

Forsætisráðuneytið
Lækjargötu, 101 Reykjavík
Skrifstofa stjórnskipunar og stjórnsýslu
Sent í samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu

Undirritaðir umsagnaraðilar eru íslenskir frumkvöðlar og forstjórar nýsköpunarfyrirtækja sem hafa sótt tugi milljarða í alþjóðlega fjárfestingu í íslensk nýsköpunarfyrirtæki undanfarin ár.

Einnig eru í hópi umsagnaraðila leiðtogar íslenskra fjárfestingasjóða sem hafa fjárfest með alþjóðlegum fjárfestum í tugmilljarða fjárfestingum í íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum.

Það er alít umsagnaraðila að frumvarpsdrögin myndu, yrðu þau að lögum í óbreyttri mynd, hafa verulega íþyngjandi áhrif á íslensk nýsköpunarfyrirtæki og hafa verulega neikvæð áhrif á möguleika þeirra á að verða sér úti um alþjóðlega fjármögnun en slík fjármögnun, sem oft er sérhæfð, skiptir íslenskt nýsköpunarumhverfi sköpum enda lítið um sérhæfða fagfjárfesta á Íslandi sökum smæðar landsins. Slík neikvæð áhrif hefðu í för með sér mikinn skaða fyrir íslenskt hagkerfi og samfélag – og væri mikil afturför í umhverfi nýsköpunarfyrirtækja á Íslandi sem hefur batnað mjög undanfarin ár.

Vandamálið í hnotskurn snýst um að mikil samkeppni er um fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja og lítil atriði sem flækja ferlið eða auka áhættu í augum fjárfesta geta skipt miklu máli um hvernig til tekst. Það getur verið mjög truflandi og beinlínis komið í veg fyrir fjárfestingar erlendra fagfjárfesta í íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum ef þeir þurfa að setja sig inn í lagaumhverfi sem þeir þekkja ekki, sækja um leyfi til ráðherra sem getur tekið allt að 3 mánuði að afgreiða, án þess kannski að skilja hversu líklegt er að íslensk stjórnvöld heimili eða hafni fjárfestingunni, og síðast en ekki síst ef þeir þurfa að greiða stjórnvöldum fyrir málsmeðferðina án þess að vita hvað það mun kosta. Þetta væri kannski ekki svo slæmt ef það ætti bara við um lítinn hluta erlendra fjárfestinga sem varða þjóðaröryggi eða mikilvæga innviði en frumvarpsdrögin innihalda mjög víðtækar skilgreiningar á viðkvæmum sviðum sem ekki er hægt að skilja öðruvísi en að stór hluti íslenskra nýsköpunarfyrirtækja falli undir, t.d. öll fyrirtæki sem vinna með gervigreind, persónuupplýsingar og líftækni. Það er í raun leitun að íslensku nýsköpunarfyrirtæki á sviði hugbúnaðar eða líftækni sem myndi ekki falla undir þessar skilgreiningar þó fæst þeirra hafi með þjóðaröryggi eða mikilvæga innviði að gera.

Hér er nánari umfjöllun um þá þætti sem álitsgjafar telja gagnrýniverða og er þar fyrsta atriðið langveigamest:

1. **Skilgreining á viðkvæmum sviðum í 3. gr. er afar víðtæk og nær langt út fyrir þau svið sem varða þjóðaröryggi og mikilvæga innviði.** Ekki er hægt að túlka þessa grein öðruvísi en að stærstur hluti íslenskra nýsköpunarfyrirtækja falli undir hana enda nær hún yfir „meðhöndlun á persónuupplýsingum“, „þróun á mikilvægri tækni, þ.m.t. gervigreind, drónatækni, líftækni, flugtækni, tækni tengd umhverfisvernd og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum“. o.fl. Fullyrða má að stór hluti af íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum falli undir þessa skilgreiningu þar sem líftækni er afar víðtækt hugtak og flest fyrirtæki á sviði upplýsingatækni eða hugbúnaðargerðar vinna annað hvort með persónuupplýsingar eða gervigreind. Þetta á við þó svo þau hafi ekkert með þjóðaröryggi eða mikilvæga innviði að

gera og starfi aðallega á erlendum mörkuðum, en dæmi um slík nýsköpunarfyrirtæki sem hlotið hafa alþjóðlega fjármögnun og hafa verið áberandi eru:

- Lucinity (gervigreind)
- Sidekick Health (meðhöndlun persónuupplýsinga, gervigreind)
- Meniga (meðhöndlun persónuupplýsinga, gervigreind)
- Avo (gervigreind)
- DTE metals intelligence (gervigreind)
- Oculis (líftækni)
- Oz (gervigreind)
- Kerecis (líftækni)
- Carbon Recycling International (aðgerðir gegn loftslagsbreytingum)

Afar hæpið er að halda fram að nokkurt þessara fyrirtækja hafi með þjóðaröryggi, almannareglu eða mikilvæga innviði að gera.

Frumvarpið kveður á um að erlendir fjárfestar í fyrirtækjum sem falla undir skilgreininguna séu tilkynningaskyldir sem þýðir að þeir þurfa að setja sig inní þessar reglur (í praxis vera upplýstir um þær af íslensku fyrirtækjunum sem fjárfest er í eða af íslenskum meðfjárfestum) og taka afstöðu til þess hvort þeir treysti sér til að biða eftir samþykki ráðherra sem getur tekið allt að 3 mánuði (60 virka daga). Enn verra er að frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðuneytið geti krafist erlenda fjárfesta um greiðslu fyrir kostnað við málsmeðferðina án þess að nokkuð komi fram um umfang kostnaðar. Þegar um lágar fjárhæðir er að ræða í alþjóðlegum fjárfestingum (t.d. í svokölluðum „englafjárfestingum“ í nýsköpunarfyrirtækjum á frumstigi) þá er hætt við að þessi kostnaður geti orðið umtalsvert hlutfall af fjárfestingunni. Allt þetta truflar verulega og getur einfaldlega komið í veg fyrir alþjóðlegar fjárfestingar í einhverjum tilfellum enda samkeppnin mikil um fjármagn sem almennt leitar þangað þar sem óvissan og flækjustigið er lægst.

Í ljósi þessa telja álitsgjafar að það væri æskilegt að þrengja þessa skilgreiningu til mikilla muna svo hún falli bara undir fyrirtæki sem í raun varða þjóðaröryggi, almannaeið og mikilvæga innviði.

Ennfremur gerir frumvarpið ráð fyrir að jafnvel þegar um er að ræða alþjóðlega fjárfestingu í fyrirtækjum sem falla ekki undir víðtæka skilgreiningu um viðkvæm svið, að þá geti ráðherra samt, innan 5 ára frá fjárfestingunni, upp á sitt einsdæmi kallað eftir tilkynningu og tekið til skoðunar hvort hafna beri fjárfestingunni eður ei og þá eftir á.

Óvissan sem þetta skapar er verulega og gæti komið í veg fyrir fjárfestingu því enginn fjárfestir vill taka áhættu á því að henni gæti verið hafnað afturvirk. Umsagnaraðilar leggja til að þessi heimild til „Frumkvæðisrýni“ skv. 6. gr. frumvarpsins verði felld út.

2. **Tímafrestur ráðherra til að veita heimild er of langur**, eða 60 virkir dagar sem eru um það bil 3 mánuðir. Frumvarpið hefur í för með sér að allir fjárfestingarsamningar í fyrirtækjum sem falla undir viðkvæm svið þurfi að innihalda klausur um að heimild yfirvalda fáiast áður en fjármögnunin raungerist. Flestir fjárfestingasamningar í nýsköpunarfyrirtækjum gera nú ráð fyrir öll skilyrði fjárfestingarinnar séu uppfyllt um það bil 4-6 vikum eftir undirskrift samnings. 3 mánuðir í þessu samhengi er mjög langur tími fyrir nýsköpunarfyrirtæki í fjármögnunarferli og þýðir að fjárfestingin getur tafist umtalsvert og eykur verulega líkur á að eitthvað gerist í

millitíðinni (frá undirritun samnings um fjármögnun þar til fjármögnunin lokast) sem veldur því að ekki verður af fjárfestingunni.

Umsagnaraðilar mæla með að í flestum tilfellum sé hægt að klára fjárfestinguna áður en svar berst til að draga úr íþyngjandi áhrifum laganna og í öðrum tilfellum sé fresturinn styttri og þá ekki lengri en 20 virkir dagar (1 mánuður).

3. **Heimild til gjaldtöku er mjög fráhrindandi fyrir fjárfesta.** Frumvarpið gerir ráð fyrir að hægt sé að taka gjald af erlendum fjárfestum sem tilkynna um fjárfestingar sem undir það falla. Þetta virkar afar neikvætt, sér í lagi ef engin leið er að átta sig á umfangi kostnaðar. Í flestum tilfellum mun þetta þýða að þeir innlendu aðilar sem verið er að fjárfesta í þurfa að greiða kostnaðinn, rétt eins og þeir greiða oftast kostnað við kostgæfnisathugun (e. due diligence) vegna fjárfestingar.

Umsagnaraðilar mæla með að horfið verið frá heimild til gjaldtöku af fjárfestum.

4. **Tilkynningarskyldir aðilar.** Frumvarpið gerir ráð fyrir að erlendir fjárfestar sem fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum sem falla undir viðkvæm svið séu tilkynningarskyldir. Það hefur óhjákvæmilega í för með sér að fjárfestarnir verða að kynna sér lögin og taka til þeirra afstöðu, og sækja um leyfi áður en fjárfestingin raungerst. Þetta eitt og sér getur komið í veg fyrir fjármögnun þegar um er að ræða lagaumhverfi sem þeir þekkja ekki sem er oftast raunin hvað íslenskt lagaumhverfi varðar.

Umsagnaraðilar leggja til að það sé innlendi aðillinn sem fjárfest er í sem er gerður tilkynningaskyldur og þá væri hægt að hafa staðlaðar klausur í fjárfestingasamningum sem kveða á um tilkynningu og, eftir atvikum, samþykki yfirvalda sem eitt af þeim skilyrðum sem þyrfti að uppfylla áður en fjárfestingin raungerist (e. „closing condition“). Það færi betur á þessu svo það þurfi ekki að búa til óþarfa áhyggjur hjá erlendum fjárfestum áður en afstaða til leyfis fæst. Hér er líka afar mikilvægt að svartíminn sé mun styttri en 60 virkir dagar.

Lokaorð:

Frumvarpið í núverandi mynd hefur að okkar mati í raun þau áhrif að mjög stór hluti alþjóðlegrar fjárfestingar í íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum, og alþjóðlegrar samvinnu á mikilvægum sviðum, verður í reynd leyfisskyld. Þar að auki yrðu mikilvægir þættir í tengslum við framkvæmd og túlkun laganna, sem meðal annars segja til um fyrirsjáanleika, kostnað og gildissvið, skotið inn í reglugerð sem sett er af ráðherra.

Það er okkar álit að ef lögin yrðu að veruleika í óbreyttri mynd þá myndu íslenskir frumkvöðlar í auknum mæli kjósa að stofna fyrirtæki erlendis um starfsemina til að komast hjá íþyngjandi áhrifum þess – sem væri mikið tjón fyrir íslenskt samfélag og öfugþróun.

Undirritaðir telja að lagafrumvarpið, og öll sú nálgun sem í því felst, sé háð slíkum ágöllum að verulegri hættu geti stafað að íslenskri nýsköpun og hátækniþróun. Að mati undirritaðra ætti ráðuneytið að taka til athugunar að skoða frá grunni hvort lögmætum tilgangi frumvarpsins verði náð með annars konar nálgun sem ekki felur í sér viðlíka inngrip og óvissu fyrir íslenskt atvinnulíf og nýsköpun.

Undirritaðir eru líka boðnir og búnir að hitta ráðuneytið og ræða málið frekar sé þess óskað.

Virðingarfyllst,

Georg Lúðvíksson, stofnandi og fyrrum forstjóri Meniga

Gísli Herjólfsson, stofnandi og forstjóri Controlant

Helga Valfells, Jenny Ruth Hrafnisdóttir og Hekla Arnardóttir, stofnendur og meðeigendur hjá vísisjóðnum Crowberry Capital

Árni Blöndal, Sigurður Arnljótsson, Kjartan Ólafsson, Soffía Theodóra Tryggvadóttir stofnendur og meðeigendur hjá vísisjóðnum Brunni Ventures

Hjálmar Gíslason, stofnandi og forstjóri Grid og áður Datamarket

Guðmundur Kristjánsson, stofnandi og forstjóri Lucinity

Jóhann Tómas Sigurðsson, stofnandi og forstjóri Crankwheel

Guðmundur Hafsteinsson, stofnandi og forstjóri Fractal 5 og stjórnarformaður Icelandair

Guðjón Már Guðjónsson, stofnandi og forstjóri Oz

Örn Valdimarsson, framkvæmdastjóri Eyrís Venture Management ehf.

Davíð Símonarson & Ásgeir Vísir Jóhannsson stofnendur og CEO/CXO hjá Smitten

Linda Björk Ólafsdóttir, stofnandi og framkvæmdastjóri englafjárfestingafélagsins Tennin ehf.

Arnar Jónsson, stofnandi og framkvæmdastjóri Memento Payments ehf.

Svanhvít Gunnarsdóttir, Eggert Claessen, og Ásthildur Otharsdóttir, stofendur og meðeigendur hjá vísisjóðnum Frumtaki