orkustefnu eða aðrar formlegar stefnur stjórnvalda. Með þessum hætti er ívilnunarnefnd í störfum sínum gert að taka mið af gildandi stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Beiting ívilnana verður þannig markvissari og í samræmi við áherslur stjórnvalda. Verði frumvarpið samþykkt munu umsækjendur vita fyrir fram hvort verkefnið þeirra samræmist stefnum stjórnvalda.

Verði frumvarpið samþykkt verður meðal annars hægt að tengja eftirfarandi við veitingu ívilnana með reglugerð:

Nýsköpunarstefna stjórnvalda er heildstæð stefna stjórnvalda í nýsköpunarmálum. Hún er gerð í nánú samstarfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins við önnur ráðuneyti, við atvinnulífið, vísindasamfélagið, menntakerfið og opinberar stofnanir. Megináhersla er lögð á að byggja upp öflugt rannsókn- og þróunarumhverfi, bæta umhverfi nýsköpunar og þróunar, efla samkeppnishæfni og takast á við helstu áskoranir samfélags og umhverfis. Með Stefnunni er leitast við að ná fram aukinni skilvirkni í stuðningskerfi frumkvöðla og fyrirtækja á sviði nýsköpunar hér á landi.

Byggðaaætlun er stefna ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfing við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Í áætluninni er lýst stefnu ríkisins í byggðamálum, henni er ætlað að stuðla að jákvæðri þróun byggða og efla samkeppnishæfni þeirra og landsins alls. Meginmarkmið byggðaaætlunarinnar er að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt. Sérstök áhersla er lögð á svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf. Byggðaaætlun byggist á víðtæku og opnu samráðsferli og er unnin af Byggðastofnun í umboði ráðherra og í samvinnu við stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál.

Með umhverfisstefnu stjórnvalda er átt við að stuðning við atvinnugreinar, fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög í þeirri viðleitni að setja sér loftslagsmarkmið. Stjórnvöld stefna að

því að allar stærri áætlanir ríkisins verði metnar út frá loftslagsmarkmiðum. Stjórnvöld leggja áherslu á þátttöku allra geira samfélagsins og almennings í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og styðja við nýsköpun.

Ívilnanir til nýfjárfestinga byggist á því að verkefnin hafi verið metin út frá loftslagsáhrifum og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands um samdrátt í gróðurhúsalofttegundum.

Með möguleikanum að tengja ívilnanir við framangreindar stefnur er stjórnvöldum gefið tækifæri til að veita ívilnanir aðeins til þeirra verkefni sem styðja við stefnur íslenskra stjórnvalda hverju sinni og því er hægt að veita ívilnanir til þess iðnaðar og landsvæða þar sem þörfin er mest.

3.4. Umsóknir um ívilnanir skulu uppfylla stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar hverju sinni.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að allar umsóknir um ívilnanir eigi að uppfylla stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar. Stjórnvöld hafa sett sér stefnu um nýfjárfestingar, frá 2016, en í henni ályktar Alþingi með þingsályktun að efla skuli nýfjárfestingar í íslensku atvinnulífi og samkeppnishæfni Íslands á sviði nýfjárfestinga. Í stefnunni koma fram áherslu atriði stjórnvalda til nýfjárfestingaverkefna. Allar umsóknir til ívilnunarnefndar um ívilnanir skulu uppfylla öll atriði þingsályktunarinnar. Núgildandi stefna stjórnvalda um nýfjárfestingar er eftirfarandi:

„Alþingi ályktar að efla skuli nýfjárfestingar í íslensku atvinnulífi og samkeppnishæfni Íslands á sviði nýfjárfestinga. Í því skyni verði lögð áhersla á nýfjárfestingarverkefni:

- 1. sem byggjast á styrkleikum Íslands og sérstöðu,*
- 2. sem stuðla að aukinni fjölbreytni og afleiddri innlendri starfsemi,*
- 3. sem ýta undir vöxt alþjóðlega samkeppnishæfs þekkingariðnaðar,*
- 4. sem styðjast við nýjustu og bestu fánlegu tækni og umhverfisviðmið, m.a. með tilliti til skuldbindinga Íslands á loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í desember 2015,*
- 5. sem skapa innlandan virðisauka og hafa margföldunaráhrif, t.d. með samstarfi við starfandi íslensk fyrirtæki og með fjárfestingum í íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum,*
- 6. sem skila sem mestum virðisauka og innleiða nýja þekkingu.*

Tryggt verði að markaðs- og kynningarstarfsemi stjórnvalda, tengd nýfjárfestingum, sé í samræmi við þær áherslur sem fram koma í ályktun þessari.“

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá.

Í 61. gr. EES-samningsins kemur fram sú meginregla að óheimilt er að veita ríkisaðstoð sem er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Í sömu grein er einnig fjallað um undanþágur frá meginreglunni, þar á meðal um heimildir stjórnvalda til að greiða fyrir þróun ákveðinna efnahagssvæða. Til fyllingar þessu hefur Evrópusambandið gefið út leiðbeinandi reglur um byggðaaðstoð, sem og reglugerð (ESB) um almenna hópundanþágu (GBER) sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2014. Sú reglugerð tiltekur skilyrði þess að veita megi fyrirtækjum ríkisaðstoð á tilteknum sviðum án þess að leita þurfi eftir samþykki ESA. Með þeim breytingum sem koma fram í frumvarpi þessu er komið til móts við athugasemdir ESA við núgildandi lög.

5. Samráð.

Frumvarpið er afrakstur starfshóps sem skipaður var 20. september 2018 fulltrúum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, fjármála- og efnahagsráðuneytinu, umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og Samtökum atvinnulífsins.

Áform um lagasetningu var sett á samráðsgátt stjórnvalda og sjálft frumvarpið var í tvær vikur á samráðsgátt stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er talið að frumvarpið hafi í för með sér umtalsverð áhrif á stjórnsýslu ríkisins. Engin útgjaldaaukning mun verða af frumvarpinu. Kostnaður við áreiðanleikakönnun sem gerð yrði af þriðja aðila myndi vera greiddur af umsækjendum um ívilnanir. Frumvarpið hefur því engin tekju- eða útgjaldaáhrif og verði það óbreytt að lögum verða fjárhagsáhrif á afkomu ríkissjóðs engin.

Frumvarpið mælir ennfreður fyrir um að ívilnunarnefnd geti leitað til stofnana og fagráðuneyta og þá sérstaklega Umhverfisstofnunar og Skipulagsstofnunar annars vegar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins hins vegar. Ekki er séð að það muni hafa umtalsverð áhrif á fjárhag viðkomandi stofnanna enda um fáar umsóknir að ræða og ekki munu allar umsóknir berast viðkomandi stofnunum heldur aðeins sérstaklega viðkvæmar umsóknir. Umsóknir til nefndarinnar frá árunum 2015 til 2018 hafa verið átta talsins. Á árunum 2011 til 2015 voru þær hins vegar 32.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Við 2. málsl. 3. mgr. 2. gr. núgildandi laga er bætt upptalningu á þeirri starfsemi sem er útilokað að veiting ívilnanir nái til. Er um að ræða starfsemi í stál-, kola-, skipasmíða-, gervitrefja-, og flutningsgeirunum. Er það í samræmi við það sem kemur fram í 13. gr. reglugerðar (ESB) um almenna hópundanþágu (GBER) Ráðherra er heimilt að skilgreina flutningsgeira í reglugerð.

Um 2. gr.

Við skilgreininguna á fjárfestingarkostnaði er bætt við að ráðherra setji reglugerð um nánari útfærslu á skilgreiningu á því hvað geti talist til fjárfestingar- og launakostnaðar. Skilgreiningu á launakostnaði hvað varðar fjárfestingarkostnað hefur skort í lögum og reglugerðum. Úr því verður bætt með skilgreiningu í reglugerð í samræmi við 4. og 9. mgr. 14. reglugerðar (ESB) um almenna hópundanþágu (GBER).

Um 3. gr.

Í 6. og 7. tölulið 3. gr. laganna um ívilnanir til nýfjárfestinga á Íslandi er lítið og meðalstórt fyrirtæki skilgreint. Í 8. tölulið er stórt fyrirtæki skilgreint með þeim hætti að það sé það fyrirtæki sem fellur ekki undir þær skilgreiningar. Með þessari breytingu er bætt við nýrri málsgrein við 5. gr. enda um auka skilyrði að ræða sem stór fyrirtæki þurfa að uppfylla. Eftir breytinguna þá er aðstoð til stórra fyrirtækja einungis veitt vegna nýfjárfestingar í þágu nýrrar atvinnustarfsemi í viðkomandi landshluta. Ný atvinnustarfsemi á við um starfsemi sem er ekki í landshlutanum. Landshlutarnir sem eiga hér undir eru landsbyggðakjördæmin þrjú, þ.e. Norðvestur-, Norðaustur- og Suðurkjördæmi. Ívilnun til nýfjárfestinga á þessum svæðum til stórra fyrirtækja yrði því aðeins heimil ef um nýja atvinnustarfsemi væri að ræða á svæðinu sjálfu. Til að meta hvort starfsemi sé ný eða ekki skal nota ÍSAT 2008.

Um 4. gr.

Við i-lið 1. mgr. 5. gr. er bætt við skilyrði um tæki og búnað. Eftir sem áður verður búnaður og tæki að vera nýr við upphaf fjárfestingarinnar en með breytingunni gefst aðstoðarþega kostur á að leigja tækjakostinn eða vélarnar fyrst um sinn. Við lok leigusamningsins verður aðstoðarþeginn að kaupa tækin sem um ræðir af ótengdum þriðja aðila.

Um 5. gr.

Í nágildandi m-lið 1. mgr. 5. gr. er tilvísun í leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisaðstoð til endurskipulagningar eða björgunar fyrirtækja breytt. Í stað þess að vísa beint í leiðbeinandi reglur ESA þá mun ráðherra setja reglugerð um nánari útfærslu skilgreiningar á því hvað telst vera fyrirtæki í fjárhagslegum erfiðleikum eða fjárhagslegri endurskipulagningu. Skilgreiningin tekur mið af skilgreiningu á „fyrirtæki sem á í erfiðleikum“ í GBER.

Um 6. gr.

Í 5. gr. laganna eru talin upp skilyrði sem þarf að uppfylla svo veita eigi ívilnun til nýfjárfestingar. Með þessari breytingu er bætt skilyrði, þ.e. að við mat á því hvort veita eigi ívilnun skal gætt að viðkomandi nýfjárfestingarverkefni sé í samræmi við áherslur í þingályktun um stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar. Nágildandi stefnu er í þingsályktun nr. 24/145 um stefnu stjórnvalda um nýfjárfestingar.

Um 7. gr.

Í tollalögum nr. 88/2005 er aðeins lagður tollur á búvöru. Búið er að leggja niður tolla af annarri innfluttri vöru og því er 5 tölul. 2. mgr. 8. gr. óþarfi og því er hann felldur brott með frumvarpi þessu.

Um 8. gr.

Í 3. mgr. 11. gr. laganna er nefnd um ívilnanir veitt heimild til að afla álits stofnana eða fagræðneyta við afgreiðslu umsókna um einstaka þætti umsóknanna. Ber þar helst að nefna Umhverfisstofnun og Skipulagsstofnun. Er ekki útilokað að um fleiri stofnanir sé að ræða en það fer eftir eðli og efni umsóknar og þess í hvaða geira umsækjandi er.

Ákvæðið mælir einnig fyrir um að nefndinni verði heimilt að leita til óháðra sérfróðra aðila um að fara yfir umsóknina og óska eftir því að framkvæmd verði áreiðanleikakönnun á kostnað umsækjanda. Einungis ber að óska eftir áreiðanleikakönnun í undantekningartilvikum og þegar þess er bersýnilega þörf að mati nefndarinnar. Nefndinni ber að tilkynna umsækjanda um fyrirhugaða áreiðanleikakönnun og fá samþykki hans fyrir auknum kostnaði sem hafi henni hlýst. Umsækjandi getur þá dregið umsókn sína til baka. Eingöngu verður óskað eftir áreiðanleikakönnun ef fyrirtækið sem stendur að verkefninu fellur undir skilgreininguna um meðalstórt eða stórt fyrirtæki. Tilfni til þess að leita til sérfræðinga er ef um er að ræða viðkvæma eða áhættusama starfsemi, sérstaklega ef hún snertir t.d. umhverfismál. Áreiðanleikakönnun skal ekki framkvæma á þeim hluta starfseminnar sem er á valdi stjórnvalda að kanna, t.d. af hálfu Umhverfisstofnunar, Skipulagsstofnunar eða annarra þar til bærra stjórnvalda. Ef um mjög viðkvæma starfsemi er að ræða og nefndin telur að ekki sé hægt að afgreiða málið án utanaðkomandi sérfræðinga ber að óska eftir áliti óháðra sérfræðinga.

Um 9. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að skýrsla sé staðfest af löggiltum endurskoðanda. Ekki að ráðuneytið geti óskað eftir því að upplýsingarnar séu það eins lögin gera ráð fyrir í dag, heldur að það skuli vera staðfest.

Um 10. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um frekari skilyrði til veitingar ívilnana og framkvæmd laga þessara.

Samkvæmt þessari grein er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett reglugerð sem skyldar ívilnunarnefnd til að horfa meðal annars til stefnu stjórnvalda í nýfjárfestingum, nýsköpunarmálum, orkumálum, byggðamálum og umhverfismálum. Upptalningin er ekki tæmandi. Stjórnvöld á hverjum tíma geta því t.a.m. gert upp á milli landshluta og atvinnugreina á hverjum tíma eftir því hvar þörfin er mest.

Um 11. gr.

Lögin fela í sér ríkisaðstoðarkerfi, sem ber að endurskoða reglulega með tilliti til nauðsynjar og áhrifa.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.