

Forsætisráðuneytið

Lækjargötu, 101 Reykjavík

Skrifstofa stjórnskipunar og stjórnsýslu

sent í samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu

Samtök atvinnulífsins og aðildarsamtök þeirra; Samtök iðnaðarins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Samorka (hér eftir nefnd samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Um er að ræða mikilvæga löggjöf um grundvallarhagsmuni fullvalda ríkis. Samtökin höfðu áður skilað umsögn um áform um lagasetningu um sama efni.

Samtökin lýsa ánægju sinni með að stjórnvöld hafi farið í frekari greiningu í kjölfar fyrri umsagnar okkar um málið.

Að mati samtakanna er mikilvægt að lagasetningin leiði til einföldunar og heildarendurskoðunar og rýni á regluverki er snýr að fjárfestingum erlendra aðila í atvinnurekstri og beinni erlendri fjárfestingu, m.a. með tilliti til annarra laga og reglna. Því vilja samtökin ítreka fyrri sjónarmið samtakanna um að mikilvægt er að sýn og stefna stjórnvalda um beina erlenda fjárfestingu þurfi að liggja fyrir áður en ráðist er í lagasetningu sem þessa. Með öðrum orðum telja samtökin nauðsynlegt að fram fari heildarendurskoðun á löggjöf er varðar erlenda fjárfestingu og ítreka þar með fyrri sjónarmið er það varðar. Þrátt fyrir að 12. gr. laga nr. 34/1991 eigi að falla úr gildi hefur það lítil áhrif þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að aðrar greinar laga sem hafa takmarkandi áhrif á erlenda fjárfestingu haldi gildi sínu.

Samtökin gera enn alvarlegar athugasemdir við frumvarpið. Að mati samtakanna er málið ekki fullþroskað og grundvallaratriði enn óleyst, eða í öllu falli óútskýrð í frumvarpinu. Til dæmis er engin tilraun gerð til að framkvæma mat á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins en þau eru að öllum líkindum veruleg. Í frumvarpinu er að finna stutta 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.

Til efni lagasetningarinnar virðist því fyrst og fremst stafa af erlendri réttarþróun á undanförunum árum. Samtökin vilja því nýta tækifærið og leggja áherslu á að frumvarp til lagasetningar um rýni á erlendum fjárfestingum séu skoðuð í samhengi við önnur markmið stjórnvalda, sér í lagi á sviði alþjóðaviðskipta og erlendra fjárfestinga, að svo miklu leyti sem



þau liggja fyrir. Jafnframt vilja samtökin hvetja íslensk stjórnvöld til að móta skýra sýn og stefnu með tilliti til erlendrar fjárfestingar sem hefur almennt hvetjandi áhrif. Nýjar reglur á þessu sviði þurfa að hafa það markmið að auka fyrirsjáanleika um hvers konar hindranir kunni að vera í vegi erlendra aðila sem hafa áhuga á að fjárfesta á Íslandi.

Samtökin telja ástæðu til að áréttu að sú löggjöf sem frumvarpið boðar er byggð á undanþáguheimild sem heimilar takmarkanir á meginreglum fjórfrelsis EES-samningsins að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Reglugerð Evrópusambandsins nr. 2019/452 um regluramma um rýni á beinum erlendum fjárfestingum inn í sambandið fellur ekki samkvæmt efni sínu undir efnissvið EES-samningsins og verður því að óbreyttu ekki hluti af honum. Reglurnar byggja á að í 33. gr. samningsins er heimiluð sérstök meðferð á erlendum ríkisborgum að því gefnu að það byggji á sjónarmiðum um allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannahæilbrigði. Slíkar reglur ættu aldrei að ganga lengra en þörf er á til að þær mæti markmiðum sínum.

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 atvinnugreinum að fjölmiðlum undanskildum.¹ 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.

Almennar athugasemdir um mikilvægi erlendrar fjárfestingar og lög þar að lútandi

Íslenskt efnahagslíf er háð farsælum viðskiptum við önnur ríki til að viðhalda góðum lífskjörum. Mikilvægt er að umgjörð alþjóðlegra viðskipta sé til þess fallin að styðja við þá augljósu hagsmunum. Tengsl beinnar erlendrar fjárfestingar og hagvaxtar eru ótvíræð og fjölmargar rannsóknir hafa sýnt fram á að bein erlend fjárfesting auki bæði framleiðni og hagvöxt.

Bein erlend fjárfesting er talin leiða til aukinnar samkeppni á fjármálamörkuðum sem eykur skilvirkni samfara betri nýtingu framleiðsluþátta. Tækifæri til aukinnar innlendrar fjárfestingar og uppbyggingar aukast með aðkomu erlendra fjárfesta. Til dæmis komu erlendir fjárfestar að nærri níu af hverjum tíu fjármögnunarlotum hjá íslenskum sprotafyrirtækjum á árinu 2021.²

Íslendingar eru ein dreifbýlasta þjóð heims í landi ríku af náttúruauðlindum. Í fámenninu felast mikil tækifæri en um leið takmarkanir. Erlendir fjárfestar geta aðstoðað íslensk fyrirtæki við að koma hugmyndum sínum í framkvæmd og að sama skapi komið með ný verkefni og með því stuðlað að fjölbreyttara og öflugra atvinnulífi og hagkerfi ásamt því að dreifa fjárhagslegri áhættu af verkefnum. Þá gerir hátt menntunarstig hér á landi vinnumarkaðinn móttækilegri fyrir tækninýjungum og skapar svigrúm fyrir verðmætari störf. Erlend fjárfesting

¹ <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>

² <https://northstack.is/2022/01/13/staying-strong-the-2021-icelandic-funding-analysis/>



sem krefst hugvits og tækniþekkingar sækir í menntað vinnuafl og með því berst þekking og aukinn hvati til menntunar í innlendu hagkerfi.

Samtökin telja því mikilvægt að öll umgjörð og regluverk styðji við það markmið að Ísland sé eftirsóknarverður kostur fyrir beina erlenda fjárfestingu. Ísland er þegar útsett fyrir ýmsum áskorunum, m.a. vegna smæðar og fjarlægðar frá mörkuðum, en einnig kerfislægum hindrunum. Ljóst er að betur má ef duga skal en erlend fjárfesting er hlutfallslega lítil á Íslandi samanborið við önnur OECD ríki. Hlutfall beinnar erlendrar fjárfestingar inn í landið af vergri landsframleiðslu, sem var ríflega 30% í fyrra, mælist afar lágt í samanburði þjóða. Ísland skipar þar 61. sæti af 63. ríkjum í úttekt IMD³ háskólans á samkeppnishæfni ríkja fyrir árið 2022. Til samanburðar var hlutfallið um 56% að meðaltali innan OECD og 48% í heiminum öllum á árinu 2021⁴. Raunar hafa umsvif beinnar erlendrar fjárfestingar dregist saman hér á landi undanfarin ár þegar litið er til beinnar erlendrar fjárfestingar sem hlutfall af landsframleiðslu. Fjárfestingin nam að meðaltali um 35% af vergri landsframleiðslu á árunum 2017-2021, samanborið við 62% hlutfall á árunum 2010-2015.

Vöxtur beinnar erlendrar fjárfestingar er keppikefli þjóða. Að mati samtakanna skortir umfjöllun í frumvarpinu um almenna stefnu íslenskra stjórnvalda varðandi beinar erlendar fjárfestingar. Það ætti að vera lykilatriði áður en ráðist er í lagasetningu sem þessa. Í inngangskafli greinargerðarinnar með frumvarpinu segir: „*Meginstef reglna um fjárfestingarýni er að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendrar fjárfestingar fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að fjárfesting í þýðingarmiklum innviðum og öðrum viðkvæmum geirum samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu.*“ Síðar í greinargerðinni, í kafla 2.6.2 á bls. 38, má finna umfjöllun um tölfræði er varðar beina erlenda fjárfestingu. Í umfjölluninni er gegnumgangandi að bein erlend fjárfesting er borin saman við fjárfestingu innlendra aðila erlendis. Til dæmis segir að bein erlend fjárfesting í lok árs 2021 sé neikvæð um 339 milljarða. Að mati samtakanna er þetta furðuleg framsetning vegna þess að efni frumvarpsins snýr að engu leyti að fjárfestingum innlendra aðila erlendis. Enn er hvergi að finna efnislegt mat á áhrifum lagasetningarinnar eða á beinum erlendum fjárfestingum yfirhöfuð.

Í Efnahagskönnun OECD um Ísland (*OECD Economic Surveys Iceland*) sem gefin var út í júlí 2021 kemur m.a. fram að Ísland er með einna ströngustu reglurnar þegar kemur að erlendri fjárfestingu, langt yfir meðaltali OECD.⁵

Athugasemdir við einstök atriði

Gildissvið lagasetningar

Það er mat samtakanna að sú lagasetning sem er frumvarpið boðar sé afar víðtæk og muni að öllum líkindum leiða af sér tyrfið laga- og reglugerðarumhverfi. Þessu til stuðnings er vísað í þann erlenda samanburð sem finna má í frumvarpinu en af honum verður vart annað ráðið en að með frumvarpinu hyggist hérlend stjórnvöld ganga lengra en það sem þekkist erlendis. Atvinnugreinar sem heyra undir hið erlenda regluverk eru færri og afmörkunin bæði þrengri

³ IMD World Competitiveness Online

⁴ <https://www.oecd.org/corporate/mne/statistics.htm>

⁵ <https://www.oecd.org/economy/surveys/Iceland-2021-OECD-economic-survey-overview.pdf>



og skýrari en samkvæmt frumvarpinu.⁶ 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.

Raunar hefur reynsla annarra ríkja af Evrópureglugerðinni sem frumvarpið byggist á bent til þess að *of margar* beinar erlendar fjárfestingar skuli tilkynntar samkvæmt reglunum – jafnvel fjárfestingar sem hafa hvorki mikilvægi fyrir né áhrif á önnur Evrópuríki.⁷ Í frumvarpinu má nú finna ágæta umfjöllun um þær réttarreglur sem gilda í Norðurlöndunum, Bretlandi og ESB um beina erlenda fjárfestingu en ekkert er fjallað um reynslu þessara ríkja af lagasetningunni.

Sú víðtæka leið sem frumvarpið boðar sést glögg í frumvarpinu. Lagt er til að fara svokallaða *blandaða leið*, þ.e. að hvort tveggja verði kveðið á um fyrir fram tilkynningarskyldu (skyldubundna rýni) vegna beinna erlendra fjárfestinga á ákveðnum, sérlega viðkvæmum sviðum, en þar sem þeim sleppi geti ráðherra/stjórnvöld, að nánari skilyrðum uppfylltum, kallað að eigin frumkvæði eftir tilkynningum um aðrar beinar erlendar fjárfestingar eftir því sem nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu (frumkvæðisrýni).

Í frumvarpinu má til dæmis finna ákvæði um tilkynningarskyldu, en markmið ákvæðisins er að skilgreina fyrirtæki í sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi þar sem talið er að erlent eignarhald á allt frá 10% eignarhlut kunni að þykja vera ógn við þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Samtökin telja gildissvið ákvæðisins afar vítt. Betra væri, og jafnvel nauðsynlegt, að útlista nákvæmlega og rökstyðja hvaða geirar falla undir ákvæðið og hvers konar hagsmunum þurfi að vera ógnað til að ákvæðið eigi við. Ákvæðið hefur tekið breytingum frá áður birtum áformum um lagasetningu og er nú ítarlegra en áður, sem er jákvætt, en hins vegar hafa bæst við mörg atriði sem ekki voru áður. Það fer gegn upphaflegum athugasemdum um ítarleg og nákvæm lagaákvæði.

Til dæmis er hugtakið *virð eignarréttindi* skilgreint í 2. gr. þannig að þá er átt við beina eða óbeina hlutdeild í lögaðila sem nemur 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti. Engar aðrar takmarkanir eru settar hugtakinu, t.d. hvað varðar veltu fyrirtækis eða starfsmannafjölda. Því er ljóst að hugtakið *virð eignarréttindi* er til dæmis mun víðtækara en hugtakið *stjórn (e. control)* í samrunareglugerð ESB nr. 139/2004. Ekki verður séð að þessi mikli munur á víðfeðmi hugtakanna hafi verið rökstuddur með nokkrum hætti. Bent skal á að viðmiðið í Bretlandi er 25% og í Noregi virkjast tilkynningarskyldan ef fjárfestir eignast þriðjungshlut hlutafjár eða atkvæðisrétt sem því nemur. Þetta 10% viðmið er ekki rökstutt með neinum hætti í frumvarpinu þrátt fyrir ríka ástæðu til.

Í frumvarpinu er réttilega gert grein fyrir þýðingarmiklum samfélagslegum innviðum. Þar á meðal eru margir geirar sem heyra undir Samtök atvinnulífsins. Í 3. gr. er tilgreint ákvæði sem dregur upp hvaða starfsemi yrði samkvæmt frumvarpinu skilgreind sem viðkvæmir geirar og starfsemi. Orku- og veitugeirinn í heild sinni getur fallið þar undir 1. tölul. og starfsemi skyld eða nauðsynleg honum fallið undir 5. og 2. tölul. Sjávarútvegurinn getur fallið undir 1., 5. og 2. tölul. og fyrirtæki í iðnaði geta líklega fallið undir flesta töluliðina, svo dæmi séu tekin.

⁶ Einnig ber að vísa til Álits ESA nr. 54/14/COL frá febrúar 2014. Þar kom fram að tilkynningarskylda núverandi laga væri of víðtæk og óþarflega íþyngjandi. Þar var einnig tekið fram að aðrar útfærslur gætu dugað til að ná fram því markmiði sem stefnt var að með tilkynningarskyldunni. Ekki verður betur séð en að frumvarpið hafi sama ágalla í för með sér.

⁷ Reports from the Commission to the European Parliament and the Council: First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union, bls. 19 - https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159940.pdf



Í 6. tölul. sömu greinar eru svo tiltekin fyrirtæki sem njóta réttar til nýtingar á mikilvægum náttúruauðlindum á landi eða í jörðu eða, utan landsvæðis Íslands, í landhelginni eða efnahagslögsögunni, samkvæmt afnota- eða nýtingarheimildum sem stjórnvöld veita á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða afnota- eða nýtingarsamninga. Í kynningu forsætisráðuneytisins kemur og fram að „[n]áttúruauðlindir á láði og legi eru grundvöllur tilvistar og lífsskilyrða þjóðarinnar og snerta því þjóðaröryggi.“

Ekki verður séð hvaða starfsemi 6. tölul. bætir við gildissviðsgreinina í hinum fimm tölusettu liðum. Að því marki sem um er að ræða nýtingu náttúruauðlinda til orkuframleiðslu þá fellur hún þegar undir aðra liði ákvæðisins. Með hliðsjón af áður nefndu meðalhófi og nauðsynjar efni þessa ákvæðis fæst ekki séð hver þörf er á ákvæðinu og margt mælir gegn því.

Þá benda samtökin á að dönsku og finnsku lögin segja t.a.m. ekkert um auðlindir eða hvernig auðlindir varða þjóðaröryggi og allsherjarreglu.⁸ Þá kann einnig að vera mikill munur á eðli auðlindanna en frumvarpið er þögult um slíka umfjöllun. Á bls. 28-29 í greinargerðinni sem fylgir frumvarpinu má nú finna stutta umfjöllun þar sem lýst er áhættu af möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti eignarráð sín til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar, tækni, hugverk eða þekkingu þannig að ógnað geti allsherjarreglu. Að mati samtakanna er ljóst að önnur úrræði en rýnilöggjöf geti komið í veg fyrir slíkt, en að auki nái hinir liðir ákvæðisins yfir efni 6. tölul. eins og áður var á bent og liðurinn því óþarfur.

Dæmi um víðfeðmi lagasetningarinnar má til dæmis finna í 5. tölul. 3. gr. Flestir, ef ekki allir, þeirra þátta sem þar eru taldir upp lúta að því sem kallað er *djúptækni*. Algengt er að sprotafyrirtæki vinni að vörum sem byggja á þessari tækni og sprotafyrirtækjum er yfirleitt nauðugur sá kostur að sækja sér fjármagn til sérhæfðra erlendra fjárfestingasjóða sem hafa sérþekkingu á viðkomandi sviði. Fari ákvæðið óbreytt í gegn er ljóst að lögfest verður töluverð hindrun sem kemur sér afar illa fyrir íslensk sprotafyrirtæki sem nú þegar búa við flókið regluverk og takmarkað aðgengi að fjármagni.

Þá vilja samtökin einnig gjalda varhug við þeirri keðjuverkun sem gert er ráð fyrir í ákvæði 3. gr. um viðkvæm svið, en svo virðist sem það nái einnig til þeirra fyrirtækja sem veita umræddum geirum þjónustu eða útvega eða framleiða mikilvæg aðföng.

Einnig má í dæmaskyni nefna 3. tölul. 7. gr. um ráðstafanir er varða fasteignir og fasteignaréttindi. Þar er talað um tilkynningarskyldar ráðstafanir vegna eigna sem telja fleiri en 20 fasteignanúmer. Að mati samtakanna er þetta sérkennilegt og afar lág tala. Það getur talist til að eitt fjölbýlishús telji 20 fasteignanúmer og ef erlendi aðilinn á eitt fjölbýlishús með fasteignanúmerum og eignast svo eina fasteign til viðbótar þá þarf hann að tilkynna til ráðherra. Þá er í öllu falli nóg að miða við þá 15.000 hektara sem kemur fram í frumvarpinu, enda væri eðlilegra að tilkynningin miði við stærð eigna en ekki fjölda, mögulega lítilla íbúða í fjölbýlishúsi, svo dæmi sé tekið.

Ljóst er að íþyngjandi ákvæði mega ekki vera háð óvissu og huglægu mati stjórnvalda og þurfa að eiga sér *skýra* og vel afmarkaða stoð í lögum. Ef hugtök eru ekki skilgreind með skýrum og afmörkuðum hætti er veruleg hættu á að lögin verði bæði óskýr og mun víðtækari en tilefni stendur til miðað við markmið og tilgang laganna.

Athugasemdir við tilkynningarskyldu og/eða frumkvæðisathugun verða að skoðast í samhengi við skilgreiningu á þeim fyrirtækjum sem falla undir tilkynningarskyldu. Í ljósi þess hversu víðtæk sú skilgreining er, er erfitt að sjá nauðsyn þess að hafa til viðbótar ákvæði um

⁸ Í þessu sambandi er rétt að geta þess að sérstaka tilvísun til fyrirtækja sem nýta á grundvelli samninga náttúruauðlindir í opinberri er ekki að finna að í dönskum lögum um skimun erlendra fjárfestinga né virðist nokkuð vikið að slíkum þáttum í reglugerð ESB 2019/452.



frumkvæðisathugun. Samtökin benda á að þegar fjárfestingarkostir eru kannaðir þá er í áreiðanleikakönnunum gerð grein fyrir öllum óvissuþáttum varðandi viðskiptin. Hér er um að ræða takmörkun á athafnafrelsi aðila til að eiga í lögmætum viðskiptum og rétt er að stjórnvöld gæti meðalhófs við ákvörðun valdheimilda sinna að þessu leyti.

Við þetta má bæta að eftir því sem tilkynningarskyldan er víðtækari eða óljósari krefst yfirferð yfirvalda meiri mannafla og tímafrestrir verða óraunhæfir með öllu.

Í 5. gr. frumvarpsins má finna ákvæði um einfalda tilkynningu vegna tilgreindra viðskiptasamninga sem erlendur aðili gerir við innlenda rekstraraðila sem starfar á viðkvæmu sviði. Að mati samtakanna er ekki nógu skýrt hvort þeir aðilar sem eru innlendir aðilar með staðfestu hér á landi, en falla jafnframt undir f- og g-lið 6. tölul. 2. gr. frumvarpsins og því skilgreindir sem erlendir aðilar, falli undir ákvæðið. Hér er um veigamikilið atriði að ræða og því þarfnast ákvæðið frekari skýringa. Eðlilegra væri að einungis yrði rýnt í erlent eignarhald innlendra rekstraraðila í upphafi í stað þess að allir þeir samningar sem viðkomandi aðilar gera við innlenda rekstraraðila sem starfa á viðkvæmu sviði falli þarna undir. Ljóst er að eftirlit með slíkum samningum muni skerða virka samkeppni á innlendum markaði þar sem bíða þarf í allt að 15 virka daga eftir niðurstöðu.

Tímafrestrir, áfrýjun og valdheimildir ráðherra

Höfuðatriði er að umsýslukerfi tilkynninga hafi skýran, afmarkaðan og fyrirsjáanlegan tímaramma sem skytt er að fylgja við afgreiðslu umsókna. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra taki ákvörðun skv. 15. gr. innan 60 virkra daga frá því að viðhlítandi tilkynning og fylgigögn berast. Ráðherra er þó heimilt að framlengja tímafrestin um allt að 30 virka daga telji hann það nauðsynlegt vegna rannsóknar máls, þar á meðal ef dráttur verður á upplýsingagjöf. Ráðherra er einnig heimilt að framlengja tímafrestin með samþykki hlutaðeigandi aðila.

Að mati samtakanna er fresturinn skv. 13. gr. of rúmt orðaður hvað varðar heimildir ráðherra til framlengingar. Mun nær væri að hafa ákvæðið á þá leið að ráðherra geti bætt 30 dögum við frestin ef það er vegna dráttar á upplýsingagjöf skv. 10. gr. frumvarpsins. Fordæmi fyrir slíku má þegar finna í íslenskri löggjöf, t.a.m. 3. mgr. 42. gr. laga um fjármálaþyrptæki nr. 161/2002.

Þá telja samtökin óæskilegt að hafa þetta verkefni, eftirlit með og ákvarðanir um erlendar fjárfestingar, hjá einum tilteknum ráðherra. Í dönskum rétti er þetta falið tilteknu stjórnvaldi og ratar aðeins til ráðherra í þeim tilvikum sem stjórnvaldið hyggst synja eða setja erlendri fjárfestingu skilyrði, sbr. 13. gr. laga þar um (*Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark No. 842/2021*).

Samtökin telja mikilvægt að heimildir ráðherra fyrir inngripum verði ekki of víðtækar og óljósar. Marka þarf málunum faglegt ferli þar sem gilda fyrir fram ákveðin hlutlæg viðmið í stað þess að hætta sé á að þau verði gerð að pólitísku bitbeini. Með hliðsjón af þeim ríku hagsmunum sem eru undir í afgreiðslu umsókna um erlendar fjárfestingar þarf að vera til staðar skýr og greið leið til að leita endurskoðunar á ákvörðunum stjórnvalda varðandi erlendar fjárfestingar.

Mikilvægt er að þau viðmið sem leggja á til grundvallar við afgreiðslu umsókna verði sett skýrt fram í fyrirhugaðri lagasetningu í stað þess að þau bíði útfærslu í reglugerðarheimild. Því vilja samtökin mótmæla þeirri aðferð sem lögð er til í frumvarpinu um að ráðherra tilgreini nánar í reglugerð hvaða geirar og starfsemi falla undir hvern og einn flokk viðkvæmra sviða, sbr. 3. gr. Hér er um að ræða stjórnarskrárvarin réttindi sem verið er að setja skorður og nauðsyn skýrra lagaheimilda að baki skerðingu þeirra og framkvæmd laganna.



Mikilvægt er að ferli við meðferð erlendra fjárfestinga verði byggt á lögum og vandaðri stjórnsýslu og blandist ekki hinni pólitísku umræðu, þ.m.t. einstökum ráðherrum. Af því leiðir að regluverkið verður að vera fyrirsjáanlegt og unnt er að reisa varnagla við pólitísk afskipti með því að dreifa valdi og í því skyni bent á hina dönsku leið í ákvæði 15(3) um að viðmiðum um sérstaklega viðkvæma starfsemi verði ekki breytt af hálfu ráðherra nema að undangengnum viðræðum við fimm önnur ráðuneyti, sbr. umfjöllun hér á undan.

Þá verður einnig að tryggja í löggjöf að hið til þess bæra stjórnvald sem mun fara með meðferð þessara mála hafi fullnægjandi bjargir til að meðhöndla umsóknir með vönduðum hætti innan þess tímaramma sem gefinn verður í lögnum. Það styður enn fremur þá nálgun að sjálfstæðu stjórnvaldi verði falin meðhöndlun umsókna á frumstigi og ljúki afgreiðslu erinda sem hljóta samþykki.

Eins og kemur fram í gögnum sem forsætisráðuneytið lét aðilum í té byggir frumvarpið að miklu leyti á danskri fyrirmynd. Ný lög um efnið tóku gildi í Danmörku 1. júlí 2021. og hefur lítið reynt á þau enn sem komið er, en þau þykja hafa að geyma einar stífustu reglur um rýni á erlenda fjárfestingu sem innleiddar hafa verið af nokkru ríki á EES-svæðinu. Danmörk var á síðasta ári efst allra Evrópulanda og fjórða á heimsvísu samkvæmt svokölluðum *Ease of Doing Business* mælikvarða sem Alþjóðabankinn gaf út árlega. Ekki liggur fyrir hvort að hinar nýju reglur koma til með að hafa áhrif á þann mælikvarða en færa má rök fyrir því að Danmörk sé í betri stöðu til að takast á við innleiðingu nýrra hindrana í samanburði við ríki sem ekki njóta sama orðspors gagnvart erlendri fjárfestingu. Í öllu falli er ljóst að Danir hafa farið nokkru mildari leið en sú sem lýst er í frumvarpinu.

Að lokum

Samtökin vilja að endingu benda á að þegar eru til staðar ákveðnar girðingar sem standa í vegi fyrir fjárfestingum erlendra aðila og/eða varnir fyrir því að slíkar fjárfestingar skaði þjóðhagslega mikilvæga innviði. Hér má nefna sem dæmi kröfur um innlent eignarhald opinberra aðila í sérleyfisstarfsemi í raforkukerfinu þar sem slík starfsemi er þar að auki undirorpin ströngum kröfum um tekjumörk og hvernig þessum fyrirtækjum er heimilt að fjárfesta í starfsemi sinni. Mikilvægt er að þessar takmarkanir þvert á lagabálka séu skoðaðar heildstætt og skýrt sé hvernig ákvæðum einna laga er ætlað að virka til móts við önnur. Fresturinn sem gefinn er til skoðunar málsins er afar skammur og þess vegna vilja samtökin hvetja til þess að málinu verði frestað.

Það er veigamikið atriði að vandað sé til verka og að löggjöfin skaði ekki aðra grundvallarhagsmuni sem felast í alþjóðlegri tengingu íslensks atvinnulífs og þeim efnahagslega ábata sem hlýst af erlendri fjárfestingu.

Þrátt fyrir að frumvarpið segi frá því að sérfræðingar OECD á sviði fjárfestingarýni telji frumvarpsdrögin „*tæknilega vel útfærð, heilsteypt og nýstárleg, og í takti við þá löggjöfsömu tegundar innan aðildarríka OECD*“, gera samtökin enn alvarlegar athugasemdir við frumvarpið. Að mati samtakanna ætti ekki að leggja málið fram fyrr en skýr sýn og stefna stjórnvalda um erlendar fjárfestingar almennt liggur fyrir og heildarendurskoðun almennra laga og reglna um beina erlenda fjárfestingu hefur farið fram í samræmi við sýn stjórnvalda á málaflokkinn.



Í frumvarpinu er ekkert fjallað um reynslu annarra ríkja af sambærilegri löggjöf, enda er hún mjög takmörkuð, þó útlistað sé með hvaða hætti lögin séu í nokkrum samanburðarríkjum. Hér virðist þó gengið lengra en þau lönd án þess að það sé rökstutt með nokkrum hætti hvers vegna.

Þá vilja samtökin benda á að mörg samanburðarlönd okkar, til að mynda Danmörk, eru einnig samkeppnislönd okkar þegar kemur að því að laða til landsins eftirsóknarverða beina erlenda fjárfestingu. Þá er heldur ekki fjallað um hvernig lagasetningin muni bera árangur eða hvernig lagt verður mat á árangur og útkomu.

Hvað varðar meðferð málsins á samráðsgáttinni telja samtökin rétt að benda á að stjórnvöld hafa lagt áherslu á gæði lagasetningar, þar á meðal undirbúning og frágang frumvarpa sem stendur til að leggja fyrir Alþingi. Rík áhersla hefur verið lögð á innra og ytra samráð á undirbúningstímanum. Ætla verður að tilgangurinn sé að tryggja eftir fremsta megni að hagaðilar, s.s. stofnanir, fyrirtæki, einstaklingar, sveitarfélög o.fl. fái tækifæri til að koma sinni afstöðu á framfæri áður en frumvarpi er komið í endanlegt horf.

Gagnsemi slíks samráðs ætti vera óumdeild, eftir því sem fleiri fá tækifæri til að gaumgæfa lagafrumvarp á undirbúningsstigum þeim mun meira aukast líkur á að lagasetning verði vel heppnuð. Í því máli sem hér ræðir var frumvarpið sett inn á samráðsgátt 18. október sl. og umsagnarfrestur var til 1. nóvember, eða tveimur vikum síðar. Þetta er lágmarksfrestur skv. lokamálslið 2. mgr. 9. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa sem hlýtur að teljast afar skammur þegar litið er til stærðargráðu og mikilvægi málsins.

Að lokum vilja samtökin árétta að mikilvægt er að hafa í huga að ferli fjárfestinga og hinar ýmsu mögulegu hindranir geta haft neikvæð áhrif á áhuga fjárfesta og vilja þeirra til að láta reyna á fjárfestingar á Íslandi. Mikilvægt er að aðilar sem eftirsóknarvert er að taki þátt í íslensku atvinnulífi veigri sér ekki við því vegna þess að hætta sé á að mál teffjist meðal annars vegna þess að aðkoma erlendra aðila sé að ósekju gerð neikvæð eða tortryggileg. Þrátt fyrir verðug markmið laganna má það ekki verða hliðarafurð að við fórnum meiri hagsmunum fyrir minni og mögulega lokum á eða þrengjum fyrir fjárfestingar sem eru mikilvægar fyrir íslenska hagsmunum til framtíðar.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi frumvarp til laga. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað.



Virðingarfyllst,

Helló Ragnheiður Þórunn

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Sigríður Magnúsdóttir

f.h. Samtaka iðnaðarins

Babli Þ. Þórunn

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Jonas Sv. Sv. Sv.

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

Finnur Beck

f.h. Samorku