

153. löggjafarþing 2022–2023.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Frá forsætisráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið og gildissvið.

Markmið laga þessara er að gera stjórnvöldum kleift að tryggja að viðskiptaráðstafanir, sem skapa erlendum aðilum eignaraðild, yfirráð eða veruleg áhrif yfir rekstraraðilum eða fasteignum hér á landi, gangi ekki gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Lög þessi gilda um ráðstafanir sem lúta að innlendum rekstraraðilum, eignum og starfsemi sem fellur undir II. kafla, eftir því sem nánar er mælt fyrir um í ákvæðum laganna. Lög þessi gilda jafnframt um ráðstafanir sem lúta að fasteignum og fasteignaréttindum hér á landi, svo og náttúruauðlindum á svæðum sem fullveldisréttur Íslands nær til og í efnahagslögsögunni, eftir því sem nánar greinir í ákvæðum laganna.

2. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

- Þjóðaröryggi:* Verndarhagsmunir sem varða friðhelgi yfirráðasvæðis, sjálfstæði og fullveldi Íslands, sem og öryggi borgaranna, stjórnkerfisins og mikilvægra innviða samfélagsins, svo sem nánar er tilgreint í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.
- Allsherjarregla:* Aðstæður sem eru nauðsynlegur þáttur í sjálfstæðu, lýðræðislegu og öruggu samfélagi, þ. á m. almannaoöryggi, almanniheilbrigði og friðhelgi borgaranna.
- Staðfesta:* Þar sem fyrirtæki eða lögaðili er skráður til heimilis eða hann telur heimili sitt samkvæmt samþykktum sínum.
- Innlundur rekstraraðili:* Fyrirtæki, lögaðili eða rekstrareining með staðfestu hér á landi án tillits til þess hvernig rekstrarformi og eignarhaldi er háttað, og óháð eðli og tilgangi starfseminnar, þ.m.t. hvort rekstur sé hagnaðardrífinn eða ekki.
- Viðkvæm svið:* Starfsemi, eignir og réttindi sem tilgreind eru í 3. gr. og nánar í reglugerð sem ráðherra setur á grundvelli ákvæðisins.
- Erlundur aðili:*
 - Einstaklingur sem er ekki íslenskur ríkisborgari.
 - Lögaðili sem hefur ekki staðfestu á Íslandi, hvort sem hann stundar starfsemi hér á landi eða ekki, svo og útibú slíks lögaðila hér á landi eða erlendis.
 - Erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlundur opinber aðili.

- d. Fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili sem er að einhverju leyti í raunverulegri eigu einstaklings eða einstaklinga sem eru ekki íslenskir ríkisborgarar, eða er annars í eigu eða undir verulegum áhrifum eða yferráðum aðila sem falla undir annan staflíð þessa ákvæðis.
 - e. Annars konar erlendur aðili eftir því sem nánar er tilgreint í reglugerð sem ráðherra setur.
 - f. Innlendur rekstraraðili, ef 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti hans er beint eða óbeint í eigu erlends eða erlendra aðila sem falla undir annan eða aðra staflíði þessa ákvæðis, miðað við samanlagða hlutdeild þeirra.
 - g. Innlendur rekstraraðili, ef hann er beint eða óbeint undir verulegum áhrifum eða yferráðum erlends eða erlendra aðila sem falla undir annan eða aðra staflíði þessa ákvæðis, miðað við samanlagða hlutdeild þeirra.
7. *Ráðstöfun*: Fjárfesting, samningur, viðskiptagerningur eða annar atburður sem getur sætt rýni samkvæmt ákvæðum laga þessara.
 8. *Virkur eignarhlutur*: Bein eða óbein hlutdeild í lögaðila sem nemur 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti.
 9. *Verulegur eignarhlutur*: Bein eða óbein hlutdeild í lögaðila sem nemur 20% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti.
 10. *Veruleg áhrif*: Aðstaða til að hafa mótandi áhrif á stefnu, stjórn, rekstur, fjárhag, eignir eða réttindi tiltekinnar starfsemi. Undir þetta fellur m.a. það þegar aðili öðlast beinan eignarrétt yfir mikilvægum eignum eða réttindum viðkomandi starfsemi, eða kemst í aðstöðu til að nýta slíkar eignir eða réttindi til skemmri eða lengri tíma.
 11. *Yferráð*: Vald til að ráða yfir stefnu, stjórn, rekstri, fjárhag, eignum eða réttindum tiltekinnar starfsemi, þ.m.t. með þeim hætti sem greinir í 10. tölul.
 12. *Nýstofnun rekstraraðila*: Stofnun fyrirtækis eða lögaðila, án þess að fyrirtækið eða lögaðilinn taki yfir eignir, rekstur eða réttindi frá þriðja aðila.
 13. *Eignarráð yfir fasteign*: Beinn eignarréttur, veðréttindi eða önnur tryggingaréttindi, eða afnota- eða nýtingarréttur til lengri tíma en sjö ára, yfir fasteign í heild eða að hluta, þ.m.t. tilteknum mannvirkjum, tilteknum eignarhlutum í fasteign í óskiptri sameign, eða náttúruauðlindum eða öðrum fasteignaréttindum sem standa í hlutrænum eða lagalegum tengslum við fasteign.
 14. *Rýni*: Greining og mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.
 15. *Tilkynningarskyld ráðstöfun*: Ráðstöfun sem skylt er að tilkynna ráðherra skv. 4. gr., 5. gr. eða 7. gr.
 16. *Tengdir aðilar*:
 - a. Hjón, aðilar í skráðri sambúð og börn hjóna eða aðila í skráðri sambúð.
 - b. Félög innan sömu samstæðu.
 - c. Aðilar, þar sem annar aðilinn fer með bein eða óbein yferráð yfir hinum, eða ef tveir eða fleiri lögaðilar eru beint eða óbeint undir yferráðum sama aðila. Taka skal tillit til tengsla samkvæmt öðrum staflíðum þessa ákvæðis.
 - d. Lögaðili og aðili sem á beint eða óbeint verulegan eignarhlut í lögaðilanum. Taka skal tillit til tengsla samkvæmt öðrum staflíðum þessa ákvæðis.
 - e. Lögaðili og stjórnarmaður hans, og lögaðili og framkvæmdastjóri hans.
 - f. Aðilar sem bein eða óbein tengsl eru á milli, innan eða utan þess lögaðila sem í hlut á, hvort sem um er að ræða rík hagsmunatengsl eða persónuleg tengsl, reist á skyldleika, tengdum eða vináttu, eða tengsl reist á fjárhagslegum hagsmunum

- eða samningum, sem líkleg eru til að leiða til samstöðu aðila um að stýra málefnum lögaðila í samráði hvor eða hver við annan.
- g. Tengdir aðilar samkvæmt settum reikningskilareglum eins og þær hljóða hverju sinni, sbr. lög um ársreikninga.

3. gr.

Viðkvæm svið.

Til viðkvæmra sviða telst sú starfsemi, eignir og réttindi sem fellur undir þessa grein. Innlendir rekstraraðili telst starfa á viðkvæmu sviði ef hann hefur með höndum starfsemi sem fellur undir eftirfarandi töluliði, einn eða fleiri. Ráðherra skal tilgreina nánar í reglugerð hvaða geirar og starfsemi falla undir hvern og einn eftirfarandi töluliða ákvæðisins.

1. Eignarhald, rekstur, forræði eða yfirstjórn mikilvægra innviða, en til slíkra innviða teljast eignir, búnaður, kerfi, ferlar, tækni og þjónusta sem er nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi, einkum á sviði orku, samgangna, fjarskipta, net- og upplýsingakerfa, fjármálakerfis, varna landsins og landhelgisgæslu, almannavarna, löggæslu, réttarvörslu og heilbrigðismála. Einnig framleiðsla eða þróun á tækni sem telst til mikilvægra innviða eða varðar miklu fyrir öryggi eða starfsemi þeirra, og veiting þjónustu sem er nauðsynleg fyrir öryggi og starfsemi mikilvægra innviða.
2. Útvegum eða framleiðsla á mikilvægum aðföngum, einkum í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis.
3. Vinnsla, geymsla eða meðhöndlun á mikilvægum trúnaðarupplýsingum eða verulegu magni viðkvæmra persónuupplýsinga. Einnig þjónusta á sviði netöryggis sem veitt er í þágu starfsemi sem vísað er til í þessari grein, þ.m.t. í þágu ædstu stjórnar ríkisins og löggæslu.
4. Framleiðsla eða þróun á hlutum með tvíþætt notagildi, samkvæmt skilgreiningu í lögum um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu.
5. Framleiðsla eða þróun á mikilvægri tækni, annarri en fellur undir aðra töluliði þessa ákvæðis, þ.m.t. gervigreind, þjarkatækni, drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðara, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota, til orkuumbreytingar og orkuflutninga, og tækni tengd umhverfisvernd og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum.
6. Nýting 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.

II. KAFLI

Ráðstafanir sem varða innlenda rekstraraðila og tengdar eignir og réttindi.

4. gr.

Tilkynningarskyldar ráðstafanir.

Ef erlendir aðili öðlast virkan eignarhlut í innlendum rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr., eða veruleg áhrif eða yfirráð yfir slíkum rekstraraðila, er skylt að tilkynna ráðherra um viðkomandi ráðstöfun, sbr. 9. gr.

Tilkynningarskylda til ráðherra virkjast einnig í hvert sinn sem eignarhlutur eða atkvæðisréttur erlends aðila í innlendum rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr. nær eða fer

yfir 20%, 33%, 50%, 66%, eða 100% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti fyrirtækisins. Sama á við ef áhrif eða yfirrád erlends aðila yfir slíkum rekstraraðila aukast á samsvarandi hátt.

Enn fremur skal tilkynna ráðherra um eftirfarandi ráðstafanir:

1. Nýstofnun innlends rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr., þar sem erlendur aðili öðlast virkan eignarhlut í rekstraraðilanum, eða veruleg áhrif eða yfirrád yfir honum, enda sé fjárframlag erlenda aðilans yfir fjárhæðarmörkum sem ráðherra ákveður í reglugerð og taka skal breytingum árlega í samræmi við vísitölu neysluverðs.
2. Þegar innlendir rekstraraðili, sem telst jafnframt vera erlendir aðili, tekur upp starfsemi sem fellur undir viðkvæmt svið skv. 3. gr. óháð því hvort rekstraraðilinn stundaði áður starfsemi á viðkvæmu sviði.
3. Þegar erlendir aðili öðlast, beint eða óbeint, beinan eignarrétt eða afnotarétt yfir eign eða réttindum sem teljast til mikilvægra innviða skv. 1. tölul. 3. gr., eða tengjast auðlindanýtingu skv. 6. tölul. 3. gr.

Þegar metið er hvort ráðstöfun nái mörkum tilkynningarskyldu skv. 1.–3. mgr., skal, ef því er að skipta, miða við samanlagðan eignarhlut og atkvæðisrétt sem hlutaðeigandi erlendir aðili og tengdir aðilar fara beint eða óbeint með í innlendum rekstraraðila, óháð því hvort tengdu aðilarnir séu jafnframt erlendir aðilar. Á sama hátt skal litið á slíka aðila sem eina heild þegar metið er hvort veruleg áhrif eða yfirrád séu til staðar hjá erlendum aðila og hvort ráðstöfun nái fjárhæðarmörkum skv. 1. tölul. 3. mgr. Þá skal telja með kauprétti, breytirétti og sambærileg réttindi, sem unnt er að beita þegar í stað eða í náinni framtíð til að öðlast eignarhlut, atkvæðisrétt eða veruleg áhrif í innlendum rekstraraðila.

Tilkynningarskylda samkvæmt þessari grein stofnast um leið og viðkomandi ráðstöfun á sér stað með samningsgerð eða öðrum hætti. Tilkynningarskyldan hvílir á þeim erlenda aðila sem öðlast þau réttindi sem leiða af ráðstöfuninni.

Óheimilt er að hrinda í framkvæmd ráðstöfun sem er tilkynningarskyld samkvæmt þessari grein meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir, sbr. 15. gr.

Erlendum aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta, er heimilt að leita eftir forálit ráðherra á því hvort ráðstöfun sem fyrirhuguð er skuli tilkynnt samkvæmt þessari grein eða 5. gr. Telji ráðherra sér fært að láta slíkt forálit í té á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga er honum óskýlt að rökstyðja álitid, en annars getur hann synjað beiðni um forálit án sérstaks rökstuðnings. Ráðherra skal kveða nánar á um framkvæmd þessa ákvæðis í reglugerð. Þar er ráðherra m.a. heimilt að ákveða að forálit samkvæmt þessu ákvæði skuli takmarkað við nánar tilgreind atriði sem lúta að skilyrðum tilkynningarskyldu.

5. gr.

Einföld tilkynning vegna tilgreindra viðskiptasamninga.

Beina skal einfaldri tilkynningu til ráðherra vegna eftirfarandi viðskiptasamninga, sem erlendir aðili gerir við innlendan rekstraraðila sem starfar á viðkvæmu sviði skv. 3. gr., nema ráðstöfunin sé tilkynningarskyld á grundvelli 4. gr.:

1. Láns- eða fjármögnunarsamningar, til lengri tíma en eins árs, sem gerðir eru milli erlends aðila sem lánveitanda og innlends rekstraraðila sem lántaka, og hinum síðarnefnda er ekki unnt að greiða lánið upp eða losna á annan hátt undan skuldbindingunni áður en samningstíminn rennur skeið sitt á enda.
2. Samningar um veðréttindi eða önnur tryggingarréttindi í innlendum rekstraraðila eða eignum eða starfsemi hans, ef fullnusta slíkra réttinda af hálfu erlends aðila myndi fela í sér tilkynningarskylda ráðstöfun skv. 4. gr.
3. Eftirtaldir samstarfs- og viðskiptasamningar:

- a. Samstarfsverkefni um rannsóknir eða þróunarstarfsemi, þar sem erlendur viðsemjandi hefur rétt til að taka ákvörðun, eða neitunarvald, um tilhögun, umfang eða viðfangsefni samstarfsins eða rétt til að nýta sér afurðir þess.
- b. Birgjasamningar um útvegum á aðföngum til rekstraraðila sem varða mikilvæga þætti í starfsemi hans, þ.m.t. afhendingu á hráefni, fullunninni eða hálfunninni vöru, íhlutum eða hugbúnaði. Þá þarf samningur að uppfylla eitt eða fleiri eftirtalinna skilyrða: Rekstraraðili er bundinn við samninginn lengur en í 24 mánuði eða uppsagnarfrestur er lengri en 12 mánuðir; samningurinn veitir erlendum aðila rétt til að taka ákvörðun um hvernig aðföngin eru nýtt eða þeim ráðstafað; samningurinn veitir erlendum aðila aðgang án eftirlits að mannvirkjum eða kerfum rekstraraðila; eða það myndi valda verulegri röskun á starfsemi rekstraraðila ef samningurinn eða efndir hans féllu niður m.a. að teknu tilliti til staðgöngumöguleika.
- c. Rekstrar-, hönnunar-, byggingar- eða þjónustusamningar, sem lúta að mikilvægum mannvirkjum, aðstöðu, búnaði eða kerfum rekstraraðila. Þá þarf samningur að uppfylla eitt eða fleiri eftirtalinna skilyrða: Rekstraraðili er bundinn við samninginn lengur en í 24 mánuði eða uppsagnarfrestur er lengri en 12 mánuðir; samningurinn veitir erlendum aðila rétt eða aðstöðu til að stýra þeim kerfum, búnaði eða öðrum þáttum sem hann tekur til; samningurinn veitir erlendum aðila rétt til aðgangs án eftirlits að mannvirkjum, aðstöðu, búnaði eða kerfum rekstraraðila; eða það myndi valda verulegri röskun á starfsemi rekstraraðila ef samningurinn eða efndir hans féllu niður m.a. að teknu tilliti til staðgöngumöguleika.

Ákvæði 5.-7. mgr. 4. gr. gilda, að breyttu breytanda, um ráðstafanir sem falla undir þessa grein, þ.m.t. bann við framkvæmd ráðstöfunar meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir.

Ráðherra skal ákveða innan 15 virkra daga frá móttöku einfaldrar tilkynningar skv. 1. mgr. hvort fara skuli fram málsmeðferð samkvæmt ákvæðum IV. kafla, enda fullnægi tilkynningin og fylgigögn kröfum sem tilgreindar eru í reglugerð.

Við mat á hvort hefja skuli málsmeðferð skv. IV. kafla er ráðherra heimilt að afla upplýsinga skv. 1. mgr. 10. gr. og skal hann eftir föngum ráðfæra sig við þá ráðherra sem nefndir eru í 1. mgr. 12. gr. Málsmeðferð skv. IV. kafla skal að jafnaði fara fram ef einhver þeirra ráðherra sem nefndir eru í 1. mgr. 12. gr. mælist til þess.

Nú ákveður ráðherra að hefja ekki málsmeðferð skv. IV. kafla, eða hann tilkynnir ekki um ákvörðun sína innan frests sem greinir í 3. mgr., og telst ráðstöfunin þá samþykkt á grundvelli þessa ákvæðis. Ráðherra er þó heimilt að afturkalla slíkt samþykki af ástæðum sem greinir í 16. gr.

Ef samþykki skv. 5. mgr. er ekki veitt eða slíkt samþykki er afturkallað skal erlendur aðili láta ráðherra í té heildstæða tilkynningu um viðkomandi ráðstöfun, sbr. 9. gr.

Samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun skv. 5. mgr. tekur einnig til eftirfarandi fullnustu fjárkröfu, veðréttinda eða annarra tryggingarréttinda, nema ráðherra ákveði annað með skilyrði skv. 3. mgr. 15. gr. að undangenginni málsmeðferð skv. IV. kafla.

Ráðherra er heimilt að ákveða í reglugerð að samningar skv. 3. tölul. 1. mgr. skuli sjálfkrafa undanþegnir tilkynningarskyldu samkvæmt þessari grein ef þeir eru gerðir í samræmi við staðla sem nánar greinir eða vísað er til í reglugerð.

6. gr.

Frumkvæðisrýni.

Ef erlendum aðili öðlast verulegan eignarhlut í innlendum rekstraraðila sem fellur ekki undir viðkvæmt svið skv. 3. gr., eða veruleg áhrif eða yferráð yfir slíkum rekstraraðila, getur ráðherra kallað eftir tilkynningu um viðkomandi ráðstöfun ef hann telur nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu að ráðstöfunin sé rýnd samkvæmt ákvæðum laga þessara. Ráðherra skal setja hæfilegan frest til að verða við fyrirmælum um tilkynningu samkvæmt framansögðu.

Ráðherra skal beina fyrirmælum um tilkynningu skv. 1. mgr. til þess erlenda aðila sem öðlast hefur viðkomandi réttindi. Ef það er ekki unnt getur ráðherra birt fyrirmæli skv. 1. mgr. í Lögbirtingablaði.

Eftir að ráðherra hefur komið fyrirmælum skv. 1. mgr. á framfæri með þeim hætti sem greinir í 2. mgr. fer um meðferð málsins eftir ákvæðum IV. kafla, sbr. einnig 2. mgr. 18. gr. Að liðnum fresti sem ráðherra setur skv. 1. mgr. verður meðferð málsins fram haldið án tillits til þess hvort tilkynning hafi borist um viðkomandi ráðstöfun.

Þegar metið er hvort ráðstöfun uppfylli skilyrði 1. mgr. skal fylgja 4. mgr. 4. gr. eftir því sem við á.

Heimild 1. mgr. til frumkvæðisrýni verður ekki beitt að liðnum fimm árum frá því að ráðstöfun á sér stað. Sá tímafrestur skal þó vera 30 virkir dagar ef erlendum aðili beinir af sjálfsdáðum einfaldri tilkynningu til ráðherra. Fresturinn skal þá reiknast frá því að einföld tilkynning berst ráðherra, enda fullnægi tilkynningin og fylgigögn með henni kröfum sem tilgreindar eru í reglugerð. Ákvæði 4. mgr. 5. gr. gilda að breyttu breytanda. Frestur skv. 2. máls. gildir þó ekki ef einföld tilkynning reynist geyma rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar eða veruleg breyting verður á forsendum sem varða þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

III. KAFLI

Ráðstafanir sem varða fasteignir og fasteignaréttindi.

7. gr.

Tilkynningarskyldar ráðstafanir.

Ef erlendum aðili öðlast eignarráð yfir fasteign skal hann tilkynna ráðherra um viðkomandi ráðstöfun, sbr. 9. gr., ef svo háttar til sem greinir í eftirtöldum töluliðum, einum eða fleiri:

1. Fasteignin sem eignarráðin taka til hefur verið skilgreind með sérstakt verndargildi samkvæmt ákvörðun ráðherra sem þinglýst hefur verið á fasteignina.
2. Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin er erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlendum opinber aðili, nema um sé að ræða fasteign sem ætluð er til afnota fyrir sendiráð erlends ríkis hér á landi, þar á meðal til íbúðar fyrir þá sem þar starfa og veita því forstöðu.
3. Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin fer, ásamt tengdum aðilum, með eignarráð yfir fasteign eða fasteignum hér á landi sem eru samanlagt 15.000 hektarar eða meira að stærð eða telja fleiri en 20 fasteignanúmer, að meðtalinni þeirri fasteign sem fyrirliggjandi ráðstöfun tekur til, en að undanskildum fasteignum í eigu lánastofnunar sem hún hefur leyst til sín til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Við afmörkun á stærð fasteignar eða fasteigna samkvæmt framansögðu skal ávallt miða við heildarstærð viðkomandi fasteignar eða fasteigna. Ef fasteign fylgir eignarhlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni.

Ef lögaðili fer með eignarráð yfir fasteign gildir tilkynningarskylda skv. 1. mgr. með samsvarandi hætti ef erlendur aðili öðlast virkan eignarhlut í viðkomandi lögaðila eða veruleg áhrif eða yferráð yfir honum. Ákvæði 4. mgr. 4. gr. gilda eftir því sem við á.

Ráðherra getur ákveðið að tiltekin fasteign verði skilgreind með sérstakt verndargildi, sbr. 1. tölul. 1. mgr., ef nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, þ.m.t. ef um er að ræða fasteign sem stendur í tengslum við mikilvæga innviði. Ef ákvörðun samkvæmt framansögðu lýtur að öryggis- eða varnarsvæði er hún háð samþykki þess ráðherra sem fer með málefni slíkra svæða. Sama á við ef um er að ræða fasteign sem er innan tilgreindra fjarlægðarmarka frá öryggis- eða varnarsvæði eða stendur annars í tengslum við slíkt svæði. Ákvörðun ráðherra samkvæmt framansögðu skal þinglýst á viðkomandi fasteign ef því verður við komið. Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um framkvæmd þessa ákvæðis, þar á meðal fjarlægðarmörk sem vísað er til í 3. málsl.

Tilkynningarskylda samkvæmt þessari grein stofnast um leið og viðkomandi ráðstöfun hefur átt sér stað með samningsgerð eða öðrum hætti. Tilkynningarskyldan hvílir á þeim erlenda aðila sem öðlast þau réttindi sem leiða af ráðstöfuninni.

Óheimilt er að hrinda í framkvæmd ráðstöfun sem er tilkynningarskyld samkvæmt þessari grein meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir, sbr. 15. gr.

8. gr.

Frumkvæðisrýni þegar skyldubundin rýni á ekki við.

Ef erlendur aðili öðlast eignarráð yfir fasteign, í öðrum tilvikum en greinir í 7. gr., getur ráðherra kallað eftir tilkynningu um viðkomandi ráðstöfun ef hann telur nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu að ráðstöfunin sé rýnd samkvæmt ákvæðum laga þessara. Ráðherra skal setja hæfilegan frest til að verða við fyrirmælum um tilkynningu samkvæmt framansögðu.

Ef lögaðili fer með eignarráð yfir fasteign gildir heimild 1. mgr. með samsvarandi hætti ef erlendur aðili öðlast verulegan eignarhlut í viðkomandi lögaðila eða veruleg áhrif eða yferráð yfir honum. Ákvæði 4. mgr. 4. gr. gilda eftir því sem við á.

Ráðherra skal beina fyrirmælum um tilkynningu skv. 1. mgr. til þess erlenda aðila sem öðlast hefur viðkomandi réttindi. Ef ekki liggur fyrir hver hann er getur ráðherra birt fyrirmæli skv. 1. mgr. í Lögbirtingablaði.

Eftir að ráðherra hefur komið fyrirmælum skv. 1. mgr. á framfæri með þeim hætti sem greinir í 3. mgr. fer um meðferð málsins eftir ákvæðum IV. kafla, sbr. einnig 2. mgr. 18. mgr. Að liðnum fresti sem ráðherra setur skv. 1. mgr. verður meðferð málsins fram haldið án tillits til þess hvort tilkynning hafi borist um ráðstöfunina.

Heimild 1. mgr. til frumkvæðisrýni verður ekki beitt að liðnum fimm árum frá því að ráðstöfun á sér stað. Sá tímafrestur skal þó vera 30 virkir dagar ef erlendur aðili beinir af sjálfsdáðum einfaldri tilkynningu til ráðherra. Fresturinn skal þá reiknast frá því að einföld tilkynning berst ráðherra, enda fullnægi tilkynningin og fylgigögn með henni kröfum sem tilgreindar eru í reglugerð. Ákvæði 4. mgr. 5. gr. gilda að breyttu breytanda. Heimild 1. mgr. má þó beita utan frests skv. 2. másl. ef einföld tilkynning reynist geyma rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar eða veruleg breyting verður á forsendum sem varða þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

IV. KAFLI Málsmeðferð.

9. gr.

Form og efni tilkynninga.

Í tilkynningu til ráðherra samkvæmt ákvæðum II. eða III. kafla skal tilgreina upplýsingar um hlutaðeigandi ráðstöfun, andlag hennar, aðila að henni og önnur atriði sem þýðingu geta haft. Tilkynning skal jafnframt studd viðhlítandi fylgigögnum sem unnt er að sannreyna. Ráðherra er heimilt áskilja að tilkynning eða tiltekna upplýsingar sem henni fylgja skuli settar fram á stöðluðu formi.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um þau atriði sem tilkynning skv. 1. mgr. skal geyma upplýsingar um, svo og kröfur til forms og efnis tilkynninga og fylgigagna að öðru leyti. Þá er heimilt að ákveða í reglugerð að upplýsingar um tilgreind atriði í tilkynningu eða fylgigögnum skuli jafnan staðfestar af löggiltum endurskoðanda skv. 2. mgr. 10. gr.

Þegar viðhlítandi tilkynning og fylgigögn hafa borist ráðherra skal hann láta í té staðfestingu á móttöku þeirra með þeim réttaráhrifum sem greinir í 1. másl. 13. gr.

10. gr.

Öflun upplýsinga.

Ráðherra er heimilt við meðferð máls að krefja erlendan aðila um nauðsynlegar upplýsingar til að unnt sé að meta hvort viðkomandi ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Í því skyni er ráðherra einnig heimilt að krefjast upplýsinga úr hendi innlenda rekstraraðilans eða lögaðilans sem ráðstöfun lýtur að, svo og frá öðrum stjórnvöldum.

Ráðherra getur beint því til erlends aðila að hann leggi fram staðfestingu löggilts endurskoðanda á réttmæti upplýsinga í tilkynningu og fylgigögnum skv. 9. gr., og upplýsinga sem aflað er skv. 1. mgr. Staðfestingin skal jafnframt geyma yfirlýsingu endurskoðandans um að hann sé óháður erlenda aðilanum og tengdum aðilum. Ef ekki reynist unnt að afla slíkrar staðfestingar endurskoðanda ber erlenda aðilanum að upplýsa ráðherra um ástæður þess.

11. gr.

Úrbætur.

Ef tilkynning eða fylgigögn skv. 9. gr. eru haldin annmörkum eða upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra skv. 10. gr. er ófullnægjandi skal ráðherra krefjast úrbóta innan hæfilegs frests.

Ef ráðherra gerir kröfu um að erlendur aðili bæti úr ófullnægjandi upplýsingagjöf, sbr. 10. gr., framlengist tímafrestur skv. 13. gr. sjálfkrafa sem nemur fresti sem veittur er til úrbóta.

Ef erlendur aðili sinnir ekki kröfu ráðherra um úrbætur skv. 1. mgr. á fullnægjandi hátt getur ráðherra ákveðið að ekki verði af frekari meðferð máls, enda séu svo verulegir annmarkar á upplýsingagjöf erlends aðila að ófært sé að taka efnislega ákvörðun í málinu. Ákvörðun ráðherra um að ljúka máli á þann hátt hefur sömu réttaráhrif og ákvörðun skv. 4. mgr. 15. gr., sbr. þó 4. mgr.

Ráðherra skal taka til greina beiðni erlends aðila um að endurupptaka mál sem lokið hefur verið á þann hátt sem greinir í 3. mgr., enda sé með beiðninni ráðin bót á þeim annmörkum sem voru ástæða þeirra málaloka. Fallist ráðherra á slíka beiðni skal tímafrestur skv. 13. gr. reiknast eins og um nýtt mál væri að ræða.

12. gr.

Innra samráð.

Við meðferð máls skal ráðherra kalla eftir sjónarmiðum frá ráðherrum sem fara með utanríkis-, öryggis- og varnarmál, málefni þjóðaröryggisráðs og málefni almannavarna, sbr. einnig 1. mgr. 21. gr. Ráðherra skal einnig óska eftir sjónarmiðum ráðherra þess eða þeirra

málefna sviða sem viðkomandi ráðstöfun snertir einkum og sér í lagi. Ráðherra hefur fullnaðarmat um við hvern eða hverja ráðherra hann hefur samráð skv. 2. máls.

Ráðherra er heimilt að óska eftir sjónarmiðum frá öðrum ráðherrum en falla undir 1. mgr., svo og öðrum stjórnvöldum, ef það er nauðsynlegt til að leggja grunn að ákvörðun skv. 15. gr.

13. gr.

Tímafrestur.

Ráðherra skal taka ákvörðun skv. 15. gr. innan 60 virkra daga frá því að viðhlítandi tilkynning og fylgigögn bárust honum, sbr. 3. mgr. 9. gr. Ráðherra er þó heimilt að framlengja tímafrestinn um allt að 30 virka daga telji hann það nauðsynlegt vegna rannsóknar máls, þar á meðal ef dráttur verður á upplýsingagjöf skv. 10. gr. Ráðherra er einnig heimilt að framlengja tímafrestinn með samþykki hlutaðeigandi erlends aðila.

14. gr.

Matsviðmið.

Við mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu skal ráðherra m.a. líta til eftirtalinna atriða sem varða viðkomandi ráðstöfun, andlag hennar, þann erlenda aðila sem á í hlut og tengda aðila ef því er að skipta:

1. Eðli og umfang eignarráða eða áhrifa sem erlendur aðili öðlast vegna ráðstöfunar.
2. Orðspor þess erlenda aðila sem á í hlut, sem og reynsla hans af sambærilegum fjárfestingum eða viðskiptum hér á landi eða annars staðar.
3. Hvort eignarhald og stjórnskipulag erlenda aðilans sé gagnsætt svo að ekki fari milli mála hvernig raunverulegu eignarhaldi og eigendakeðju almennt sé háttað.
4. Hvort vísbendingar séu um að erlent ríki eða erlendur opinber aðili tengist ráðstöfun í krafti eignarhalds, stjórnunartengsla, yfirráða, fjármögnunar eða annarra áhrifa.
5. Hvort hætta sé á að ráðstöfunin tengist peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka eða tilraun til slíkrar háttsemi, eða að erlendi aðilinn hafi annars verið viðriðinn ólögmeta eða refsiverða háttsemi hér á landi eða erlendis.
6. Hvort hætta sé á að ráðstöfunin sé ósamrýmanleg efnahagslegum þvingunaraðgerðum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að framfylgja.
7. Hvort upplýsingagjöf erlenda aðilans til ráðherra hafi verið fullnægjandi.

15. gr.

Ákvörðun.

Ef ráðherra telur að ráðstöfun hafi ekki í för með sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu skal hann samþykkja hana. Ráðstöfun telst einnig samþykkt ef tímafrestur skv. 13. gr. rennur út án þess að ráðherra hafi tilkynnt ákvörðun sína.

Samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun skv. 1. mgr. tekur einnig, ef við á, til eftirfarandi fullnustu fjárkröfu, veðréttinda og annarra tryggingarréttinda, nema ráðherra ákveði annað með skilyrði skv. 3. mgr.

Ef ráðherra telur að ráðstöfun hafi í för með sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu getur hann samþykkt hana með skilyrðum sem miða að því að koma í veg fyrir slíka ógn. Ráðherra skal áður veita hlutaðeigandi erlendum aðila hæfilegan frest til að koma á framfæri sjónarmiðum um skilyrði sem ráðherra telur koma til greina, og framlengist þá tímafrestur skv. 13. gr. sjálfkrafa sem því nemur.

Ef ráðherra telur að ráðstöfun hafi í för með sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu og að skilyrði skv. 3. mgr. nægi ekki til að koma í veg fyrir þá ógn er honum heimilt að leggja

bann við framgangi ráðstöfunarinnar og skal hún þá vera ógild. Hafi viðkomandi ráðstöfun þegar komið til framkvæmda að einhverju leyti skal ákvörðun ráðherra jafnframt mæla fyrir um að þær aðgerðir skuli ganga til baka, þannig að sama ástandi verði komið á eins og ráðstöfunin hafi ekki átt sér stað, eftir því sem unnt er.

16. gr.

Breyting eða afturköllun ákvörðunar.

Ráðherra getur að eigin frumkvæði breytt ákvörðun skv. 15. gr. eða afturkallað slíka ákvörðun og tekið nýja ákvörðun í hennar stað, ef eitthvert eftirfarandi tilvika á við:

1. Ákvörðun ráðherra var byggð á röngum, villandi eða ófullnægjandi upplýsingum.
2. Brotið er gegn skilyrði sem ráðherra hefur sett skv. 2. mgr. 15. gr.
3. Verulegar breytingar verða á forsendum fyrir mati ráðherra á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Heimild 1. mgr. á einnig við um samþykki sem felst í því að ráðherra hefur ekki tekið ákvörðun innan tilskilins tímafrests.

Ráðherra er heimilt að afla upplýsinga á grundvelli 10. gr. í máli sem lýtur að beitingu heimildar 1. mgr. Þá er ráðherra heimilt í slíku máli að hafa samráð við aðra ráðherra og stjórnvöld skv. 12. gr. eftir því sem þörf krefur. Tímafrestur skv. 13. gr. gildir ekki um mál samkvæmt þessari grein.

V. KAFLI

Framfylgd laganna.

17. gr.

Úrræði vegna brota gegn lögnum o.fl.

Ákvæði þessarar greinar gilda um brot gegn:

1. 4. gr., 5. gr. og 7. gr. um tilkynningarskyldu til ráðherra og bann við framkvæmd ráðstöfunar meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir,
2. skilyrðum skv. 2. mgr. 15. gr.,
3. ákvörðun ráðherra um að leggja bann við ráðstöfun og frekari framkvæmd hennar skv. 3. mgr. 15. gr., sbr. einnig 3. mgr. 11. gr.,
4. ákvörðun ráðherra um breytingu eða afturköllun ákvörðunar, sbr. 16. gr.,
5. bráðabirgðaákvörðun ráðherra skv. 18. gr.
6. ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru með heimild í ákvæðum laga þessara og lúta að atriðum skv. 1.-5. tölul., enda sé tilgreint í viðkomandi stjórnvaldsfyrirmælum að brot gegn viðkomandi ákvæðum þeirra geti verið grundvöllur að beitingu úrræða samkvæmt þessari grein.

Úrræðum samkvæmt þessari grein verður einnig beitt um ráðstafanir sem miða sýnilega að því að sniðganga ákvæði laga þessara, eða ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla eða ákvarðanir ráðherra á grundvelli laganna, sem greinir í 1.-6. tölul. 1. mgr., þar á meðal í tilvikum þar sem innlendur aðili er leppur fyrir erlendan aðila.

Í tilvikum sem greinir í 1. eða 2. mgr. skal ráðherra skora á hlutaðeigandi að láta af eða bæta úr broti án tafar. Ef þeirri áskorun ráðherra er ekki sinnt eða úrbætur eru hvorki mögulegar né raunhæfar er ráðherra heimilt að beita eftirfarandi úrræðum, einu eða fleiri saman, eða hvoru á fætur öðru, eftir því sem við á, í þeim tilgangi að koma á lögmætu ástandi:

1. Fyrirskipa að undið skuli ofan af ráðstöfun að viðlögðum dagsektum. Slík ákvörðun getur m.a. lotið að því að gripið skuli til nauðsynlegra ráðstafana til að losa um eignarhlut eða önnur réttindi hlutaðeigandi erlends aðila, þ.m.t. að réttindi séu boðin

- til sölu á markaði ef við á. Dagsektir skv. 1. másl. geta numið frá 100.000 kr. til 2 millj. kr. á dag. Dagsektum skal fylgja lögveð í viðkomandi réttindum. Á grundvelli slíks lögveðs er ráðherra heimilt að krefjast nauðungarsölu á réttindunum til fullnustu dagsekta án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms.
2. Lýsa réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk þannig að hann verði eins settur og ráðstöfun hafi ekki átt sér stað. Með stoð í þessu ákvæði getur ráðherra m.a. ákveðið að atkvæðisréttur í fyrirtæki eða lögaðila falli niður og skal þá litið fram hjá honum, m.a. við atkvæðagreiðslu á hluthafafundi og útgreiðslu arðs. Jafnframt getur ráðherra fellt niður ráðstöfunarheimild yfir viðkomandi fasteign eða fasteignaréttindum og eru ráðstafanir sem fara í bága við þá ákvörðun ráðherra ógildar.
 3. Krefjast fyrir hönd ríkissjóðs innlausnar á réttindum hlutaðeigandi aðila. Náist ekki samkomulag um innlausnarverð skal fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms.

Ráðherra er heimilt að afla upplýsinga á grundvelli 10. gr. í máli sem lýtur að því hvort brot skv. 1. eða 2. mgr. hafi verið framið og beitingu úrræða af því tilefni skv. 3. mgr. Þá er ráðherra heimilt í slíku máli að hafa samráð við aðra ráðherra og stjórnvöld skv. 12. gr. eftir því sem þörf krefur. Tímafrestur skv. 13. gr. gildir ekki um mál samkvæmt þessari grein.

18. gr.

Bráðabirgðaákvörðun.

Ráðherra er heimilt að ákveða að ráðstöfun og frekari framkvæmd hennar skuli stöðvuð til bráðabirgða ef grunur leikur á um brot sem greinir í 1. eða 3. tölul. 1. mgr. 17. gr., eða að ráðstöfun hafi komið til framkvæmda þrátt fyrir að heimild til hennar hafi verið afturkölluð, sbr. 16. gr. Með sömu skilyrðum, og eftir atvikum samhliða ákvörðun skv. 1. másl., er ráðherra heimilt að lýsa réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk til bráðabirgða á þann hátt sem greinir í 2. tölul. 3. mgr.

Ráðherra er heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun, þess efnis sem lýst er í 1. mgr., um ráðstöfun sem sætir frumkvæðisrýni samkvæmt 6. eða 8. gr., ef brýna nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

Bráðabirgðaákvörðun samkvæmt þessu ákvæði gildir þangað til ráðherra tekur endanlega ákvörðun í viðkomandi máli. Ef bráðabirgðaákvörðun er reist á 2. mgr. skal hún þó ekki gilda lengur en 60 virka daga.

19. gr.

Hlutverk annarra stjórnvalda við framkvæmd laganna.

Ráðuneytum og ríkisstofnunum er óheimilt að veita leyfi, samþykki eða staðfestingu á grundvelli annarra laga fyrir ráðstöfun sem felur í sér brot skv. 1. eða 2. mgr. 17. gr. eða bráðabirgðaákvörðun gildir um skv. 18. gr. Sama á við um þinglýsingu, opinbera skrásetningu og sambærilegar stjórnvaldsathafnir. Hlutaðeigandi stjórnvaldi er einnig skylt að vinda ofan af slíkri stjórnvaldsathöfn með stoð í ákvæði þessu hafi hún þegar farið fram.

Ráðherra er heimilt, með ákvörðun, að fela ríkisstofnun, einni eða fleiri, tilgreind verkefni sem varða framkvæmd ákvæða laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla og ákvarðana ráðherra á grundvelli þeirra, enda liggi fyrir samþykki þess ráðherra sem viðkomandi stofnun heyrir undir samkvæmt forsetaúrskurði.

VI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

20. gr.

Þagnarskylda, meðferð upplýsinga o.fl.

Þeir sem starfa að framkvæmd laga þessara á vegum stjórnvalda eru bundnir þagnarskyldu skv. 42. gr. stjórnsýslulaga.

Þrátt fyrir 1. mgr. er heimilt að miðla gögnum og upplýsingum sem háð eru þagnarskyldu innan sama stjórnvalds. Stjórnvöld sem koma að framkvæmd laga þessara hafa jafnframt heimild til að deila gögnum og upplýsingum sín á milli vegna framkvæmdar laganna, m.a. vegna starfa stýrihóps skv. 21. gr. Þá hafa hlutaðeigandi stjórnvöld í sama skyni heimild til að skiptast á gögnum og upplýsingum við erlend yfirvöld og fjölþjóðastofnanir samkvæmt beiðni hverju sinni eða samningi.

Ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu, bæði hvað varðar opinbera aðila og aðra aðila, víkja fyrir rétti ráðherra til upplýsingaöflunar samkvæmt lögum þessum. Þó er stjórnvöldum óskilyt að láta af hendi trúnaðarmerktar upplýsingar sem varða samskipti og samstarf við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir.

Öflun, miðlun og meðferð upplýsinga sem falla undir 1. og 2. mgr. skal vera nauðsynleg fyrir framkvæmd laga þessara og í samræmi við ákvæði laga og reglugerða um vernd persónuupplýsinga. Upplýsingar sem aflað er í þágu meðferðar tiltekins máls á grundvelli laga þessara skulu einungis nýttar í þágu viðkomandi máls. Þó er heimilt að nýta slíkar upplýsingar með almennum hætti í þágu verkefna stýrihóps skv. 21. gr.

Ákvæði stjórnsýslulaga um rétt aðila til aðgangs að gögnum máls gilda ekki um meðferð mála samkvæmt lögum þessum. Ákvæði upplýsingalaga taka heldur ekki til upplýsinga sem varða mál samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra er óskilyt að kynna aðila tilteknar upplýsingar í máli, þ.m.t. upplýsingar sem liggja til grundvallar ákvörðun hans, ef nauðsynlegt er að þær fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

21. gr.

Stýrihópur.

Ráðherra skipar stýrihóp sem stuðla á að yfirsýn og gagnsæi varðandi framkvæmd laga þessara, móta og samræma verklag hlutaðeigandi stjórnvalda í þeim efnum og gera tillögur til ráðherra um úrbætur ef við á. Ráðherra getur einnig ákveðið að stýrihópurinn verði vettvangur fyrir samráð í einstökum málum skv. 12. gr. ef þeir ráðherrar, sem nefndir eru í 1. málsl. 1. mgr. þeirrar greinar, samþykkja það hverju sinni.

Ráðherra, og hver þeirra ráðherra sem nefndir eru í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr., tilnefnir einn fulltrúa til setu í stýrihópnum til eins árs í senn. Sá fulltrúi sem skipaður er af ráðherra skal vera formaður hópsins. Tilnefna skal jafnmarga varamenn með sama hætti. Stýrihópurinn getur eftir þörfum vegna tiltekinna verkefna sinna kallað til fulltrúa annarra ráðuneyta og ríkisstofnana til setu á fundum hópsins eða aflað gagna og upplýsinga frá þeim.

22. gr.

Málskot til dómstóla.

Ákvarðanir ráðherra samkvæmt lögum þessum má bera undir héraðsdóm til ógildingar, enda sé mál höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila varð kunnugt um viðkomandi ákvörðun.

Í dómsmáli skv. 1. mgr. er ráðherra heimilt, m.a. að eigin frumkvæði, að krefjast þess að skjal verði lagt fyrir dómara í trúnaði ef það hefur að geyma upplýsingar sem nauðsynlegt er að fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, sbr. 69. gr. laga um meðferð einkamála.

Dómari tekur afstöðu til slíkrar kröfu ráðherra með ákvörðun. Ákvæði þessarar málsgreinar gilda einnig í málum sem rekin eru fyrir æðra dómi.

23. gr.

Reglugerðir.

Ráðherra setur reglugerð, eina eða fleiri, um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal: [xx]

Áður en reglugerð er sett með stoð í lögum þessum skal ráðherra óska eftir sjónarmiðum annarra ráðherra, sem nefndir eru í 1. mgr. 12. gr., um fyrirhugað efni reglugerðar og veita þeim hæfilegan frest í því skyni.

24. gr.

Gjaldtaka.

Ráðherra er heimilt samkvæmt gjaldskrá að taka gjald af erlendum aðilum til að mæta útgjöldum stjórnvalda af meðferð mála sem stofnað er til á grundvelli laga þessara. Upphæð gjaldsins skal ákveðin atviksbundið á grundvelli áætlunar við upphaf málsmeðferðar hverju sinni og er heimilt að ákveða í gjaldskrá viðmiðunarupphæðir fyrir einstaka kostnaðarþætti og forsendur gjaldupphæðar að öðru leyti. Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna launa og launatengdra gjalda, aðkeyptar sérfræðiþjónustu og gagnaöflunar. Ef gjald sem lagt hefur verið á samkvæmt framansögðu er ekki greitt tímanlega framlengist tímafrestur skv. 13. gr. sjálfkrafa sem nemur drætti á greiðslu.

25. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin koma þó ekki til framkvæmda fyrr en að liðnum þremur mánuðum frá gildistöku þeirra. Eigi síðar en tveimur vikum áður en lögin koma til framkvæmda skulu stjórnvaldsfyrirmæli, sem skylt er að setja samkvæmt ákvæðum laganna, hafa tekið gildi og þau birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Lögum þessum verður beitt um ráðstafanir sem falla undir gildissvið þeirra og eiga sér stað eftir að þau koma til framkvæmda, sbr. 1. mgr. Þó verður 6. og 8. gr. laga þessara beitt, að uppfylltum skilyrðum þeirra, um ráðstafanir sem áttu sér stað á síðustu tveimur árum fyrir gildistöku laganna, ef annar eða báðir eftirfarandi töluliða eiga við:

1. Ráðstöfun hefur farið fram andstætt ákvæðum annarra laga um takmörk á fjárfestingu erlendra aðila í lögaðilum, fasteignum eða fasteignaréttindum, eða um skyldu til að afla leyfis vegna slíkrar fjárfestingar.
2. Erlendur opinber aðili utan EES-svæðisins hefur öðlast eignarráð yfir fasteign, þrátt fyrir 5. mgr. 1. gr. laga um eignarétt og afnotarétt fasteigna, í krafti eignaraðildar eða verulegra áhrifa yfir lögaðila með staðfestu á EES-svæðinu.

26. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991:*
 - a. Lokamálsliður 2. gr. laganna, þ.e. skilgreining á kerfisáhættu, fellur brott.
 - b. 12. gr. laganna fellur brott. Þrátt fyrir það verður ákvæðinu áfram beitt, að uppfylltum skilyrðum þess, um ráðstafanir sem áttu sér stað fyrir gildistöku laga þessara, sbr. 1. mgr. 25. gr., sbr. þó 2. mgr. þess ákvæðis.

2. *Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966:*
 - a. 5. mgr. 1. gr. laganna fellur brott.
 - b. Í stað tilvísunar til 1.-6. mgr. í 7. mgr. 1. gr. laganna kemur: 1.-5. mgr.
 - c. Í stað tilvísunar til 7. mgr. í 3. gr. laganna kemur: 6. mgr.
 - d. Í stað tilvísunar til 7. mgr. í 12. gr. laganna kemur: 6. mgr.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpinu eru lögð til heildarlög um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Hugtakið rýni (e. screening) vísar í þessu sambandi til greiningar og mats á því hvort viðskiptaráðstafanir, sem skapa erlendum aðilum eignaraðild, veruleg áhrif eða yfirráð yfir atvinnufyrirtækjum eða fasteignaréttindum hér á landi skapi ógn fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Tillögur frumvarps þessa standa í samhengi við alþjóðlega þróun á þessu löggjafarsviði, en flest ríki EES og OECD hafa sett löggjöf sambærilega þeirri sem lögð er til með frumvarpinu, þó með mismunandi útfærslum, eins og síðar verður rakið.

Meginstef lagareglna um fjárfestingarýni er að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendra fjárfestingar fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að erlend fjárfesting í þýðingarmiklum innviðum og á öðrum viðkvæmum og samfélagslega mikilvægum sviðum samræmist þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Fjárfestingarýni er þannig ekki ætlað að vera takmörkun á erlendra fjárfestingu almennt, heldur er markmiðið að ganga úr skugga um að einstakar erlendar fjárfestingar á tilteknum viðkvæmum samfélagssviðum leiði ekki af sér öryggisógn. Færa má sannfærandi rök fyrir því að fyrirkomulag af þessu tagi sé almennt fallið til að auka traust til erlendra fjárfestinga á samfélagslega mikilvægum sviðum, til hagsbóta fyrir atvinnulífið og samfélagið allt. Þá má með hliðsjón af erlendra réttarþróun á undanförunum árum, þ.m.t. í aðildarríkjum OECD og ESB, leiða rökum að því að reglur um fjárfestingarýni geti nú talist sjálfsagður þáttur í lagaumhverfi ríkja um erlendar fjárfestingar.

Gert er ráð fyrir lagasetningu um fjárfestingarýni í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs sem undirritaður var í lok nóvember 2021. Frumvarpið er samið í forsætisráðuneyti í samráði við nefnd sem forsætisráðherra setti á fót haustið 2021. Nefndina skipuðu Sigurður Örn Guðleifsson, forsætisráðuneyti, formaður, Friðfinnur Skaftason, innviðaráðuneyti, Haraldur Steinþórsson, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Heimir Skarphéðinsson, menningar- og viðskiptaráðuneyti, Jóna Sólveig Elínardóttir, utanríkisráðuneyti, og Kjartan Ólafsson, dómsmálaráðuneyti. Sif Guðjónsdóttir gegndi upphaflega formennsku í nefndinni fyrir forsætisráðuneyti en Sigurður Örn tók við því hlutverki þegar Sif hóf störf í dómsmálaráðuneyti í febrúar 2022. Nefndin hélt 32 fundi á starfstíma sínum, þar á meðal upplýsingafundi með fulltrúum stjórnvalda í nágrannaríkjum sem starfa að fjárfestingarýni. Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins var Friðrik Árni Friðriksson Hirst, framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands. Þá var haft samráð við Þórunni J. Hafstein ritara þjóðaröryggisráðs við gerð frumvarpsins. Um samráð við hagaðila o.fl. er að fjallað í 5. kafla greinargerðar frumvarps þessa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Þjóðaröryggisstefna, o.fl.

Ein af meginskyldum ríkisvaldsins er að tryggja öryggi þegnanna og samfélagsins, þ.e. þjóðaröryggi. Hugtakið þjóðaröryggi er heildstætt hugtak sem tekur til borgaralegs og hernaðarlegs öryggis og hnattrænna, samfélagslegra og mannlegra áhættuþátta sem miða að því að tryggja sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins.

Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland var samþykkt 13. apríl 2016, sbr. þingsályktun nr. 26/145. Er ríkisstjórninni þar falið að fylgja stefnunni eftir. Þjóðaröryggisstefnan felur í sér breiða sýn á hnattræna, samfélagslega og hernaðarlega áhættuþætti með það að markmiði að tryggja sjálfstæði, fullveldi og friðhelgi landamæra Íslands, öryggi borgaranna og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins. Grundvallarforsenda stefnunnar er staða Íslands sem fámennrar eyþjóðar sem hvorki hefur burði né vilja til að ráða yfir her og tryggir öryggi sitt og varnir með virkri samvinnu við önnur ríki og innan alþjóðastofnana.

Þjóðaröryggisstefnan felur í sér ellefu áherslur sem hafa jafnt vægi. Þær lúta m.a. að fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi, netöryggi, fjármála- og efnahagsöryggi og öryggi gagnvart hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi. Þær lúta enn fremur að varnarsamstarfi við önnur ríki í gegnum Atlantshafsbandalagið og varnarsamninginn við Bandaríkin og að í landinu séu til staðar varnarmannvirki í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Þá er í stefnunni lögð áhersla á þætti á borð við mannréttindi, jafnrétti kynjanna, afvopnun og friðlýsingu Íslands og íslenskrar landhelgi fyrir kjarnavopnum. Málefni sem lúta að vernd þjóðaröryggis falla því undir ábyrgðarsvið margra ráðuneyta og lægra settra stjórnvalda.

Þjóðaröryggisráð, sem starfar samkvæmt lögum nr. 98/2016, er samráðsvettvangur um málefni þjóðaröryggis. Meðal hlutverka ráðsins er að fylgjast með framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar og standa fyrir endurskoðun hennar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti, sbr. 4. gr. fyrrnefndra laga. Þá skal ráðið meta ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum með reglulegum hætti. Fast sæti í þjóðaröryggisráði eiga forsætisráðherra, sem er formaður ráðsins, ráðherra sem fer með utanríkis- og varnarmál og ráðherra sem fer með almannavarnir, auk ráðuneytisstjóra viðkomandi ráðuneyta. Þá eiga fast sæti í ráðinu ríkislögreglustjóri, forstjóri Landhelgisgæslunnar og fulltrúi Landsbjargar, auk tveggja alþingismanna.

Í stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum er m.a. fjallað um ógnir sem lúta loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigði og farsóttum, sbr. einnig lög um almannavarnir, nr. 82/2008. Almanna- og öryggismálaráð, sem setur þá stefnu, hefur samráð við þjóðaröryggisráð um málefni sem skarast við verksvið beggja, en stefna þessi er jafnframt hluti af þjóðaröryggisstefnunni.

2.2. Fjárfestingarýni og samhengi frumvarpsins við alþjóðlega réttarþróun.

2.2.1. Hugtakið.

Fjárfestingarýni vísar til faglegrar greiningar stjórnvalda á hvort tiltekin bein erlend fjárfesting ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Hugtakið fjárfestingarýni er hér notað í samsvarandi merkingu og enska hugtakið *investment screening*, á dönsku *investerings-screening* og á sænsku *granskning av investeringar*, svo að dæmi séu tekin úr erlendum tungumálum.

Lagt er til grundvallar í frumvarpinu að fjárfestingarýni sé nauðsynlegur þáttur í framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar, sem áður var fjallað um. Í 2. gr. er að finna stutturá lýsingu á hugtökunum þjóðaröryggi og allsherjarregla, svohljóðandi:

- Þjóðaröryggi: Verndarhagsmunir sem varða friðhelgi yfirráðasvæðis, sjálfstæði og fullveldi Íslands, sem og öryggi borgaranna, stjórnkerfisins og mikilvægra innviða samfélagsins, svo sem nánar er tilgreint í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.
- Allsherjarregla: Aðstæður sem eru nauðsynlegur þáttur í sjálfstæðu, lýðræðislegu og öruggu samfélagi, þ. á m. almannaoöryggi, almannaeilbrigði og friðhelgi borgaranna.

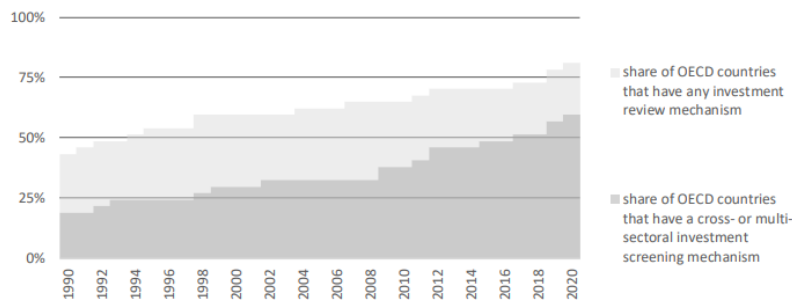
Ástæða er til að taka fram að fjárfestingarárni einskorðast við vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Lagasetningu um þetta efni verður því ekki beitt í þágu eðlisólíkra markmiða, t.d. til að framfylgja almennri efnahagsstefnu. Þá hefur fjárfestingarárni eðli sínu samkvæmt fyrst og fremst áhrif á fjárfestingar sem falla undir samfélagssvið sem teljast viðkvæm frá sjónarhóli þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Þorri erlendra fjárfestinga fellur utan þess ramma og er áhrifasvið fjárfestingarárni á erlenda fjárfestingu því þröngt á heildina litið.

2.2.2. Réttarþróun innan OECD, ESB og víðar.

Á undanförunum árum hefur fjölgað ört í hópi aðildarríkja OECD sem sett hafa heildstæða lagaumgjörð um fjárfestingarárni, af sambærilegum toga og lögd er til með frumvarpi þessu. Helstu drifkraftar þeirrar þróunar eru 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 viðkvæmum samfélagsgeirum.

Í útgefnu efni OECD um þetta viðfangsefni eru heildstæðir og þverlægir lagabálkar um fjárfestingarárni (e. cross-sectoral screening mechanism) flokkaðir sem „annarrar kynslóðar“ rýnilöggjöf (e. second generation screening mechanism). Til samanburðar eru sértækari og fábrotnari lagaheimildir á þessu sviði flokkaðar sem „fyrstu kynslóðar“ rýnilöggjöf (e. first generation screening mechanism). Heildstæð, annarrar kynslóðar rýnilöggjöf, líkt og sú sem lögd er til í frumvarpi þessu, 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



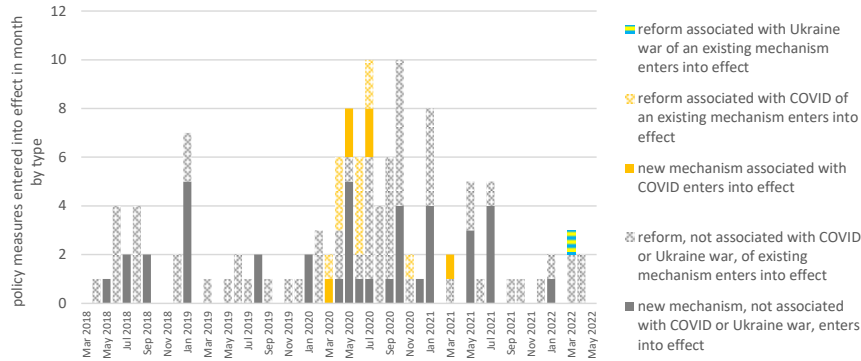
Note: Cross- or multi-sectoral screening mechanisms include arrangements that cover all sectors of the economy or a significant number of individually listed sectors.

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 að framan sýnir. Ástæðu þess er ekki síst að rekja til öryggisögna sem reynslan leiddi í ljós að gátu steðjað að innviðum, birgjum og annarri

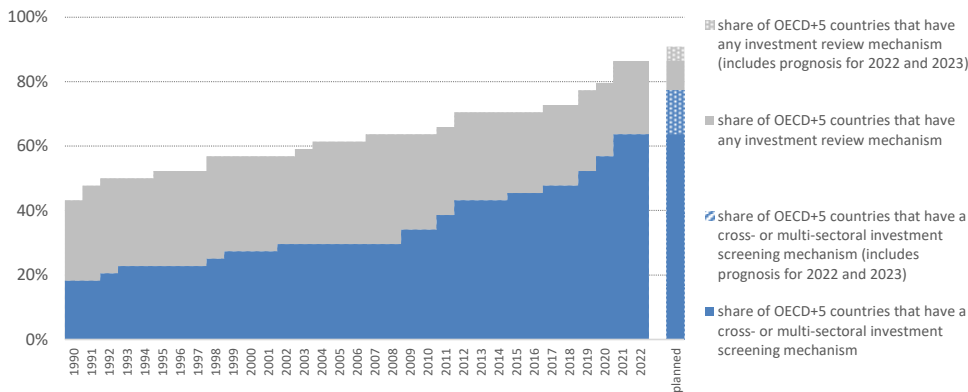
grunnstarfsemi á heilbrigðissviði. Þá hafa aðgerðir á þessu sviði meðal aðildarríkja OECD sótt frekar í sig veðrið eftir upphaf innrásar Rússlands í Úkraínu í febrúar 2022. Þetta sést á eftirfarandi mynd:



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 áform þessi 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:



Heimild: OECD (2022). Óbirt.

Með frumvarpi þessu er 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 er til með frumvarpi þessu.

Samkvæmt yfirliti, sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins tekur saman og uppfært var síðast í maí 2022, 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 í reglugerð sambandsins 2019/452, um regluramma um rýni á beinum erlendum fjárfestingum inn í sambandið (e. „establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union“), sbr. umfjöllun um þá reglugerð hér á eftir.

Í EFTA/EES-rikinu Noregi eru í gildi heildstæð lög um þjóðaröryggi en 10. kafli þeirra laga er helgaður fjárfestingarýni, sbr. nánari umfjöllun hér síðar. Sjá einnig kafla 2.5 hér á eftir. Í mörgum löndum utan ESB/EES er jafnframt löng hefð fyrir fjárfestingarýni, m.a. í Bandaríkjunum, Japan og Ástralíu, svo einhver dæmi séu nefnd.

2.3. Nánar um ástæður og nauðsyn fjárfestingarýni.

Sú réttarþróun 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 stöðjað 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 stafærn. 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 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 ógnir 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 áhættusamir 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 lítið.

Ástæðulaust er að miða við annað en að lítið og opið hagkerfi eins og Ísland geti verið útsett fyrir ógnum sem spretta af fjármagnsflutningum óvinveittra eða áhættusamra aðila inn í hagkerfið, ekki síst þegar höfð er í huga staða Íslands sem herlauss smárikis á norðurslóðum. Af þessum sökum má telja brýnt að Ísland búi yfir viðhlítandi löggjöf um rýni fjárfestinga, 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.

2.4. Útfærsla á gildissviði frumvarpsins, tilhögun málsmeðferðar o.fl.

2.4.1. Inngangur.

Eins og áður var rakið hefur verulegur hluti aðildarríkja OECD og ESB tekið upp heildstæða löggjöf um fjárfestingarýni, eða stefnir á það í náinni framtíð. Útfærslur á slíkri löggjöf eru eðli málsins samkvæmt nokkuð misjafnar milli ríkja. Þær almennu áherslur má þó greina að löggjöf um fjárfestingarýni þarf að vera heilsteypt og gagnsæ, þannig að skýrleiki og fyrirsjáanleiki sé tryggður að því marki sem unnt er. Þá ber að haga útfærslu hennar með meðalhóf í huga að teknu tilliti til þeirra markmiða sem að er stefnt, þ.e. löggjöfin er sniðin að því markmiði að tryggja þjóðaröryggi og allsherjarreglu.

Jafnframt er mikilvægt að löggjöf um fjárfestingarýni sé hæfilega almenn og sveigjanleg, þannig að svigrúmi stjórnvalda til að gæta þessara grundvallar hagsmuna sé ekki of þröngur stakkur sniðinn, enda geta ógnir við þjóðaröryggi og allsherjarreglu tekið á sig margar myndir, sem eftir atvikum eru með öllu ófyrirsjáanlegar. Þetta síðastnefnda sjónarmið mælir gegn því að gildissvið löggjafarinnar sé takmarkað með tæmandi hætti við þröngt afmörkuð tilvik. Þetta sjónarmið er jafnframt undirliggjandi í annarrar kynslóðar löggjöf um fjárfestingarýni, sem nær þvert yfir mörg ólík svið og samfélagsgeira, þar sem öryggisógnir kunna að koma upp.

Hvað áhrif á erlenda fjárfestingu varðar er mikilvægt að hafa í huga, sem útlistað er að framan, að það eru ekki margar fjárfestingar í dag sem hafa 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 á annað borð til álita er þess heldur ekki að vænta að málsmeðferðinni ljúki með því að íhlutun sé beitt í viðskipti nema í undantekningartilvikum. Þannig sýnir reynsla annarra ríkja að þorri fjárfestinga er samþykktur án skilyrða eða íhlutunar að undangenginni rýni. Fjárfestingarýni verður því ekki með réttu flokkuð undir

hömlur á erlendri fjárfestingu, heldur er réttara að líta á hana sem öryggisathugun sem er eðlilegur þáttur í fjárfestingarferli þegar fjárfesting tekur til sviða 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. foreign direct investment regulatory restrictiveness index), sbr. einnig umfjöllun um þá vísitölu í kafla 2.7.3 hér á eftir.

Við samningu frumvarpsins, þ.m.t. útfærslu á gildissviði sem nú verður fjallað um, hefur verið gætt að framangreindum leiðarstefum.

2.4.2. Álitæfni sem varða gildissvið frumvarpsins, tilhögun stjórnáskrá o.fl.

Í stuttu máli má segja að álitæfni um útfærslu á gildissviði og framkvæmd löggjafar um fjárfestingarályni lúti einkum að eftirtöldum atriðum:

- a. Hvort löggjöfin taki eingöngu til fjárfestinga erlendra aðila eða einnig innlendra.
- b. Innlendir rekstraraðilar og eignir sem löggjöfin tekur til.
- c. Tegundir viðskiptaráðstafana sem falla undir löggjöfina.
- d. Ábyrgð og framkvæmd á fjárfestingarályni innan stjórnkerfisins.

Í eftirfarandi köflum verður fjallað um þær ólíku leiðir sem komu til greina við útfærslu á þessum fjórum þáttum og hvernig lagt er til að þeir verði útfærðir í frumvarpinu.

2.4.2.1. Þjóðerni fjárfesta.

Flestir erlendir lagabálkar um fjárfestingarályni 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 fjárfestingarályni með því að láta innlenda aðila leppa fyrir sig.

Í frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði þess einskorðist að þessu leyti við erlenda aðila. Sú nálgun er talin falla best að verndarhagsmunum frumvarpsins sem áður var gerð grein fyrir og samræmist jafnframt ríkjandi nálgun í erlendri löggjöf á þessu sviði. Þá er talin hætta á því að fjárfestingarályni yrði of umfangsmikil ef gildissvið frumvarpsins tæki einnig til fjárfestinga innlendra aðila. Á sama tíma er lagt til að heimilt verði við sérstakar aðstæður að beita ákvæðum frumvarpsins gagnvart innlendum aðilum ef ljóst er að þeir leppi fyrir erlenda aðila til að fara kringum ákvæði frumvarpsins, sbr. 2. mgr. 17. gr.

Eins og rakið verður síðar í greinargerð þessari standa alþjóðlegar skuldbindingar, þ.m.t. á grundvelli EES-samningsins, því ekki í vegi að gerður sé greinarmunur á innlendum og erlendum aðilum (þ.m.t. EES-aðilum innbyrðis) af ástæðum sem lúta að þjóðaröryggi og allsherjarreglu, sbr. viðfangsefni frumvarps þessa.

2.4.2.2. Andlög fjárfestinga.

Lykilspurning við útfærslu á gildissviði löggjafar um fjárfestingarályni 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 fjárfestingarályni nr. 842/2021 fyrst og fremst horft til þarlendrar starfsemi sem fellur undir skilgreiningu 6. gr. laganna á sérlega viðkvæmum geirum og starfsemi (d. sérlegt fjölsomme sektorer og aktivitetar). 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 fyrrnefndum 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 áþekkingu hætti og í dönsku lögnum, 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 frumvarpi þessu er lagt til að gildissvið ákvæða þess um fjárfestingarýni nái hvort tveggja til fjárfestinga erlendra aðila sem lúta að lögaðilum með staðfestu hér á landi (innlendum rekstraraðilum) og fasteignum og fasteignaréttindum.

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 frumvarpsins, 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, sbr. umfjöllun hér að framan. Hér á eftir verður nánar fjallað um hvorn þessara flokka, svo og nánari skilyrði sem eiga við í hvorum flokki um sig.

Ekki er talið rétt að láta sitja við að kveða á um skyldubundna rýni, en sleppa ákvæðum um frumkvæðisrýni. 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. Þá gæti skortur á heimild til frumkvæðisrýni leitt til þess að fjölga þyrfti þeim skilgreindu tilvikum sem féllu undir skyldubundna rýni.

Gildandi öryggisákvæði 12. gr. laga um erlenda fjárfestingu, nr. 34/1991, er í eðli sínu ákvæði sem felur í sér heimild til frumkvæðisrýni, í þeirri merkingu sem að framan greinir. Þannig felur ákvæðið ekki í sér að tilgreindar erlendar fjárfestingar séu háðar fyrirfram tilkynningarskyldu til ráðherra, heldur felst í því frumkvæðisheimild ráðherra til að rýna, og eftir atvikum stöðva, erlenda fjárfestingu ef hún ógnar öryggi landsins, allsherjarreglu o.fl. Ákvæðið veitir ráðherra jafnframt heimild til að binda erlenda fjárfestingu skilyrðum í því skyni að tryggja áðurnefnda öryggishagsmuni. Þá er áskilið að ráðherra taki ákvörðun um

Þetta innan átta vikna frá því að honum varð kunnugt um erlenda fjárfestingu. Að öðru leyti er ákvæðið víðtækt og óljóst enda komið nokkuð til ára sinna. Er því lagt til í frumvarpinu að ákvæðið falli brott, enda muni ítarlegri ákvæði frumvarpsins leysa það af hólmi.

2.4.2.3. Viðskiptaráðstafanir.

Önnur mikilvæg spurning varðandi gildissvið frumvarpsins lýtur að því hvaða tegundir viðskiptaráðstafana eigi að falla undir það. Þrátt fyrir að iðulega sé rætt um „rýni fjárfestinga“ í þessu samhengi, er það ríkjandi nálgun í erlendri rýnilöggjöf að gildissvið hennar takmarkist ekki við fjárfestingar í þröngum skilningi, t.d. kaup á hlutafé í fyrirtæki eða á fasteign, heldur nái það einnig til ýmissa annarra viðskiptaráðstafana sem geta með sambærilegum hætti skapað erlendum aðila yfirráð eða áhrifastöðu gagnvart andlagi fjárfestingarinnar.

Dönsk lög um fjárfestingarýni nr. 842/2021 byggja t.d. á rúmri skilgreiningu á beinni erlendri fjárfestingu. Undir það hugtak geta fallið hver sú viðskiptaráðstöfun sem skapar erlendum aðila yfirráð eða veruleg áhrif í fyrirtæki. Meðal annars geta lánsamningar fallið undir hugtakið að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Að auki gilda löggin að vissu leyti um tilgreinda samstarfs-, birgja- og þjónustusamninga sem eru þess eðlis að þeir skapi erlendum aðila yfirráð eða veruleg áhrif gagnvart viðsemjandanum.

Margt mælir gegn því að gildissvið rýnilöggjafar sé takmarkað við þrönga flokka viðskiptaráðstafana, t.d. kaupa á hlutafé í fyrirtækjum. Væru skilgreiningar of þröngar að þessu leyti hefðu aðilar það í hendi sér að útfæra viðskipti þannig að þau féllu utan við löggjöfina. Til þess að koma í veg fyrir að aðilar geti með þessum hætti vikið sér undan fjárfestingarýni, er lagt til að gildissvið ákvæða frumvarpsins verði afmarkað með rúmum hætti að þessu leyti. Nánar verður fjallað um þær tegundir viðskiptaráðstafana sem lagt er til að falli undir ákvæði frumvarpsins síðar í greinargerð þessari.

2.4.2.4. Ábyrgð og framkvæmd á fjárfestingarýni innan stjórnkerfisins.

Það virðist vera algengasta fyrirkomulagið í öðrum ríkjum að framkvæmd fjárfestingarýni sé falin tilteknu ráðherra eða ráðuneyti. Á Bretlandi er fjárfestingarýni framkvæmd af sérstakri einingu (e. the Investment Security Unit) innan viðkomandi ráðuneytis (e. Department for Business, Energy and Industrial Strategy). Hitt er einnig til að sjálfstæð stofnun annist fjárfestingarýni að meginstefnu til. Sú leið er t.d. farin í Danmörku þar sem meðferð og afgreiðsla flestra rýnimála samkvæmt þarlendum lögum um fjárfestingarýni nr. 842/2021 er á hendi Viðskiptastofunnar (d. Erhvervsstyrelsen). Viðskiptastofan tekur þó ekki endanlega ákvörðun í málum þar sem íhlotun kemur til álita, heldur er slíkum málum vísað til ráðherra viðskiptamála til meðferðar og ákvörðunar, eftir nánari reglum laganna.

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 frumvarpi þessu 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 frumvarpsins 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.

Í þessu sambandi er þó rétt að benda á að framkvæmd gildandi öryggisákvæðis, sbr. 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sem er náskyld efni frumvarpsins, er samkvæmt gildandi forsetaúrskurðum falin ferðamála-, menningar- og viðskiptaráðherra (menningar- og viðskiptaráðuneyti), sbr. j-lið 2. tölul. 9. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022. Að óbreyttu má því gera ráð fyrir að viðfangsefni frumvarpsins falli undir verksvið þess ráðherra/ráðuneytis.

Þrátt fyrir að tiltekinn ráðherra fari með framkvæmd fjárfestingarýni, eins og hér er lagt til, er jafnframt gert ráð fyrir því í frumvarpinu að honum verði heimilt, og að vissu marki skyld, 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.

Það kom einnig til skoðunar hvort unnt væri að fela lægra settu stjórnvaldi, fremur en ráðherra, að fara með framkvæmd fjárfestingarýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, á líkan hátt og gert er í dönskum rétti. Slíkt er þó ekki lagt til í frumvarpinu, enda er ekki til staðar lægra sett stjórnvald hér á landi, sambærilegt hinni dönsku Viðskiptastofu, sem nærtækt væri að leggja verkefnið til.

2.4.3. Afmörkun viðkvæmra sviða.

Lagt er til, eins og gert er víða í erlendum lögum, að sett verði fram skilgreining á starfsemi og sviðum sem teljast *viðkvæm* frá öryggissjónarmiði og falli þar með undir reglur um *skyldubundna rýni* samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Við afmörkun á viðkvæmum sviðum, sem nánar greinir hér á eftir, hefur verið höfð hliðsjón af erlendum réttarreglum um fjárfestingarýni, m.a. á Norðurlöndunum, sbr. einnig reglugerð ESB 452/2019. Skilgreining á þessu réttaratriði í íslenskum lögum er þó að öllu leyti staðbundið viðfangsefni, sem byggist á sjálfstæðu mati á íslenskum öryggishagsmunum og forgangsröðun af hálfu stjórnvalda og löggjafans, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir.

Hér á eftir verður fjallað um hvert og eitt þeirra sviða sem lagt er til að falli undir *viðkvæm svið* í framangreindri merkingu, sbr. 3. gr. frumvarpsins.

2.4.3.1. Mikilvægir innviðir.

Hugtakið mikilvægir innviðir (e. critical infrastructure) nær yfir kerfi, mannvirki, búnað, tækni o.fl. sem er nauðsynleg til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi (e. vital societal functions). Með ómissandi samfélagslegri starfsemi er átt við starfsemi sem skiptir sköpum m.a. fyrir heilbrigði, öryggi, efnahagslega eða félagslega velferð borgaranna, og er svo mikilvæg að röskun hennar myndi ganga gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Er þar m.a. átt við kerfislega og efnahagslega mikilvæga starfsemi, svo sem í tengslum við orku,

fjarskipti, samgöngur, heilbrigðiskerfi, aðfangaöryggi, fæðuöryggi, framleiðslu og flutning matvæla, lyfja og annarra nauðsynjavara, eða útflutning sem er mikilvægur fyrir efnahagslegt öryggi landsins, svo að nokkrir þættir séu nefndir.

Starfsemi mikilvægra innviða byggist í vaxandi mæli á samvirkni net- og upplýsingakerfa, auk þess sem einstakir innviðir og netkerfi þeirra tengjast oft náið innbyrðis. Röskun á starfsemi tiltekinna innviða, eða brestur í öryggi undirliggjandi net- og upplýsingakerfa, getur því haft víðtæk keðjuverkandi áhrif á aðra innviði og samfélagið allt.

Í 15. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðuneyti og undirstofnanir þeirra skuli, í samvinnu við ríkislögreglustjóra, kanna áfallaþol, vinna hættumat og gera viðbragðsáætlanir sem taka til þeirra hluta samfélagsins sem falla undir starfssvið þeirra. Almennavarnarsvið ríkislögreglustjóra annast gerð viðbragðsáætlana varðandi þá hluta samfélagsins sem falla ekki undir starfssvið tiltekins ráðuneytis. Mat á áhættu og áfallaþoli samkvæmt framansögðu lýtur einkum að mikilvægum innviðum samfélagsins. Það er einnig á verksviði greiningardeildar ríkislögreglustjóra að veita ráðgjöf um viðbúnað sem hefur þýðingu fyrir hagsmuni ríkisins og þjóðhagslega mikilvæga starfsemi, sbr. e-lið 2. mgr. 4. gr. reglugerðar, nr. 404/2007.

Í niðurstöðum átakshóps um úrbætur á innviðum sem skipaður var í kjölfar fárviðrisins í desember 2019 og kynntar voru í lok febrúar 2020 voru gerðar tillögur að aðgerðum sem lúta m.a. að formlegri skilgreiningu mikilvægra innviða. Í tillögum átakshópsins er tekið mið af mikilvægum innviðum eins og þeim er lýst í stefnu í almannavarna- og öryggismálum ríkisins fyrir árin 2015–2017. Samkvæmt henni má greina mikilvæga innviði í eftirtalda flokka: Fjarskipti, net- og upplýsingakerfi, orkukerfi, fjármálakerfi, samgöngukerfi, heilbrigðiskerfi, matvæla- og fæðukerfi, neysluvatns- og fráveitukerfi, löggæslu, viðbúnaðar- og neyðarþjónusta, svo og ædstu stjórn ríkisins. Hér vísast jafnframt til skýrslu forsætisráðherra um innviði og þjóðaröryggi frá 18. janúar 2021 (151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 751).

Til samanburðar má benda á að í reglugerð ESB nr. 2019/452 er tiltekið í dæmaskyni að hugtakið mikilvægir innviðir geti náð yfir hvort heldur efnislega innviði eða sýndarinnviði, þ.m.t. innviði í tengslum við orku, flutninga, vatn, heilbrigði, fjarskipti, fjölmiðla, gagnavinnslu eða -geymslu, geimtækni, varnarmál, kosningar eða fjármál, og viðkvæmar starfsstöðvar, og jafnframt land og fasteignir sem nauðsynlegar eru fyrir notkun slíkra innviða, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Í dönskum rétti teljast þýðingarmiklir innviðir (e. kritisk infrastruktur) vera innviðir, þ.m.t. búnaður, kerfi, ferlar, netkerfi, tækni, eignir og þjónusta, sem eru nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi. Þýðingarmiklir innviðir greinast niður á þjóðfélagslega mikilvæga geira sem síðan spanna margvíslega undirliggjandi þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi, eins og nánar er lýst í 11. gr. reglugerðar nr. 1491/2021 sem sett er með stoð í lögum um fjárfestingaráyni nr. 842/2021, sbr. einnig 6. gr. laganna.

Þá er byggt á því í norskum rétti að hugtakið ómissandi samfélagsleg starfsemi (d. grunnleggende nasjonale funksjoner) taki til þjónustu, framleiðslu og annarrar starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða hluta hefur afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggishagsmuni, sbr. gr. 1-3 öryggislaganna (2018-06-01-24). Lögin gilda einkum um starfsemi sem talin er upp í gr. 1-3, þ.e. fyrirtækja sem meðhöndla öryggisflokkadur upplýsingar, eða búa yfir upplýsingum, upplýsingakerfum, hlutum eða innviðum sem hafa afgerandi þýðingu fyrir grunnstarfsemi samfélagsins, eða stunda annars starfsemi sem svo háttar til um. Lögin fela í sér heildarlög um þjóðaröryggi en í 10. kafla laganna eru reglur um rýni fjárfestinga í starfsemi sem þau taka til.

Í frumvarpi þessu er ekki, frekar en í erlendri löggjöf, sett fram tæmandi skilgreining á hugtakinu mikilvægir innviðir. Fremur er leitast við að lýsa með almennum hætti skilyrðum hugtaksins og telja jafnframt upp í dæmaskyni nokkur svið mikilvægra innviða, sbr. 1. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Það er síðan háð atviksbundnu mati hvort tiltekin starfsemi falli undir hugtakið. Slíkt mat er að nokkru marki sérfræðilegt og getur jafnframt verið háð forsendum sem eru breytilegar frá einum tíma til annars, m.a. í ljósi tækniþróunar og annarra breytilegra þátta. Að teknu tilliti til framanritaðs verður hér í dæmaskyni lýst nokkrum meginflokkum mikilvægra innviða og starfsemi sem fellur í hvern og einn flokk.

Orka.

Raforkuframleiðsla, geymslugeta fyrir raforku, flutningur og afhending raforku; framleiðsla, flutningur og geymsla hitunar og kælingar; gasframleiðsla og geymslugeta ásamt flutningi og afhendingu á gasi; framleiðsla, geymsla og flutningur á hráolíu ásamt olíuvörum til flutningastarfsemi og fyrir jarðolíu- og jarðgasiðnað.

Fjarskipti og upplýsingatækni.

Rafræn fjarskiptanet og -þjónusta, opin fyrir almenning; miðlæg geymsla gagna, sameiginleg opinber grunn gögn, þ.m.t. landupplýsingar, persónuleg skráningargögn og miðlæg viðskiptaskráningargögn; miðlæg, opinber og starfræn auðkenning og samskipti; upplýsingatækni og fjarskiptalausnir vegna viðbúnaðar við krísuástandi; leynileg samskipti á vegum ríkisins; lokuð samskiptanet og þjónusta milli opinberra aðila.

Flutningar.

Umferðarstjórnun í almenningssamgöngum, farþega- og vöruflutningar á vegum, með járnbrautum, í lofti og á legi; stórhafnir, fastir hlekkir, lestarstöðvar, vega- og lestanet, samsettar endastöðvar og flutningamiðstöðvar, sem og borgar- og léttlestir; miðlægar eftirlitseiningar og einingar til viðhalds á innviðum, t.d. brúum, göngum, lestarstöðvum, flugvöllum, o.s.frv.; hafrannsóknir; póst- og hraðsendingarþjónusta),

Heilbrigðiskerfi.

Sjúkrahúsakerfi; sjúkraflutningar; vöktun og viðvaranir vegna smitsjúkdóma; innkaup, geymsla, dreifing og afhending bóluafna; kaup, geymsla, dreifing og afhending hlífðarbúnaðar og prófunarbúnaðar til heilbrigðis- og umönnunargeirans í sambandi við umsjón sem tengist farsóttum/heimsfaröldrum; framleiðsla, skráning, dreifing og vöktun lyfseðilsskyldra lyfja; drykkjarvatn og matvæli (uppdæling, framleiðsla, geymsla, eftirlit og afhending hreins drykkjarvatns og vöktun grunnvatns; vöktun og eftirlit með öryggi matvæla, að innra eftirliti fyrirtækja undanskildu); skólpstjórnun og förgun úrgangs.

Greiðslumiðlun og innviðir fjármálamarkaðar.

Stöðustofnun og uppgjör greiðslna og verðbréfavíðskipti; bankaþjónusta og váttryggingastarfsemi; verðbréfamíðstöðvar; sameiginleg gagnaver.

Almannavarnir og viðbragðsáætlanagerð.

Viðvörðun- og neyðarboðaþjónusta; slökkviliðs- og björgunarþjónusta; þverlægur og samhæfður viðbúnaður við krísum og stjórnun innan ríkisins; þjónusta, ráðleggingar og

viðvaranir vegna veðurs og náttúru; varnir, gerð viðbragðsáætlana og gagnasöfnun um veður, loftslag og haf.

Löggæsla og ýmis mikilvæg stjórnsýsla.

Starfsemi til stuðnings við löggæslu, afbrotavarnir og viðbúnaður lögreglu, þar á meðal samskipti, flæðistjórnun og upplýsingatækni; starfsemi til stuðnings við feril refsímála og fullnustu dóma; kosningakerfi.

Til mikilvægra innviða samkvæmt framansögðu teljast m.a. einstakir rekstraraðilar, eignir, búnaður o.fl., sem mynda hluta af þeim grunnkerfum sem falla undir hugtakið. Hugtakið tekur því jafnt til kerfanna í heild og einstakra þátta þeirra. Svo að dæmi sé tekið myndu einstakir rekstraraðilar eða -eningar innan raforku- eða samgöngukerfisins vafalaust falla undir svið mikilvægra innviða í skilningi frumvarpsins, t.d. einstakar dreifiveitur, hafnir eða flugvellir. Að endingu verður þó að meta hvert tilvik fyrir sig, með tilliti til þess hvort viðkomandi aðili eða starfsemi verði talin til mikilvægra innviða.

Ljóst er sem fyrr segir að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir mikilvægum innviðum getur útsett slíka innviði fyrir ógnum sem lýst var í kafla 2.3 hér að framan. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti slíka aðstöðu til skaðlegrar íhlutunar í viðkomandi starfsemi og virkni hennar, svo og til að komast yfir tækni, hugverk, þekkingu eða viðkvæmar upplýsingar, þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Þá er ljóst að röskun í starfsemi mikilvægra innviða getur haft víðtæk keðjuverkandi áhrif í för með sér og þannig ógnað þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Með hliðsjón af þessu, og með vísan til framangreindrar umfjöllunar að öðru leyti, er talið nauðsynlegt m.t.t. þjóðaröryggis og allsherjarreglu að skilgreina sem viðkvæmt svið eignarhald og rekstur mikilvægra innviða, svo og tengda þróunar- og þjónustustarfsemi, sbr. 1. tölul. 3. gr. frumvarpsins.

2.4.3.2. Mikilvæg aðföng o.fl.

Starfsemi sem lýtur að útvegum á mikilvægum aðföngum (e. critical inputs) kemur einnig til álita í tengslum við skilgreiningu á viðkvæmum sviðum, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Sem eyrki er Ísland í ríkum mæli háð aðfluttum aðföngum um sjó- og loftleiðina. Þannig er orkuöryggi m.a. háð innflutningi á eldsneyti, þó að orkuþörf sé að miklu leyti mætt með innlendu orkuframboði. Að sama skapi er fæðuöryggi háð innflutningi matvæla og hráefna, enda nægir innlend framleiðsla ekki til að fullnægja eftirspurn. Fæðuöryggi er m.a. háð tryggu aðgengi að aðföngum fyrir nauðsynlegri framleiðslu, svo sem olíu, áburði og fódri, og að birgðir séu til af nauðsynlegum fæðutegundum. Með hliðsjón af framansögðu er því að tryggja fyllsta öryggi aðfanga- og birgðakeðja til landsins og annarra fyrirtækja sem sjá um að útvega mikilvæg aðföng til innlendrar starfsemi og grunnþarfa þjóðarinnar.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir innlendum rekstraraðilum á framangreindum sviðum getur útsett viðkomandi rekstraraðila og hagaðila þeirra fyrir ógnum sem lýst var í kafla kafla 2.3 hér að framan. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti slíka aðstöðu til skaðlegrar íhlutunar í aðfanga- og birgðakeðjur, sem getur haft víðtæk keðjuverkandi áhrif í för með sér og ógnað þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Með hliðsjón af þessu, og með vísan til framangreindrar umfjöllunar að öðru leyti, er talið nauðsynlegt m.t.t. þjóðaröryggis og allsherjarreglu að skilgreina sem viðkvæmt svið starfsemi sem lýtur að útvegum og framleiðslu mikilvægra aðfanga, einkum í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis, sbr. 2. tölul. 3. gr. frumvarpsins.

2.4.3.3. Viðkvæmar upplýsingar og netöryggi.

Þá kemur starfsemi, sem lýtur að meðhöndlun á mikilvægum trúnaðarupplýsingum o.fl., til álita í tengslum við afmörkun á viðkvæmum sviðum, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Fyrir liggur að viðkvæmar trúnaðarupplýsingar, þ.m.t. upplýsingar á forræði stjórnvalda, eru í vaxandi mæli vistaðar í kerfum og tæknilausnum sem boðnar eru fram af einkareknum þjónustuaðilum á sviði upplýsingatækni. Að sama skapi er verulegt magn viðkvæmra persónuupplýsinga vistað hjá einkareknum rekstraraðilum og gagnagrunnum. Þjónusta á sviði netöryggis, m.a. í þágu þeirra aðila sem að framan greinir, er í talsverðum mæli veitt af þjónustuaðilum sem sérhæfa sig á því sviði. Netöryggi er einnig ómissandi þáttur í að tryggja öryggi í starfsemi mikilvægra innviða og á öðrum viðkvæmum sviðum, sbr. 3. gr., svo og öryggi mikilvægustu stofnana ríkisvaldsins, þ.m.t. á sviði ædstu stjórnar ríkisins og löggæslu.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir innlendum rekstraraðilum á framangreindum sviðum, þ.e. upplýsingatækni og netöryggi, getur útsett viðkomandi rekstraraðila og hagaðila þeirra fyrir ógnum sem lýst var í kafla kafla 2.3 hér að framan. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti slíka aðstöðu til skaðlegrar íhlutunar í viðkomandi starfsemi, m.a. til að skerða net- og upplýsingaöryggi, valda röskun á mikilvægri starfsemi, og til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar, þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Með hliðsjón af þessu, og með vísan til framangreindrar umfjöllunar að öðru leyti, er talið nauðsynlegt m.t.t. þjóðaröryggis og allsherjarreglu að skilgreina sem viðkvæmt svið, sbr. 3. tölul. 3. gr., starfsemi sem lýtur að vinnslu, geymslu eða meðhöndlun á mikilvægum trúnaðarupplýsingum, sem og verulegu magni viðkvæmra persónuupplýsinga. Sama gildir um þjónustu á sviði netöryggis sem veitt er í þágu þeirrar starfsemi sem áður greinir.

2.4.3.4. Hlutir með tvíþætt notagildi og önnur mikilvæg tækni.

Þá kemur starfsemi sem lýtur að framleiðslu og þróun á hlutum með tvíþætt notagildi, svo og annarri mikilvægri tækni, til skoðunar við afmörkun á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr. frumvarpsins.

Hlutir með tvíþætt notagildi (e. dual use items) eru skilgreindir sem hlutir sem má nota bæði í borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi, þ.m.t. allir hlutir sem má bæði nota án þess að þeir springi og við hvers konar framleiðslu kjarnavopna eða annars kjarnasprengjubúnaðar, sbr. ákvæði laga um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu, sem fela í sér innleiðingu á síðastnefndri reglugerð EB. Til mikilvægrar tækni (e. critical technologies), auk þeirrar sem að framan greinir, telst m.a. gervigreind, þjarkatækni, drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðara, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota, til orkuumbreytingar og orkuflutninga, og tækni tengd umhverfisvernd og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum.

Ljóst er að eignarhald og áhrifavald áhættusamra aðila yfir innlendum rekstraraðilum á framangreindum sviðum getur útsett viðkomandi rekstraraðila og hagaðila þeirra fyrir ógnum sem lýst var í kafla 2.3 hér að framan. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti slíka aðstöðu til skaðlegrar íhlutunar í viðkomandi starfsemi og til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar, tækni, hugverkum eða þekkingu, þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Með hliðsjón af þessu, og með vísan til framangreindrar umfjöllunar að öðru leyti, er talið nauðsynlegt m.t.t. þjóðaröryggis og allsherjarreglu að skilgreina sem viðkvæmt svið starfsemi sem lýtur að framleiðslu og þróun á hlutum með tvíþætt notagildi verði skilgreind sem viðkvæmt svið, sbr. 4. tölul. 3. gr. frumvarpsins, svo og

starfsemi sem lýtur að framleiðslu og þróun á annarri mikilvægri tækni í framangreindri merkingu, sbr. 5. tölul. 3. gr. frumvarpsins.

2.4.3.5. Nýting mikilvægra náttúruauðlinda.

Í ljósi þess að Ísland byggir tilvist og efnahag sinn á náttúruauðlindum bæði á láði og legi kemur til skoðunar hvort nýting náttúruauðlinda eigi, að einhverju marki, að falla undir viðkvæm svið skv. 3. gr. frumvarpsins. Hvað jarðrænar auðlindir varðar, þá er meginreglan sú að eigandi lands heimildar til að nýta land sitt ásamt tilheyrandi gæðum og ráðstafa því innan marka gildandi laga og samninga á hverjum tíma. Jarðrænar auðlindir eru ýmist háðar eignarrétti einkaaðila eða opinberra aðila, þ.m.t. ferskvatn, fallvatn, jarðhiti, jarðefni og veiði. Sumar tegundir nýtingar á auðlindum á landi eða í jörðu eru háðar leyfi stjórnvalda samkvæmt sérlögum, sjá t.d. ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og ákvæði raforkulaga og orkulaga.

Hvað þjóðlendur varðar fer forsætisráðuneyti með veitingu leyfa til nýtingar á vatns- og jarðhitaréttindum, og vindorku innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Að auki þarf leyfi ráðherra til nýtingar náma og annarra jarðefna. Hlutaðeigandi sveitarstjórn fer með leyfisveitingu vegna annarrar nýtingar á landi og landsréttindum innan þjóðlendu, en sé nýting heimilud til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra.

Mörgum ríkisjörðum fylgja jafnframt jarðrænar auðlindir á borð við jarðhita, fallvötn, vatn, jarðefni og veiði. Um ríkisjarðir gilda m.a. reglur í VII. kafla jarðalaga, en skv. 33. gr. þeirra laga fer fjármála- og efnahagsráðherra með forræði allra ríkisjarða.

Að jarðrænum auðlindum frágengnum er ýmsar mikilvægar náttúruauðlindir að finna í landhelgi og efnahagslögsögunni, þ.m.t. á hafsbotni og í honum. Innan landhelginnar og efnahagslögsögunnar hefur Ísland, samkvæmt ákvæðum laga um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, fullveldisrétt að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, verndun og stjórnun slíkra auðlinda, lífrænna og ólífrænna, svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, svo sem framleiðslu orku frá sjávarföllum, straumum og vindi. Fullveldisréttur yfir landgrunninu tekur síðan til rannsókna og hagnýtingar á ólífrænum auðlindum, sem þar eru, svo og á lífverum af nánar tilgreindum toga.

Samkvæmt lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins er ríkið eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær samkvæmt lögum, alþjóðasamningum eða samningum við einstök ríki. Er þar átt við ólífrænar og lífrænar auðlindir hafsbotsins aðrar en lifandi verur. Leit að efnum til hagnýtingar á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga, er háð leyfi Orkustofnunar samkvæmt ákvæðum sömu laga.

Í lögum um stjórn fiskveiða kemur fram að til fiskveiðilandhelgi Íslands teljist hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og hún er skilgreind í fyrrnefndum lögum um landhelgi, efnahagslögsögu o.fl. Til nytjastofna sem falla undir nefnd lög teljast sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru og kunna að verða nytjuð í íslenskri fiskveiðilandhelgi og sérlög gilda ekki um. Í 1. gr. laganna kemur m.a. fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að veiðiheimildir samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Um eldi vatnafiska og nytjastofna sjávar á íslensku forráðasvæði gilda lög um fiskeldi. Fiskeldi vísar til gæslu og fódun vatnafiska, annarra vatnadýra og nytjastofna sjávar, klak- og seiðaeldis, hvort sem er í söltu eða ósöltu vatni. Til nytjastofna samkvæmt þeim lögum teljast fiskar og sjávardýr, svo og sjávargróður, sem nytjuð eru eða kunna að verða nytjuð með eldi í

íslenskri fiskveiðilandhelgi, íslensku landgrunni eða á landi. Til starfrækslu fiskeldisstöðva þarf starfsleyfi Umhverfisstofnunar og rekstrarleyfi Matvælastofnunar.

Vegna þýðingar náttúruauðlinda á láði og legi fyrir afkomu og lífsskilyrði þjóðarinnar er mikilvægt að gjalda varhug við því að áhættusamir aðilar öðlist stjórn á nýtingarheimildum yfir slíkum auðlindum á grundvelli eignarráða eða áhrifavalds yfir innlendum rekstraraðilum sem fara með slíkar heimildir. Áhættan felst þá m.a. í möguleikanum á að áhættusamir aðilar misnoti slíka aðstöðu sína til skaðlegrar íhlutunar í starfsemi viðkomandi rekstraraðila, og eftir atvikum til að komast yfir viðkvæmar upplýsingar, tækni, hugverk eða þekkingu, þannig að ógnað geti þjóðaröryggi og allsherjarreglu, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.3 hér að framan. Með hliðsjón af þessu, og með vísan til framangreindrar umfjöllunar að öðru leyti, er talið nauðsynlegt m.t.t. þjóðaröryggis og allsherjarreglu að skilgreina sem viðkvæmt svið starfsemi sem lýtur að nýtingu 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 nýtingar-samninga, sbr. 6. tölul. 3. gr. frumvarpsins.

2.4.4. Niðurstaða um skilgreiningu á viðkvæmum sviðum.

Samandregið er lagt til í 3. gr. frumvarpsins að sú starfsemi sem lýst hefur verið hér að framan verði skilgreind sem viðkvæmt svið. Ákvæði 3. gr. hljóðar samkvæmt því svo:

„Til viðkvæmra sviða telst sú starfsemi, eignir og réttindi sem greinir í 1.-6. tölul. Innlendum rekstraraðili telst starfa á viðkvæmu sviði ef hann hefur með höndum starfsemi sem fellur undir 1.-6. tölul., einn tölulið eða fleiri. Ráðherra skal tilgreina nánar í reglugerð hvaða geirar og starfsemi falla undir hvern og einn eftirfarandi töluliða:

1. *Eignarhald, rekstur, forræði eða yfirstjórn mikilvægra innviða, en til slíkra innviða teljast eignir, búnaður, kerfi, ferlar, tækni og þjónusta sem er nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi, einkum á sviði orku, samgangna, fjarskipta, net- og upplýsingakerfa, fjármálakerfis, varna landsins og landhelgisgæslu, almannavarna, löggæslu, réttarvörslu og heilbrigðismála. Einnig framleiðsla eða þróun á tækni sem telst til mikilvægra innviða eða varðar miklu fyrir öryggi eða starfsemi þeirra, og veiting þjónustu sem er nauðsynleg fyrir öryggi og starfsemi mikilvægra innviða.*
2. *Útvegum eða framleiðsla á mikilvægum aðföngum, einkum í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis.*
3. *Vinnsla, geymsla eða meðhöndlun á mikilvægum trúnaðarupplýsingum eða verulegu magni viðkvæmra persónuupplýsinga. Einnig þjónusta á sviði netöryggis sem veitt er í þágu starfsemi sem greinir í 1. másl. eða öðrum tölulíðum þessa ákvæðis, eða í þágu æðstu stjórnar ríkisins og löggæslu.*
4. *Framleiðsla eða þróun á hlutum með tvíþætt notagildi, samkvæmt skilgreiningu í reglugerð ráðsins (EB) nr. 428/2009, með síðari breytingum.*
5. *Framleiðsla eða þróun á mikilvægri tækni, annarri en fellur undir aðra töluliði þessa ákvæðis, þ.m.t. gervigreind, þjarkatækni, drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðara, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota, til orkuumbreytingar og orkuflutninga, og tækni tengd umhverfisvernd og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum.*

6. *Nýting 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.*“

Eins og fram kemur í 3. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra tilgreini nánar í reglugerð þá geira og tegundir starfsemi sem falla undir hvern og einn framangreindra töluliða. Má hér jafnframt vísa til athugasemda við 3. gr. frumvarpsins.

2.4.5. Ákvæði II. kafla frumvarpsins (innlendir rekstraraðilar).

2.4.5.1. Tilkynningarskylda (4. gr.).

Í 4. gr. er lagt til ákvæði um tilkynningarskyldu, þ.e. skyldubundna rýni, sem tekur til innlendra rekstraraðila sem falla undir viðkvæm svið skv. 3. gr.

Lagt er til að tilkynningarskylda skv. 4. gr. verði virk í tilvikum sem nánar eru afmörkuð í ákvæðinu og má draga saman svo:

Í fyrsta lagi verði tilkynningarskylda virk þegar erlendur aðili öðlast virkan eignarhlut í innlendum rekstraraðila á viðkvæmu sviði (10% hlutafjár eða atkvæðisréttar), eða veruleg áhrif eða yferráð yfir slíkum rekstraraðila. Hugtökin virkur eignarhlutur, veruleg áhrif og yferráð, eru skilgreind í 2. gr. frumvarpsins, sbr. einnig athugasemdir við þá grein hér á eftir. Er við það miðað að þessi hugtök verði skýrð rúmt fremur en þröngt, m.a. til að koma í veg fyrir sniðgöngu á ákvæðum um tilkynningarskyldu.

Í öðru lagi verði tilkynningarskylda virk í hvert sinn þegar erlendur aðili eykur við hlut sinn eða áhrif í slíkum rekstraraðila, sem nemur 20%, 33%, 50%, 66%, eða 100% af hlutafé, atkvæðisrétti o.fl. í viðkomandi rekstraraðila.

Í þriðja lagi verði tilkynningarskylda virk þegar erlendur aðili öðlast, við nýstofnun innlends rekstraraðila á viðkvæmu sviði, virkan eignarhlut, veruleg áhrif eða yferráð yfir slíkum rekstraraðila. Það skilyrði er þó sett í því tilviki að fjárframlag erlends aðila til hins nýstofnaða rekstraraðila sé yfir fjárhæðarmörkum, sem ákveðin verða af ráðherra í reglugerð. Hugtakið nýstofnun rekstraraðila er skilgreint í 2. gr. frumvarpsins.

Í fjórða lagi verði tilkynningarskylda virk þegar innlendir rekstraraðili, sem jafnframt telst erlendur aðili (er að vissu marki þegar í eigu eða undir áhrifum erlends aðila), tekur upp starfsemi á viðkvæmu sviði, óháð því hvort hann sinni áður slíkri starfsemi.

Í fimmta lagi verði tilkynningarskylda virk þegar erlendur aðili festir kaup á eða öðlast afnotarétt yfir eignum, réttindum o.fl. sem falla undir mikilvæga innviði, sbr. 1. tölul. 3. gr., eða tengjast auðlindanýtingu sem lýst er í 6. tölul. 3. gr., sbr. einnig umfjöllun hér að framan.

Með framangreindu móti er í 4. gr. leitast við að ná utan um þau tilvik sem fela í sér að erlendur aðili öðlast hlutdeild eða áhrifavald í viðkvæmri starfsemi og nauðsynlegt er að séu þar af leiðandi undirorpin rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Nauðsynlegt þykir að tilkynningarskylda skv. 4. gr. taki með skýrum hætti til framangreindra tilvika, enda gæti annars verið unnt að fara kringum ákvæðið.

Í 4. gr. er kveðið á um að ráðstöfun, sem háð er skyldubundinni rýni, getur ekki komið til framkvæmda fyrr en hún hefur verið tilkynnt ráðherra, og ekki heldur meðan ráðherra fjallar um hana. Tilkynningarskylda samkvæmt 4. gr. hvílir á þeim erlenda aðila sem á í hlut.

2.4.5.2. Málsmeðferð (IV. kafli).

Eftir að tilkynning hefur borist ráðherra skv. 4. gr. framkvæmir hann rýni á ráðstöfuninni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu eftir nánari málsmeðferðarreglum IV. kafla

frumvarpsins. Tilkynning erlends aðila skal uppfylla kröfur um form og efni eftir því sem greinir í 9. gr. frumvarpsins og reglugerð settri með stoð í því ákvæði. Eftir að fullnægjandi tilkynning hefur borist ráðherra hefur hann að jafnaði 60 virka daga til að ljúka meðferð málsins, en sá frestur getur þó framlengst við ákveðnar aðstæður, sbr. 13. gr. Á þessum tíma aflar ráðherra upplýsinga, m.a. frekari upplýsinga frá erlenda aðilanum ef þörf krefur, og leitar samráðs við aðra ráðherra og stjórnvöld, sbr. 9. og 12. gr.

Þá leggur ráðherra mat á hvort ráðstöfunin skapi ógn fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, eftir nánari viðmiðunum í 14. gr. Við matið er m.a. horft til áhrifa ráðstöfunar á þá innlendu starfsemi eða eign sem um ræðir, þ.m.t. eðli og umfang áhrifa eða yferráða þess erlenda aðila sem á í hlut. Þá er, hvað erlenda aðilann varðar, m.a. litið til þess hvort eignarhald hans sé gagnsætt, orðspors hans og reynslu af sambærilegum fjárfestingum. Enn fremur kemur til skoðunar hvort hann hafi tengsl við erlent ríki eða annan erlendan opinberan aðila, hvort hætta sé á að hann sé viðriðinn skipulagða brotastarfsemi eða aðra refsiverða háttsemi, og hvort ráðstöfun kunni að fara gegn efnahagslegum þvingunaraðgerðum. Málsmeðferð getur almennt lokið á þrenna vegu: að ráðstöfun sé (i) samþykkt án skilyrða, (ii) að ráðstöfun sé samþykkt með skilyrðum, eða, ef allt um þrýtur, (iii) að lagt sé bann við framgangi ráðstöfunar.

Ætla verður, að teknu tilliti til reynslu annarra ríkja, að flestar ráðstafanir yrðu að öðru jöfnu samþykktar án skilyrða að undangenginni rýni. Hátti aftur á móti svo til að ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, veltur á atvikum hverju sinni hvort unnt sé að stemma stigu við ógninni með setningu skilyrða, sbr. kost (ii) hér að framan, eða hvort gripið verði til þess þrautáurræðis að leggja bann við framgangi hennar, sbr. kost (iii) hér að framan. Ætla verður að síðastnefnda niðurstaðan myndi almennt heyra til undantekninga sem fyrr greinir.

2.4.5.3. Skylda til að senda inn einfalda tilkynningu (5. gr.).

Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir tilkynningarskyldu, en þó með einfaldara sniði, vegna tiltekinna viðskiptasamninga, sem erlendur aðili gerir við innlendan rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr. Um er að ræða samninga sem falla ekki undir almenna tilkynningarskyldu skv. 4. gr., sbr. framangreinda umfjöllun, en geta engu að síður varðað mikilvæga hagsmuni innlends rekstraraðila á viðkvæmu sviði og nauðsynlegt er að gefa gaum með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu.

Nánar tiltekið er lagt til að málsmeðferð skv. 5. gr. gildi um samninga um lánsfjármögnun til lengri tíma en eins árs, veð- og tryggingarréttindi, og um tilgreinda þjónustu, samstarf við þróun og rannsóknir, o.fl., sem uppfylla nánari skilyrði sem sett eru í 5. gr. Þessar ráðstafanir verða m.ö.o. háðar einfaldri tilkynningu til ráðherra, sem ekki er jafn ítarleg og tilkynning skv. 4. gr. Eftir að einföld tilkynning hefur borist ráðherra er ráðgert að hann taki afstöðu til þess innan 15 virkra daga hvort nauðsyn sé á málsmeðferð skv. IV. kafla frumvarpsins (sjá nánar kafla 2.4.5.2 hér að framan). Að öðrum kosti verður ráðstöfunin samþykkt ekki síðar en að loknum 15 virkra daga frestinum.

2.4.5.4. Frumkvæðisrýni (6. gr.).

Í 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að eigin frumkvæði að hefja málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu vegna annarra ráðstafana en þeirra sem falla undir ákvæði 4. og 5. gr. um skyldubundna rýni. Þetta á nánar tiltekið við ef erlendur aðili öðlast verulegan eignarhlut í innlendum rekstraraðila sem fellur ekki undir viðkvæmt svið skv. 3. gr., eða veruleg áhrif eða yferráð yfir slíkum rekstraraðila. Það skilyrði er einnig sett að ráðherra telji nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu að ráðstöfunin sé rýnd samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Í því tilviki getur ráðherra kallað eftir tilkynningu um

viðkomandi ráðstöfufun eftir nánari reglum 6. gr. og verður mál þá tekið til meðferðar skv. IV. kafla (sjá nánar kafla 2.4.5.2 hér að framan).

Heimild 6. gr. til frumkvæðisrýni er háð tímatakörkum að því leyti að henni verður ekki beitt að liðnum fimm árum frá því að ráðstöfufun á sér stað. Erlendur aðili getur þó stýtt þann frest niður í 30 virka daga með því að beina, af sjálfsdáðum, einfaldri tilkynningu til ráðherra. Eftir að einföld tilkynning hefur borist ráðherra er þannig ráðgert að hann taki afstöðu til þess hvort nauðsyn sé á málsmeðferð skv. IV. kafla frumvarpsins (sjá nánar kafla 2.4.5.2 hér að framan) og að hann hafi að jafnaði 30 virka daga til að taka slíka ákvörðun, en að þeim fresti liðnum verði heimild til frumkvæðisrýni að jafnaði ekki beitt.

2.4.6. Ákvæði III. kafla frumvarpsins (fasteignir og fasteignaréttindi).

Í III. kafla frumvarpsins er lagt til að ráðstafanir, þar sem erlendir aðilar öðlast eignarráð yfir fasteignum eða fasteignaréttindum hér á landi, verði einnig undirorpnar fjárfestingarýni með tilliti til þjóðaröryggi og allsherjarreglu, að nánari skilyrðum uppfylltum.

Land og aðrar fasteignir gegna lykilhlutverki í samfélaginu í efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og umhverfislegu tilliti, sbr. einnig greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. Land er undirstaða fullveldis ríkja og telst til takmarkaðra gæða á sama hátt og mikilsverðar náttúruauðlindir eins og fiskistofnar og jarðhiti. Því er ljóst að eignarráð og nýting fasteigna varða hagsmuni þjóðarinnar sem lúta að þjóðaröryggi og allsherjarreglu þjóðaröryggis og framfylgd þjóðaröryggisstefunnar. Lega og landgæði Íslands, þ.m.t. staða landsins sem norðurslóðaríkis, kunna jafnframt að gera það að verkum að áhættusamir aðilar sækist eftir að tryggja sér eignarráð yfir fasteignum og fasteignaréttindum hér á landi. Með hliðsjón af framansögðu er nauðsynlegt, með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu, að ráðstafanir sem snerta fasteignir og fasteignaréttindi, þ.m.t. jarðrænar auðlindir, verði felldar sjálfstætt undir gildissvið frumvarpsins, til viðbótar ráðstöfunum sem falla undir II. kafla.

Ákvæði III. kafla frumvarpsins taka sem fyrr segir til ráðstafana sem skapa erlendum aðila eignarráð yfir fasteign. Eignarráð yfir fasteign eru skilgreind í 2. gr. sem beinn eignarréttur, veðréttindi eða önnur tryggingaréttindi, eða afnota- eða nýtingarréttur til lengri tíma en sjö ára, yfir fasteign í heild eða að hluta, þ.m.t. tilteknum mannvirkjum, tilteknum eignarhlutum í fasteign í óskiptri sameign, eða náttúruauðlindum eða öðrum fasteignaréttindum sem standa í hlutrænum eða lagalegum tengslum við fasteign. Um er að ræða ráðstafanir sem skapa, eða geta skapað erlendum aðila eignarrétt yfir viðkomandi réttindum eða möguleika á hagnýtingu þeirra. Undir ákvæðin falla ráðstafanir þar sem erlendir aðili öðlast slík eignarráð bæði með beinum hætti, sem og óbeinum hætti með eignaraðild að lögaðila sem á fasteign eða fasteignaréttindi, eftir því sem nánar greinir í umræddum ákvæðum.

Ákvæði III. kafla frumvarpsins, skiptast líkt og ákvæði II. kafla í skyldubundna rýni, sbr. 7. gr., og frumkvæðisrýni, sbr. 8. gr.

Í 7. gr. er lagt til að skylt verði að tilkynna ráðherra um það þegar erlendir aðili öðlast eignarráð yfir fasteign í eftirfarandi tilvikum:

1. Fasteignin sem eignarráðin taka til hefur verið skilgreind með sérstakt verndargildi samkvæmt ákvörðun ráðherra sem þinglýst hefur verið á fasteignina.
2. Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin er erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlendir opinber aðili, nema um sé að ræða fasteign sem ætluð er til afnota fyrir sendiráð erlends ríkis hér á landi, þar á meðal til íbúðar fyrir þá sem þar starfa og veita því forstöðu.

3. Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin fer, ásamt tengdum aðilum, með eignarráð yfir fasteign eða fasteignum hér á landi sem eru samanlagt 15.000 hektarar eða meira að stærð eða telja fleiri en 20 fasteignanúmer, að meðtalinni þeirri fasteign sem fyrirliggjandi ráðstöfun tekur til, en að undanskildum fasteignum í eigu lánastofnunar sem hún hefur leyst til sín til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Ráðgert er í 7. gr. að ráðherra verði veitt heimild til að ákveða að tiltekin fasteign verði skilgreind með sérstakt verndargildi ef nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, þ.m.t. ef um er að ræða fasteign sem telst til öryggissvæðis eða varnarsvæðis í skilningi varnarmálalaga, eða landsvæðis sem stendur í tengslum við mikilvæga innviði. Ákvörðun ráðherra um þetta verði þinglýst á viðkomandi fasteign.

Telja verður rétt að gæta varúðar í tilvikum þar sem erlend ríki og aðrir erlendir opinberir aðilar öðlast eignarráð yfir fasteignum hér á landi, og er því rétt að slík tilvik verði rýnd á skyldubundinn hátt samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Samhliða er lagt til að fellt verði úr gildi ákvæði 5. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, sem felur í sér almenna takmörkun á heimildum slíkra aðila til að öðlast réttindi yfir fasteignum hér á landi. Ekki verður þörf fyrir slíka takmörkun verði ákvæði frumvarpsins að lögum og ráðstafanir sem þessar felldar undir reglur undir skyldubundna rýni, eins og hér er lagt til.

Þá verður að telja rétt að gæta varúðar í tilvikum þar sem sá erlendi aðili, sem á í hlut, nýtur eignarráða yfir óvenju mörgum fasteignum eða landflæmi að verulegri stærð. Rétt þykir að slík tilvik verði jafnframt rýnd á skyldubundinn hátt, þannig að unnt sé að ganga úr skugga um að frekari samþjöppun eignarhalds yfir þessum grunngæðum ógni ekki þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Eftir að tilkynning hefur borist ráðherra skv. 7. gr. framkvæmir hann rýni á ráðstöfuninni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu eftir ákvæðum IV. kafla frumvarpsins. Um þau ákvæði hefur verið fjallað hér að framan, og vísast til þeirrar umfjöllunar sem hér á við að breyttu breytanda (sjá kafla 2.4.5.2).

Heimild til frumkvæðisrýni á ráðstöfunum er varða fasteignir og fasteignaréttindi, sbr. 8. gr., er bundin hliðstæðum skilyrðum varðandi tímafresti o.fl. og sams konar heimild í 6. gr., sem fjallað var um hér að framan (sjá kafla 2.4.5.4).

2.4.7. Áskilnaður um tilkynningu, samþykki o.fl. samkvæmt öðrum lögum.

Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins gildi samhliða stjórnsluferlum á grundvelli annarra laga, sem áskilja leyfi eða samþykki stjórnvalda fyrir viðskiptalegum ráðstöfunum sem snúa að innlendum lögaðilum. Hér er m.a. átt við reglur laga um fjármálafyrirtæki um kaup á virkum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og reglur samkeppnislaga um samruna og yfirtökur. Í báðum tilvikum er framgangur viðskipta háður samþykki viðkomandi stjórnvalds, þ.e. Seðlabanka Íslands í fyrra tilvikinu og Samkeppniseftirlitsins í því síðara. Ákvæði frumvarpsins hafa engin áhrif á gildi slíkra sérlagaákvæða, enda stefna þau að ólíkum markmiðum. Er því ráðgert að slík sérlagaákvæði gildi fullum fetum samhliða ákvæðum frumvarpsins, sem þýðir að sama ráðstöfunin getur sætt rýni á grundvelli ólíkra laga. Sama tilhögun virðist jafnan lögð til grundvallar í erlendum rétti, þ.e. rýni á grundvelli þjóðaröryggis kemur til viðbótar öðrum rýniferlum sem geta átt við, t.d. á grundvelli samkeppnislaga.

2.5. Yfirlit yfir erlendan rétt.

2.5.1. Danmörk.

Í Danmörku gilda lög nr. 842/2021 um rýni á erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu (d. lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark - investeringscreeningsloven). Lögin tóku gildi 1. september 2021. Í 6. gr. laganna eru ákvæðnir gearar og starfsemi tilgreindir sem sérlega viðkvæmir (d. særligt følsomme sektorer og aktiviteter). Undir ákvæðið falla varnarmálageirinn, sem og starfsemi sem lýtur að netöryggi, meðhöndlun trúnaðarupplýsinga, hlutum með tvíþætt notagildi, annarri mikilvægri tækni og þýðingarmiklum innviðum. Nánari útlitun á þessum geirum og starfsemi má finna í reglugerð nr. 1491/2021 sem sett er á grundvelli laganna. Þar er því t.d. lýst að þýðingarmiklir innviðir spanni ýmis svið, þ.m.t. orku, samgöngur, fjarskipti, net- og upplýsingakerfi, fjármálakerfi, varnir og heilbrigðismál.

Beinar erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi skv. 6. gr. laganna eru háðar fyrirfram tilkynningarskyldu. Í ákvæðum laganna er raunar rætt um skyldu til að afla leyfis (d. tilladelse) fyrir slíkri fjárfestingu, þar sem hún getur ekki náð fram að ganga nema rýnd sé og samþykkt af stjórnvöldum. Tilkynningarskyldan (leyfisskyldan) virkjast ef erlendur fjárfestir eignast a.m.k. 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki eða öðlast á annan hátt samsvarandi áhrif yfir því. Tilkynningarskyldan tekur bæði til fjárfestinga erlendra aðila innan og utan EES-svæðisins.

Tilkynningarskyldan tekur einnig til erlendra fjárfestinga í nýstofnuðum fyrirtækjum innan sérlega viðkvæmra geira og starfsemi skv. 6. gr. Slíkar stofnfjárfestingar eru þó undanþegnar tilkynningarskyldu ef fjárframlag erlends fjárfestis á fyrstu þremur árunum eftir stofnun fyrirtækisins nemur lægri upphæð en 75 milljónum danskra króna og ef ekki er um að ræða dótturfélag erlends fjárfestis. Með fjárframlagi er í þessu samhengi átt við eiginfjárframlag og úppsegjanlega langtímalánsfjármögnun.

Ákvæði laganna mæla ekki aðeins fyrir um rýni á beinum erlendum fjárfestingum, heldur einnig á tilgreindum viðskiptasamningum (d. særlige økonomiske aftaler) sem erlendir aðilar gera við dönsk fyrirtæki og hafa mikla þýðingu fyrir starfsemi þeirra. Undir slíka samninga falla samstarfsverkefni (d. joint venture-aftaler) og rekstrar-, birgja- og þjónustusamningar sem skapa hinum erlenda viðsemjanda yfirráð eða veruleg áhrif yfir viðkomandi fyrirtæki í reynd. Skylda til að rýna slíka viðskiptasamninga er þó takmörkuð við tilfelli þar sem viðsemjandinn er aðili utan EES-svæðisins, en til slíkra aðila teljast m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins sem eru undir yfirráðum eða verulegum áhrifum einstaklinga eða lögaðila utan EES-svæðisins.

Tilkynningar um beinar erlendar fjárfestingar skulu sendar til Viðskiptastofunnar (d. Erhvervsstyrelsen). Stofnunin aflar upplýsinga, greinir þær og leitar samráðs við önnur stjórnvöld eftir þörfum. Ef stofnunin telur að erlend fjárfesting geti ógnað þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, og hlutaðeigandi fjárfestir vill ekki gangast undir skilyrði sem stofnunin leggur til, tekur ráðherra atvinnumála við meðferð málsins. Getur ráðherra þá heimilað fjárfestinguna óbreytta, sett henni skilyrði eða stöðvað hana ef nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Viðskiptastofan hefur 60 virka daga til að ákveða hvort mál skuli lagt fyrir ráðherra atvinnumála, en sé það ekki gert telst fjárfestingin samþykkt. Frestinn má framlengja í allt að 90 virka daga ef þörf er á frekari rannsókn á málinu. Viðskiptastofan og eftir atvikum ráðherra skulu hafa samráð við nánar tilgreind ráðuneyti við meðferð einstakra mála.

Þegar bein erlend fjárfesting fellur utan þeirra sérlega viðkvæmu sviða skv. 6. gr. laganna, og er þar með ekki tilkynningarskyld (leyfisskyld), getur hún engu að síður sætt rýni eftir því sem lýst er í 10.-14. gr. laganna (frumkvæðisrýni). Samkvæmt þeim ákvæðum getur Viðskiptastofan ákveðið að kalla að eigin frumkvæði eftir tilkynningu vegna beinnar erlendar fjárfestingar ef hún kann að ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Þessari heimild má beita í

fimm ár frá því að bein erlend fjárfesting átti sér stað. Erlendur fjárfestir getur enn fremur tilkynnt um beina erlenda fjárfestingu að eigin frumkvæði. Framangreind ákvæði takmarkast við fjárfestingar erlendra aðila utan EES-svæðisins, en til slíkra aðila teljast m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins sem eru undir yfirráðum eða verulegum áhrifum einstaklinga eða lögaðila utan EES-svæðisins. Þá takmarkast umrædd ákvæði við beinar erlendar fjárfestingar þar sem erlendur fjárfestir eignast a.m.k. 25% hlutafjár eða atkvæðisréttar í fyrirtæki eða öðlast á annan hátt samsvarandi áhrif yfir því. Umrædd ákvæði eiga einnig við um sérstaka viðskiptasamninga en um það hugtak vísast til umfjöllunar hér að framan.

Í 15. gr. laganna er kveðið nánar á um þau efnislegu viðmið sem litið skal til við mat á því hvort bein erlend fjárfesting (eða sérstakur viðskiptasamningur) ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Í ákvæðinu eru tilgreind atriði sem snúa að danska fyrirtækinu sem er andlag fjárfestingar, m.a. hvort það heyrir undir sérlega viðkvæma geira eða starfsemi eða hafi með höndum útvegum mikilvægra grunnhráfna, þ.m.t. í orkugeiranum og hvað varðar matvælaöryggi. Þá eru tilgreind atriði sem varða hinn erlenda fjárfesti. Skal þá m.a. horft til mögulegra tengsla hans við erlend ríki eða ríkisaðila, þar á meðal gegnum eignarhald eða umtalsverðar fjárveitingar, sem og hugsanlegra tengsla við skipulagða brotstarfsemi. Þá skal kannað hvort vísbendingar séu um að erlendi fjárfestirinn reyni meðvitað að sniðganga reglur um rýni á fjárfestingum, t.d. með notkun leppfyrirtækja. Samkvæmt orðalagi 15. gr. er ákvæðið ekki tæmandi um þau sjónarmið sem litið verður til við rýni fjárfestingar, en útgangspunkturinn er þó ávallt sá hvort til staðar sé ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Þau hugtök eru jafnframt skilgreind með almennum orðum í 3. gr. laganna.

2.5.2. Noregur.

Í Noregi er lagareglur um fjárfestingarýni að finna í 10. kafla öryggislaganna (n. lov om nasjonal sikkerhet – sikkerhetsloven, endurútgefin með lögum 2018-06-01-24). Tilkynna ber stjórnvöldum um fjárfestingar í starfsemi sem lögin gilda um að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Undir gildissvið laganna falla fyrirtæki sem meðhöndla öryggisflokkadur upplýsingar, eða stunda starfsemi eða halda utan um upplýsingar, upplýsingakerfi, hluti eða innviði sem hafa afgerandi þýðingu fyrir grunnstarfsemi samfélagsins (n. grunnleggende nasjonale funksjoner). Með grunnstarfsemi samfélagsins er átt við þjónustu, framleiðslu og aðra starfsemi sem er svo þýðingarmikil að stöðvun eða brottfall hennar í heild eða að hluta myndi hafa afleiðingar fyrir getu ríkisins til að tryggja þjóðaröryggishagsmuni. Ákvæði laganna gera ráð fyrir að þeim til fyllingar séu gefnar út ákvarðanir með nánari tilgreiningu á þeim sviðum og starfsemi sem fellur undir lögin. Ákvæðin um fjárfestingarýni í 10. kafla gilda bæði um fjárfestingar norskra aðila og erlendra aðila.

Tilkynningarskylda samkvæmt 10. kafla öryggislaganna virkjast ef fjárfestir eignast eða fær rétt til að eignast 1/3 hlutafjár eða atkvæðisréttar eða öðlast á annan hátt veruleg áhrif í fyrirtæki. Í undirbúningi eru lagabreytingar til að lækka þennan þröskuld fyrir tilkynningarskyldu og fjölga jafnframt tegundum starfsemi sem falla undir lögin, og fella þannig fleiri fjárfestingar undir reglur 10. kafla.

Tilkynningu samkvæmt 10. kafla öryggislaganna er beint til þess ráðuneytis sem fer með það málefna svið sem fjárfestingin fellur undir, eða norsku þjóðaröryggisstofnunarinnar ef fjárfestingin fellur ekki undir málefna svið tiltekens ráðuneytis. Ef stjórnvöld telja að undangenginni rýni að fjárfesting hafi í för með sér teljandi ógn fyrir þjóðaröryggi er unnt að setja henni skilyrði eða stöðva hana. Niðurstaða um þetta skal liggja fyrir innan 60 virkra daga frá því að fjárfestingin var tilkynnt en fresturinn framlengist þó ef stjórnvöld fara innan 50 virkra daga fram á frekari upplýsingar frá fjárfesti.

Annars staðar í öryggislögunum má finna ákvæði, eins og konar öryggisventil, sem beitt verður til að hindra fjárfestingu jafnvel þótt reglur 10. kafla nái strangt til tekið ekki til hennar. Þeirri heimild mun hafa verið beitt til að stöðva sölu Rolls Royce á hlutfé í norska vélaframleiðandanum Bergen Engines, en kaupandinn var fyrirtæki að hluta í eigu rússneskra aðila sem voru flokkaðir sem ólígarkar af bandarískum stjórnvöldum. Ákvörðunin var m.a. studd þeim rökum að hefði salan náð fram að ganga hefði hún fært Rússum aðgang að mikilvægri tækni sem hefði styrkt hernaðargetu þeirra, í andstöðu við öryggishagsmuni Norðmanna og bandamanna, og sömuleiðis gert Rússum kleift að komast fram hjá þvingunaraðgerðum sem tóku gildi 2014 um sambærilega tækni.

2.5.3. Finnland.

Lagareglur um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis er að finna í lögum nr. 172/2012 sem taka til erlendra fjárfestinga í fyrirtækjum (f. laki ulkomaalaisten yritysotojen seurannasta). Lögunum var breytt í október 2020 m.a. til rýmkunar á gildissviði þeirra. Lögin kveða á um skyldu til að sækja fyrirfram um staðfestingu frá ráðuneyti efnahags- og atvinnumála fyrir erlendum fjárfestingum í varnargeiranum. Hið sama gildir um erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem framleiða eða útvega vörur eða þjónustu sem eru grundvallarþáttur í að tryggja öryggi samfélagsins. Tilkynningarskylda vegna fjárfestinga innan þeirra sviða sem að framan greinir tekur til allra erlendra aðila hvort heldur frá ríkjum innan eða utan EES-svæðisins.

Fyrir utan þau svið þar sem erlendar fjárfestingar eru háðar fyrirfram tilkynningarskyldu, hafa stjórnvöld heimild til að rýna erlendar fjárfestingar í fyrirtækjum sem eru ómissandi hlekkir í samfélagslega mikilvægri starfsemi, á atviksbundnum grunni, m.a. að frumkvæði erlends fjárfestis. Þessi síðastnefnda heimild tekur einungis til erlendra aðila frá ríkjum utan EES-svæðisins, en þar undir falla m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins þar sem aðilar utan EES-svæðisins ráða yfir 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans eða hafa samsvarandi raunveruleg áhrif. Ef erlend fjárfesting er talin ógna grundvallarhagsmunum samfélagsins (þjóðaröryggi) er stjórnvöldum unnt að setja henni skilyrði eða synja framgangi hennar.

Þá ber að nefna lög um leyfi vegna tilfærslna á fasteignarréttindum nr. 470/2019 (f. laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta). Í lögunum er sett fram sú meginregla að erlendir aðilar utan EES-svæðisins þurfa að afla leyfis varnarmálaráðuneytisins til að eignast fasteign í Finnlandi, en þar undir falla m.a. lögaðilar innan EES-svæðisins þar sem aðilar utan EES-svæðisins ráða yfir 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans eða hafa samsvarandi raunveruleg áhrif. Leyfi má veita ef viðkomandi fasteignaviðskipti skerða ekki nánar greinda hagsmuni tengda vörnum landsins, öryggi og eftirliti með landamærum, svo og aðfangaöryggi. Frá meginreglunni um leyfisskyldu eru gerðar nokkrar undantekningar sem taka m.a. til eignafirfærslu fyrir erfðir og til nákominna einstaklinga.

2.5.4. Svíþjóð.

Í Svíþjóð er ekki fyrir að fara heildarlögum um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis en áform um slíka löggjöf eru í undirbúningi. Þannig er í skýrslu sem kom út árið 2021 (SOU 2021:87) sett fram tillaga að nýjum heildarlögum um fjárfestingarýni. Þar er lagt til að fjárfestingar innan tilgreindra viðkvæmra sviða verði háðar fyrirfram tilkynningarskyldu. Meðal þeirra er ómissandi þjónusta en þar er átt við þjónustu og innviði sem er ómissandi fyrir grunnþarfir, öryggi eða grunnildi samfélagsins. Þá er um að ræða starfsemi sem snýst um viðkvæmar persónuupplýsingar, hluti með tvíþætt notagildi, aðföng og rannsóknir í hernaði,

mikilvæga tækni, svo og málma og hrávöru af ákveðnum toga. Tilkynningarskyldan virkjust við fjárfestingu í 10% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti í fyrirtækinu sem á í hlut.

Tilkynningarskylda samkvæmt tillögum á við hvort tveggja um fjárfestingar sænskra aðila og erlendra aðila. Rökin fyrir því að innlendir fjárfestar eru einnig felldir undir reglurnar eru þau að ella væri hætta á sniðgöngu þeirra, t.d. að innlendir aðilar leppi fyrir erlenda. Á sama tíma virðist lagt upp með að fjárfestingar innlendra aðila sæti almennt ekki heildstæðri rýnimeðferð heldur verði þær að jafnaði samþykktar að lokinni frumathugun ef ekki er talin vera hætta á sniðgöngu. Ekki liggur fyrir hvenær framangreind tillaga gæti orðið að lögum en horft er til ársins 2023 í því efni.

2.5.5. Evrópusambandið

Stefnumörkun á sviði fjárfestingarýni innan ESB birtist m.a. í reglugerð sambandsins 2019/452, um regluramma um rýni á beinum erlendum fjárfestingum inn í sambandið (e. „establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union“). Reglugerð þessi fellur ekki samkvæmt efni sínu ekki undir efnissvið EES-samningsins og verður því að óbreyttu ekki hluti af honum.

Í upphafi reglugerðar ESB 2019/452 er áréttað að hún raski ekki forræði aðildarríkjanna á málefnum sem snerta þjóðaröryggi þeirra. Af þeirri ástæðu leggur reglugerðin ekki skyldu á aðildarríkin um að koma á fót löggjöf um fjárfestingarýni. Kjósi einstök aðildarríki hins vegar að setja rýnilöggjöf er reglugerðin til leiðsagnar um þau almennu leiðarstef sem gæta þarf að við útfærslu slíkrar löggjafar. Meðal annars þarf hún að vera fyrirsjáanleg og gagnsæ, auk þess að geyma skýr ákvæði um tímafresti og önnur atriði málsmeðferðar. Þá þarf að vera til staðar heimild til að láta reyna á lögmæti ákvarðana, t.d. fyrir dómstólum.

Í 4. gr. reglugerðar ESB 2019/452 segir að við mat á því hvort bein erlend fjárfesting sé líkleg til að hafa áhrif á öryggi eða allsherjarreglu (e. security or public order) megi hafa hliðsjón af áhrifum hennar á eftirtalin svið:

- a. mikilvæga innviði (e. critical infrastructure), hvort sem um er að ræða efnislega innviði eða sýndarinnviði, þ.m.t. innviði í tengslum við orku, flutninga, vatn, heilbrigði, fjarskipti, fjölmiðla, gagnavinnslu eða -geymslu, geimtækni, varnarmál, kosningar eða fjármál, og viðkvæmar starfsstöðvar, og jafnframt land og fasteignir sem nauðsynleg eru fyrir notkun slíkra innviða,
- b. mikilvæga tækni og hluti með tvíþætt notagildi (e. critical technologies and dual use items) samkvæmt skilgreiningu í 1. lið 2. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 428/2009 (15), þ.m.t. tækni í tengslum við gervigreind, þjarka, hálfleiðara, netöryggi, geimferðir, varnarmál, orkugeymslu, skammtafræði og kjarnorku auk nanótækni og líftækni,
- c. framboð á mikilvægum aðföngum (e. critical inputs), þ.m.t. orku eða hráefnum, sem og fæðuöryggi,
- d. aðgang að viðkvæmum upplýsingum, þ.m.t. persónuupplýsingum, eða getuna til að stýra slíkum upplýsingum,
- e. frelsi og fjölhyggju fjölmiðla.

Þá megi taka tillit til eftirfarandi:

- a. hvort erlendi fjárfestirinn sé undir beinum eða óbeinum yfirráðum ríkisstjórnar, þ.m.t. opinberra aðila eða hers, í þriðja landi, þ.m.t. í gegnum eignarhald eða verulega fjármögnun.
- b. hvort erlendi fjárfestirinn hafi þegar tekið þátt í starfsemi sem hefur áhrif á öryggi eða allsherjarreglu í einhverju aðildarríki, eða

- c. hvort alvarleg hættu sé á að erlendi fjárfestirinn sé viðriðinn ólöglegt athæfi eða afbrotastarfsemi.

Reglugerð ESB 2019/452 miðast samkvæmt heiti sínu við beina erlenda fjárfestingu inn í aðildarríkin, frá ríkjum utan ESB. Hún kemur þó ekki í veg fyrir að einstök aðildarríki taki upp reglur um þetta efni sem taki jöfnum höndum til fjárfestinga frá ríkjum innan og utan ESB, sbr. einnig umfjöllun hér að framan.

Þá kveður reglugerð ESB 2019/452 á um fyrirkomulag til upplýsingaskipta og samstarfs milli einstakra aðildarríkja og framkvæmdastjórnar ESB vegna rýni fjárfestinga, m.a. í tilvikum þar sem fjárfesting í einu aðildarríki getur haft áhrif á öryggi í öðrum aðildarríkjum.

2.5.6. Bretland.

Í Bretlandi hafa verið sett heildarlög um rýni fjárfestinga vegna þjóðaröryggis en lög in tóku gildi 2022 (e. the National Security and Investment Act). Ólíkt því sem almennt á við um löggjöf um fjárfestingarýni eru umrædd lög ekki bundin við erlendar fjárfestingar, heldur eiga þau einnig við um fjárfestingar breskra aðila.

Í lögnum eru 17 svið tilgreind sem viðkvæm (e. sensitive sectors). Er þar m.a. um að ræða gervigreind, kjarnorku til borgaralegra nota, fjarskipti, tölvuvélbúnað, mikilvæga birgja stjórnvalda og neyðarþjónustu, gervitungl- og geimtækni, dulritunarvottun, gagnainviði, varnir, orka, verkfræðilíffræði, hernaðarstarfsemi og tækni með tvöfalt notagildi (hernaðarlegt og almennt), skammtatækni og samgöngur.

Fjárfestingar á þessum sviðum sem fara yfir ákveðinn þröskuld eru tilkynningarskyldar. Þröskuldurinn miðast í grunninn við 25% hlutafjár í fyrirtæki eða þegar fjárfestir kemst í áhrifastöðu í því á nánar greindan hátt.

Þegar fjárfesting fellur ekki undir fyrirfram tilkynningarskyldu samkvæmt framansögðu eiga stjórnvöld þess þó kost að kalla eftir tilkynningu vegna fjárfestingarinnar (e. call-in power) ef hún er talin geta ógnað þjóðaröryggi og má beita heimildinni fimm ár aftur í tímann, þó ekki að liðnum sex mánuðum eftir að stjórnvöld fengu vitneskju um viðkomandi viðskipti.

Rýni fjárfestinga er á hendi sérstakrar deildar (e. the Investment Security Unit) innan viðskipta-, orku- og iðnaðarmálaráðuneytisins. Málsmeðferð getur tekið allt að 75 vinnudaga en einhverjum málum verður þó lokið innan 30 virkra daga ef ekki er talin þörf á ítarlegri rýni.

2.6. Erlend fjárfesting á Íslandi.

2.6.1. Inngangur

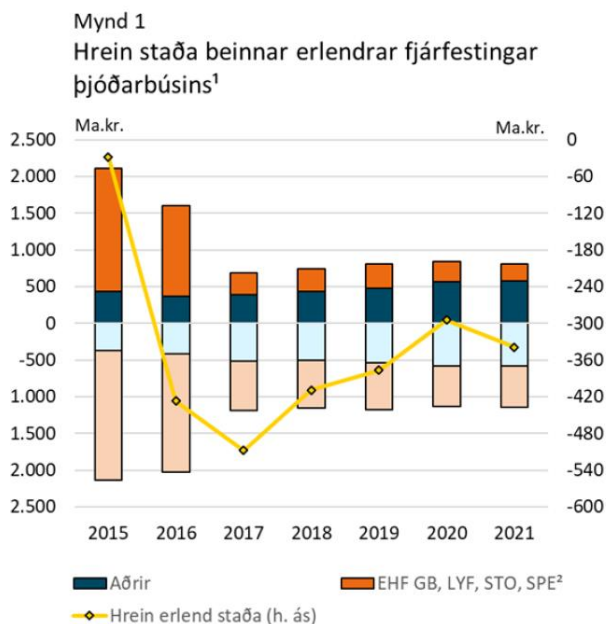
Við gerð frumvarpsins hefur verið leitast við að greina möguleg áhrif lögfestingar ákvæða þess á erlenda fjárfestingu hér á landi. Umfjöllun um mat á áhrifum af samþykkt frumvarpsins er einnig að finna í 6. kafla hér á eftir.

2.6.2. Tölfræðiupplýsingar.

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 gearar

og fyrirtæki þungt í tölum yfir erlendar fjárfestingar. Má þar m.a. nefna stór alþjóðleg fyrirtæki í stóriðju, lyfjageiranum, sértæk félög (e. special purpose entities) og eignarhaldsfélög gömlu bankanna. Vægi þeirra hefur þó dregist saman síðastliðin ár, sjá eftirfarandi mynd.



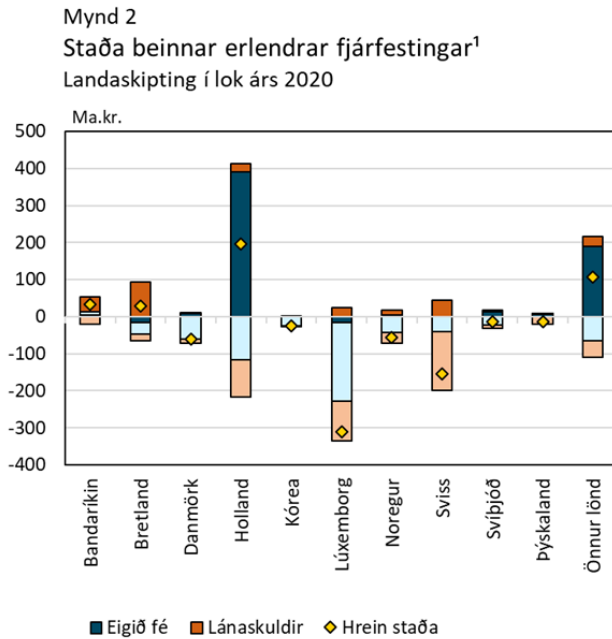
1. Eign innlendra aðila erlendis með dókkum lit en skuld (eign erlendra aðila á Íslandi) með ljósari blæ og neikvæðu formerki. 2. Eignarhaldsfélög gömlu bankanna, lyfjafyrirtæki, stóriðja og sértæk félög.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

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 héraðs 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. Sértæk 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 útlæði 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 endanlegra 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 innlendir eða erlendir 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%).

2.7. Samhengi við gildandi réttarreglur um erlendar fjárfestingar.

2.7.1. Beinar takmarkanir á erlendri fjárfestingu.

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 erlendir 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 erlendra 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 megindrátum. 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 erlendra 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 þær 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 erlendra 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 ákvæðnum 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 undanþágu alla jafna veittar í framkvæmd.

2.7.2. Öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991.

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, almannaöryggi eða almannaheilbrigði. 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 fjálfást 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) skal 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, eins og rakið er hér á eftir.

Það skal tekið fram að hugtakanotkun í lögum nr. 34/1991 er ekki sú sama og í ákvæðum frumvarps þessa. Það kemur þó ekki að sök enda eru engin sérstök tengsl milli ákvæða þeirra laga og ákvæða frumvarps þessa, sem samin eru á sjálfstæðum grunni með hliðsjón af erlendri réttarþróun á undanförunum 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.

2.7.3. Vísitala OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.

OECD stendur fyrir mælingum á umfangi takmarkana á beinni erlendri fjárfestingu í einstökum aðildarríkjum. Samkvæmt vísitölu OECD um þetta (e. foreign direct investment 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 erlendri 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 erlendri 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 restrictiveness index), m.a. með vísan til þess að lagt er til í frumvarpinu að 12. gr. laga nr. 34/1991 falli brott.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins má draga saman svo:

| <i>I. kafli.</i> | <i>Almenn ákvæði.</i> |
|-------------------------|--|
| 1. gr. Markmið o.fl. | Ákvæðið geymir fyrirmæli um meginmarkmið frumvarpsins og gildissvið þess. |
| 2. gr. Orðskýringar. | Í ákvæðinu eru skilgreind nokkur lykilhugtök í ákvæðum frumvarpsins. Meðal annars er um að ræða hugtökin þjóðaröryggi, allsherjarregla, innlendir rekstraraðili, erlendir aðili, virkur eignarhlutur, verulegur eignarhlutur, veruleg áhrif, yfirráð, tilkynningarskyld ráðstöfun, o.fl. |
| 3. gr. Viðkvæm svið. | Ákvæðið geymir lýsingu á viðkvæmum sviðum, en þar er í stuttu máli um að ræða mikilvæga innviði (1. tölul.), útvegum eða framleiðslu mikilvægra aðfanga (2. tölul.), meðhöndlun viðkvæmra upplýsinga og netöryggisþjónusta í þágu tiltekinn aðila (3. tölul.), framleiðslu eða þróun á hlutum með tvíþætt notagildi (4. tölul.), framleiðslu eða þróun á annarri mikilvægri tækni (5. tölul.) og nýtingu mikilvægra náttúruauðlinda (6. tölul.). |
| <i>II. kafli.</i> | <i>Ráðstafanir sem varða innlenda rekstraraðila og tengdar eignir og réttindi.</i> |

| | |
|---|---|
| <p>4. gr. Tilkynningarskylda. Skyldubundin rýni.</p> | <p>Ákvæðið kveður á um tilkynningarskyldu til ráðherra vegna ráðstafana sem lúta að innlendum rekstraraðilum á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr.</p> <p>Undir ákvæðið falla m.a. tilvik þar sem erlendur aðili öðlast virkan eignarhlut ($\geq 10\%$), veruleg áhrif eða yfirráð í slíkum rekstraraðila, með einum eða öðrum hætti, eða eykur við hlutdeild sína í slíkum rekstraraðila þannig að ná eða fari yfir skilgreind mörk. Þá falla undir ákvæðið tilvik þar sem erlendur aðili öðlast beinan eignarrétt eða afnotarétt yfir eign eða réttindum sem telst til mikilvægra innviða, sbr. 1. tölul. 3. gr., eða tengist auðlindanýtingu, sbr. 6. tölul. 3. gr.</p> <p>Ef um er að ræða nýstofnun innlands rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr. stofnast tilkynningarskylda þó ekki nema fjórframlag erlends aðila sé yfir fjárhæðarmörkum sem ráðherra ákveður í reglugerð.</p> |
| <p>5. gr. Tilkynningarskylda. Einföld tilkynning.</p> | <p>Ákvæðið kveður á um tilkynningarskyldu til ráðherra vegna tilgreindra viðskiptasamninga sem erlendir aðilar gera við innlenda rekstraraðila á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr.</p> <p>Nánar tiltekið tekur ákvæðið til samninga um lánsfjármögnun, veð- og tryggingarréttindi og samstarf um rannsóknir og þróun, svo og tilgreinda birgja-, rekstrar- og þjónustusamninga.</p> <p>Ákvæðið kveður á um að beina skuli einfaldri tilkynningu til ráðherra um ráðstöfun og að hann hafi þá 15 virka daga til að ákveða hvort fara skuli fram málsmeðferð skv. IV. kafla, en ella teljist ráðstöfun samþykkt.</p> |
| <p>6. gr. Frumkvæðisrýni.</p> | <p>Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að hefja frumkvæðisrýni á ráðstöfunum sem falla ekki undir 4. og 5. gr. ef nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.</p> <p>Heimildin í 6. gr. er takmörkuð við tilvik þar sem erlendur aðili öðlast verulegan eignarhlut ($\geq 20\%$) í innlendum rekstraraðila, eða veruleg áhrif eða yfirráð yfir slíkum aðila. Þá er heimildin bundin tímatakmörkum, þ.e. fimm ár aftur í tímann. Erlendur aðili getur þó stýtt frestinn niður í 30 virka daga með því að beina af sjálfsdáðum einfaldri tilkynningu til ráðherra.</p> |
| <p>III. kafli.</p> | <p><i>Ráðstafanir sem varða fasteignir og fasteignaréttindi.</i></p> |
| <p>7. gr. Tilkynningarskylda. Skyldubundin rýni.</p> | <p>Ákvæðið kveður á um tilkynningarskyldu til ráðherra vegna ráðstafana sem fela í sér að erlendur aðili öðlast eignarráð yfir fasteign í tilgreindum tilvikum.</p> |

| | |
|------------------------------|--|
| | Undir ákvæðið falla eftirfarandi þrjú tilvik: (i) Fasteignin sem erlendur aðili öðlast eignarráð yfir er skilgreind með sérstakt verndargildi af nánar tilgreindum ástæðum; (ii) Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin er erlent ríki eða annar opinber aðili; (iii) Erlendi aðilinn sem á í hlut á fasteignir yfir tilgreindum mörkum, miðað við fjölda og stærð. |
| 8. gr. Frumkvæðisrýni. | Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að hefja frumkvæðisrýni á ráðstöfunum sem falla ekki undir 7. gr. ef nauðsyn krefur vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu. Heimildin er bundin sams konar tímafrestum og hliðstæð heimild í 6. gr. |
| <i>IV. kafli</i> | <i>Málsmeðferð.</i> |
| 9. gr. Tilkynning o.fl. | Ákvæðið lýtur að kröfum sem gerðar eru til forms og efnis tilkynninga o.fl. sem erlendur aðili beinir til ráðherra skv. II. eða III. kafla, og tengdum atriðum. |
| 10. gr. Öflun upplýsinga. | Í ákvæðinu eru fyrirmæli um heimildir ráðherra til að afla upplýsinga við meðferð máls, m.a. frá erlendum aðila og öðrum stjórnvöldum. |
| 11. gr. Úrbætur. | Í ákvæðinu eru kveðið á um hvernig brugðist skuli við annmörkum á tilkynningu eða upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra og mögulegar afleiðingar þess ef ekki er bætt úr slíkum annmörkum. |
| 12. gr. Innra samráð. | Í ákvæðinu er kveðið á um samráð ráðherra við önnur stjórnvöld við meðferð máls. Meðal annars er ráðgert að skylt verði að hafa samráð við ráðherra sem fara með utanríkis-, öryggis- og varnarmál, málefni þjóðaröryggisráðs og málefni almannavarna, svo og ráðherra þess eða þeirra málefnasviða sem viðkomandi ráðstöfun snertir einkum og sér í lagi. |
| 13. gr. Tímafrestur. | Í ákvæðinu eru fyrirmæli um tímafrest sem ráðherra hefur til að taka ákvörðun í máli. Almenni fresturinn er 60 virkir dagar en hann getur framlengst af nánar tilgreindum ástæðum. |
| 14. gr. Matsviðmið. | Ákvæðið mælir fyrir um viðmiðunaratriði sem ráðherra skal einkum líta til við mat á því hvort fyrirbyggjandi ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Við matið skal þannig m.a. horft til áhrifa ráðstöfunar á þá innlendu starfsemi eða eign sem um ræðir, þ.m.t. eðli og umfang |

| | |
|---|---|
| | áhrifa eða yferráða þess erlenda aðila sem á í hlut. Þá er, hvað erlenda aðilann varðar, m.a. litið til þess hvort eignarhald hans sé gagnsætt, orðspors hans og reynsla af sambærilegum fjárfestingum. Enn fremur kemur til skoðunar hvort hann hafi tengsl við erlent ríki eða annan erlendan opinberan aðila, hvort hætta sé á að hann sé viðriðinn skipulagða brotastarfsemi eða aðra refsiverða háttsemi, og hvort ráðstöfun kunni að fara gegn efnahagslegum þvingunaraðgerðum. |
| 15. gr. Ákvörðun. | Í ákvæðinu er vikið að ákvörðun sem ráðherra tekur um niðurstöðu máls skv. IV. kafla frumvarpsins. Málsmeðferð skv. IV. kafla getur almennt lokið á þrenna vegu: að ráðstöfun sé (i) samþykkt án skilyrða, (ii) að ráðstöfun sé samþykkt með skilyrðum, eða, ef allt um þrýtur, (iii) að lagt sé bann við framgangi ráðstöfunar, allt eftir því hvort ógn sé til staðar við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu og hversu alvarleg hún er. |
| 16. gr. Afturköllun o.fl. | Ákvæðið felur í sér heimild fyrir ráðherra til að breyta eða afturkalla ákvörðun sína ef ákveðin skilyrði eru fyrir hendi. |
| V. kafli. | <i>Framfylgd laganna.</i> |
| 17. gr. Úrræði vegna brota. | Ákvæðið kveður á um framfylgdarúrræði sem ráðherra getur beitt til að bregðast við brotum gegn tilgreindum ákvæðum frumvarpsins o.fl. |
| 18. gr. Bráðabirgða- ákvörðun. | Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að taka ákvörðun um stöðvun ráðstöfunar til bráðabirgða o.fl. ef nánar tilgreind skilyrði eru fyrir hendi. |
| 19. gr. Hlutverk annarra stjórnvalda. | Ákvæðið lýtur að hlutverki annarra stjórnvalda í tengslum við framkvæmd ákvæða frumvarpsins, og heimild ráðherra til að fela þeim einstök verkefni í því sambandi, með samþykki annarra hlutaðeigandi ráðherra ef því er að skipta. |
| IV. kafli. | <i>Ýmis ákvæði.</i> |
| 20. gr. Þagnarskylda o.fl. | Ákvæðið hefur að geyma fyrirmæli um þagnarskyldu, meðferð upplýsinga, upplýsingaskipti milli stjórnvalda o.fl. í tengslum við meðferð mála samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. |

| | |
|--------------------------------------|--|
| 21. gr. Stýrihópur | Ákvæðið kveður á um skipun stýrihóps sem stuðla á að yfirsýn og gagnsæi varðandi framkvæmd ákvæða frumvarpsins og getur jafnframt verið vettvangur samráðs skv. 12. gr. |
| 22. gr. Málskot. | Í ákvæðinu er ráðgert að ákvarðanir sem ráðherra tekur á grundvelli ákvæða frumvarpsins verði bornar undir dómstóla samkvæmt almennum reglum og innan ákveðins tímafrests. |
| 23. gr. Reglugerðir. | Í ákvæðinu er mælt fyrir um setningu reglugerða um framkvæmd ákvæða frumvarpsins og tengd atriði. |
| 24. gr. Gjaldtaka. | Í ákvæðinu er ráðgert að ráðherra verði heimilt að taka gjald af erlendum aðilum samkvæmt gjaldskrá vegna meðferðar mála sem stofnað er til á grundvelli ákvæða frumvarpsins. |
| 25. gr. Gildistaka o.fl. | Ákvæðið kveður á um gildistöku, lagaskil og tengd atriði. Meðal annars er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins komi ekki til framkvæmda fyrr en að liðnum þremur mánuðum frá gildistöku frumvarpsins. Í millitíðinni verði lokið við setningu reglugerða sem gert er ráð fyrir í ákvæðum frumvarpsins.. |
| 26. gr. Breytingar á öðrum lögum. | Mælt er fyrir um brottfall tiltekinna lagaákvæða, þ.m.t. 12. gr. laga um erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri. |

Nánari skýringar má finna í athugasemdum við einstök ákvæði frumvarpsins aftast í greinargerð þessari.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Ákvæði stjórnarskrárinnar.

Með frumvarpinu eru lögð til lagaákvæði sem hafa áhrif á ráðstöfunarheimild yfir eignum og réttindum sem falla undir gildissvið frumvarpsins, sbr. 2. gr. Ákvæði frumvarpsins gilda í grunninn eingöngu í tilvikum þar sem sá, sem öðlast eign eða réttindi, er erlendur aðili. Þá gilda ákvæði frumvarpsins um innlenda rekstraraðila og eignir af tilgreindum toga. Um gildissvið frumvarpsins hefur verið fjallað hér að framan, þ.m.t. um þær tegundir innlendarar starfsemi og eigna, og viðskiptaráðstafana, sem geta sætt rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu samkvæmt reglum frumvarpsins.

Reglur um fjárfestingarýni, sbr. frumvarp þetta, fela ekki í sér eiginlega takmörkun á frelsi erlendra aðila til að fjárfesta hér á landi, heldur er um að ræða öryggisathugun á ráðstöfun í ákveðnum tilvikum, þ.e. þær eru rýndar til að greina hvort þær skapi ógn fyrir þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Rýniferli getur aðeins lokið með íhlutun í viðskipti ef rýni leiðir slíka ógn í ljós, sbr. málsmeðferðarreglur IV. kafla frumvarpsins. Sé það raunin kemur til álita að ráðherra bindi ráðstöfun skilyrðum til að stemma stigu við ógninni, eða, ef það er ekki unnt, að ráðherra grípi til þess þrautaúræðis að leggja bann við framgangi hennar, sbr. 15. gr.

Ákvæði frumvarpsins, sem gera greinarmun á innlendum og erlendum aðilum, verða talin helgast af málefnalegum sjónarmiðum, sbr. umfjöllun í 2. kafla hér að framan um tilefni og nauðsyn frumvarpsins. Er sú tilhögun, að fjárfestingarýni sé eingöngu látin ná til erlendra aðila, jafnframt í samræmi við alþjóðlega réttarþróun á þessu sviði. Það leikur því ekki vafi á því að ákvæði frumvarpsins eru í samræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er í 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar áréttað að heimilt sé með lögum að takmarka heimild erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.

Að því leyti sem frumvarpið snertir réttindi skv. 1. mgr. 72. stjórnarskrárinnar, um friðhelgi eignarréttar, er til þess að líta að heimilt er að takmarka þessi réttindi með lögum, enda standi almannþörf til þess. Slík almannþörf er fyrir hendi eins og rökstutt er í 2. kafla hér að framan um tilefni og nauðsyn frumvarpsins.

Þá ber að nefna að almennar og málefnalegar takmarkanir á eignarrétti, líkt og felast í frumvarpinu, leiða ekki til bótaskyldu ríkisins skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvæði frumvarpsins setja valdheimildum stjórnvalda skýr takmörk. Stjórnvöldum er því ekki framselt vald, til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum réttindum, þannig að fari í bága við fyrrgreind ákvæði stjórnarskrárinnar. Þetta á við jafnvel þótt ýmis ákvæði frumvarpsins geri ráð fyrir atviksbundnu mati stjórnvalda, þ.e. ráðherra. Þá er m.a. haft í huga að matskenndum valdheimildum ráðherra á grundvelli frumvarpsins ber, samkvæmt reglum stjórnsýsluréttar, að beita á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, sem snúa að þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Að auki má sérstaklega nefna 14. gr. frumvarpsins þar sem tilgreind eru þau nánari viðmið sem ráðherra skal einkum horfa til þegar hann tekur ákvörðun um niðurstöðu máls.

Framangreind sjónarmið eiga jafnt við, að breyttu breytanda, um takmörkun á atvinnufrelsi skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar, að því leyti sem það kann að koma til skoðunar.

Frumskylda ríkisvaldsins er að tryggja öryggi ríkisins og almennings. Af þessum sökum verður að telja að löggjafinn hafi að stjórnlögum víðtæka heimild og svigrúm til lagasetningar um þau viðfangsefni sem frumvarp þetta tekur til. Engu að síður hefur þess verið gætt eftir fremsta megni við útfærslu frumvarpsins að stjórnarskrárvarin réttindi séu ekki takmörkuð í meira mæli en talin er nauðsyn á í þágu þeirra lögmætu markmiða sem að er stefnt.

Þá er talið að sú lagasetningarleið, sem lögð er til í frumvarpinu, sé best fallin til að ná þeim markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem að er stefnt. Jafnframt er talið að þeim markmiðum verði ekki náð á jafn árangursríkan hátt eftir öðrum leiðum. Fær sú ályktun stoð í erlendra réttarþróun sem áður hefur verið gerð grein fyrir.

Þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin um mat á samræmi frumvarpsins við ákvæði stjórnarskrárinnar eiga jafnframt við gagnvart sambærilegum ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu. Friðhelgi eignarréttar, sbr. 1. gr. 1. samningsviðauka sáttmálans, má þannig setja skorður á grundvelli almannahagsmuna, sbr. einnig umfjöllun um 72. gr. stjórnarskrárinnar hér að framan. Þá standa ákvæði sáttmálans ekki í vegi fyrir því að gerður sé greinarmunur á innlendum og erlendum aðilum á þeim grundvelli sem að framan greinir.

Ekki er mælt fyrir um refsheimildir í frumvarpinu. Í 17. gr. er þó gert ráð fyrir almennum framfylgdarúrræðum sem ráðherra geti beitt til að bregðast við brotum gegn tilgreindum ákvæðum frumvarpsins. Þá er ráðgert í 18. gr. að ráðherra geti tekið bráðabirgðaákvörðun ráðherra við ákveðnar aðstæður. Þessi úrræði eru nauðsynleg í því skyni að tryggja framfylgd laganna, fyrirbyggja brot gegn þeim, og vinda ofan af þeim ef þau eiga sér stað. Þetta á m.a. við um heimild ráðherra til innlausnar réttinda, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 17. gr., en í því tilviki fer um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms. Komi til beitingar þessa úrræðis eru hlutaðeigandi því tryggðar fullar bætur skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

4.2. EES-samningurinn.

Ákvæði frumvarpsins takmarka efnahagsleg réttindi erlendra aðila til fjárfestinga hér á landi samkvæmt fjölbjóðlegum viðskiptasamningnum sem Ísland á aðild að, svo sem EES-samningnum.

Einstökum aðildarríkjum er heimilt að takmarka réttindi samkvæmt EES-samningnum með stoð í réttlætunarástæðum sem helgast af ríkum almannahagsmunum. Af meðalhófsreglu EES-réttar leiðir að við takmörkun réttinda skal ekki gengið lengra en nauðsyn krefur til að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt.

Ákvæði frumvarpsins snerta einkum staðfesturétt, sbr. 31. gr. EES-samningsins, og eftir atvikum rétt til fjármagnsflutninga, sbr. 40. gr. samningsins. Heimilt er að takmarka umrædd réttindi á grundvelli sjónarmiða um allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannahæilbrigði. Um þetta má, hvað staðfesturétt varðar, vísa til 33. gr. EES-samningsins. Þá má, hvað varðar takmörkun á rétti til frjálsra fjármagnsflutninga á þessum grunni, vísa til viðtekinnar túlkun á tilskipun 88/361/EBE, sem lýtur að framkvæmd þess réttar, sbr. til hliðsjónar dóma EFTA-dómstólsins í málum E-1/04 og E-10/04. Verður því ekki talið að ákvæði EES-samningsins girði, frekar en ákvæði sáttamálanna um Evrópusambandið, fyrir að einstök aðildarríki grípi til nauðsynlegra ráðstafana til að vernda þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, líkt og þær sem lagðar eru til í frumvarpinu, sem taka auk þess taka mið af réttarþróun á EES-svæðinu og OECD. Vísast hér einnig til umfjöllunar um reglugerð ESB 2019/452 hér að framan.

Dómaframkvæmd dómstóla ESB er til marks um að aðildarríki hafa víðtækt svigrúm til að skilgreina hvert fyrir sitt leyti hvað felist í allsherjarreglu og almannaoöryggi. Takmörkunum á þessum grunni verður þó ekki beitt í óskyldum tilgangi, t.d. í þágu almennra efnahagslegra markmiða. Ákvæði frumvarpsins taka mið af framansögðu, sbr. skilgreiningar á þjóðaröryggi og allsherjarreglu í 2. gr. frumvarpsins, sbr. einnig matsviðmið í 14. gr.

Aður hefur verið vikið að reglugerð ESB 2019/452, sem lýsir stefnumörkun af hálfu sambandsins á sviði fjárfestingarýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Reglugerð þessi fellur ekki samkvæmt efni sínu ekki undir efnissvið EES-samningsins og verður því að óbreyttu ekki hluti af honum, en ástæða er þó til að víkja að henni hér. Í upphafi hennar er áréttað að hún raski ekki forræði aðildarríkjanna á málefnum sem snerta þjóðaröryggi þeirra. Af þeirri ástæðu leggur reglugerðin ekki skyldu á aðildarríkin um að koma á fót löggjöf um fjárfestingarýni. Kjósi einstök aðildarríki hins vegar að setja rýnilöggjöf er reglugerðin til leiðsagnar um þau almennu leiðarstef sem gæta þarf að við útfærslu slíkrar löggjafar. Meðal annars þarf hún að vera fyrirsjáanleg og gagnsæ, auk þess að geyma skýr ákvæði um tímafresti og önnur atriði málsmeðferðar. Þá þarf að vera til staðar heimild til að láta reyna á lögmæti ákvarðana, t.d. fyrir dómstólum. Við útfærslu ákvæða frumvarpsins hefur verið gætt að framangreindum þáttum, sjá m.a. ákvæði frumvarpsins um afmörkun á gildissviði, tímafresti, tilhögun málsmeðferðar, og málskotsheimild til dómstóla.

Hvað varðar meðalhófsreglu EES-réttar, þá er talið að sú lagasetningarleið, sem lögð er til í frumvarpinu, sé best fallin til að ná þeim markmiðum um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu sem að er stefnt. Jafnframt er talið að þeim markmiðum verði ekki náð á jafn árangursríkan hátt eftir öðrum leiðum. Fær sú ályktun stoð í erlendra réttarþróun sem áður hefur verið gerð grein fyrir, sbr. einnig umfjöllun um ákvæði stjórnarskrárinnar hér að framan.

Þá þykja ekki standa rök til að takmarka ákvæði frumvarpsins við erlenda aðila frá ríkjum utan EES-svæðisins í heild eða að hluta, heldur er lagt til grundvallar að ákvæði frumvarpsins gildi jafnt um alla erlenda aðila. Sú leið gengur þó skemur en ef ákvæði frumvarpsins væru látin ná jafnt til allra fjárfesta án tillits til heimaríkis þeirra. Þá er til þess að líta að Ísland er ekki aðili að samstarfi ESB-ríkja um fjárfestingarýni, sbr. reglugerð ESB 2019/452.

Með hliðsjón af framansögðu, og réttarþróun á EES-svæðinu og víðar á þessu sviði, er talið ljóst að ákvæði frumvarpsins samræmist skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum. Sama verður talið eiga við um aðra viðskiptasamninga sem við geta átt, t.d. stofnsamning EFTA.

5. Samráð.

Efnt var til viðtæks samráðs um frumvarpið á áforma- og vinnslustigi þess bæði meðal einkaaðila og opinberra aðila.

Í maí 2022 var efnt til frumsamráðs við tiltekin hagsmunasamtök þar sem þau fengu í hendur drög að áformaskjali um málið sem geymdi lýsingu á helstu efnisatriðum fyrirhugaðs frumvarps. 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. Samhliða fór fram samráð um áformaskjalið milli allra ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Ekki bárust sérstakar athugasemdir af því tilefni.

Áformaskjalið var birt opinberlega í samráðsgátt 16. júní 2022 og var frestur til að skila inn umsögn 10. júlí (mál nr. S-102/2022). Þrjár umsagnir bárust gegnum samráðsgátt, frá Agli Mássyni, dags. 28. júní 2022, Samtökum atvinnulífsins og aðildarsamtökum þeirra, þ.e. Samtökum iðnaðarins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum fjármálaframtækja, Samtökum verslunar og þjónustu og Samorku, dags. 7. júlí 2022; og Viðskiptaráði Íslands, dags. 7. júlí 2022.

Tekið var tillit til sjónarmiða sem fram komu í þessum umsögnum við vinnslu draga að frumvarpinu, sbr. nánar sérstakt skjal um niðurstöður þessa samráðs, dags. xx.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Áhrif á erlenda fjárfestingu hér á landi og hagaðila.

Ekki er fyrir að fara gögnum eða erlendum rannsóknum, t.d. af vettvangi OECD, sem sýna fram á að löggjöf um rýni erlendra fjárfestinga hafi neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í viðkomandi ríkjum heilt yfir. Hafa verður hugfast í því sambandi að einungis reynir á slíka löggjöf í tilvikum sem kunna að varða þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Sé tekið mið af því hvernig erlend fjárfestingu skiptist milli atvinnugreina, sbr. umfjöllun í 2. kafla hér að framan, verður ekki séð að mikil skörun sé í reynd milli áhrifasviðs frumvarpsins og þeirra sviða þar sem erlendar fjárfestingar hefur helst gætt á síðustu árum.

Áhrif frumvarpsins í einstökum tilvikum eru mismunandi eftir því hvort þau falla undir reglur um skyldubundna rýni eða ekki, sbr. umfjöllun hér að framan. 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 flýttir það fyrir meðferð málsins ef erlendir aðili sinnir upplýsingagjöf til ráðherra á markvissan hátt. Hefur erlendir 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 frumvarpinu.

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 frumvarp þetta tekur til. 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 að líkindum færri en mál sem falla undir reglur um skyldubundna rýni.

Með hliðsjón af framansögðu 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. Þá verði íþyngjandi áhrif á hagaðila takmörkuð, þ.m.t. möguleg lenging á biðtíma viðskipta og aukinn tilkostnaður aðila sem tilkynningarskylda hvílir á við undirbúning fjárfestinga.

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 samþykkt ákvæða 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.

6.2. Áhrif á vísitölu OECD um takmarkanir á erlendum fjárfestingum.

Áður var vikið að vísitölu OECD (e. foreign direct investment restrictiveness index) sem mælir umfang takmarkana á beinni erlendri fjárfestingu í einstökum aðildarríkjum. Samkvæmt vísitölu OECD þar að lútandi (e. foreign direct investment restrictiveness index) mælist Ísland með 0,17 stig, á skalanum 0-1, þar sem hækkandi gildi merkja meiri takmarkanir. Með vísan til umfjöllunar í kafla 2.7.3 hér að framan er talið að samþykkt frumvarpsins muni ekki hafa neikvæð, heldur fremur jákvæð áhrif á einkunn Íslands samkvæmt fyrrgreindri vísitölu OECD (e. FDI restrictiveness index), m.a. með vísan til þess að lagt er til í frumvarpinu að felld verði brott gildandi íhlutunarheimild 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

6.3. Áhrif á opinbera aðila o.fl.

Áætlað er að bein fjárhagsáhrif af samþykkt frumvarpsins fyrir ríkið kunni að felast í 15-40 m.kr. árlegum kostnaði í tengslum við mannafla, rekstur og aðkeypta þjónustu sem tengist framkvæmd ákvæða frumvarpsins. Áætlað er að allt að eitt stöðugildi muni bætast við vegna löggjafarinnar, aðkeypt þjónusta kunni að verða nokkur, en húsnæðis- og stofnkostnaður og annar rekstrarkostnaður verði hverfandi, enda verði verkefninu sinnt af hálfu ráðuneytis. Þá er áætlað að ekki minna en 75% af þeim raunkostnaði sem fellur á ríkissjóð vegna framkvæmdar laganna skili sér aftur í formi gjaldtöku af þeim aðilum sem rýni beinist að. Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir þjónustugjaldaákvæði sem kveði á um heimildir til gjaldtöku sem nái til raunkostnaðar við málsmeðferð, þ.m.t. launakostnað og kostnað við aðkeypta sérfræðiþjónustu. Talið er að sú gjaldtaka kunni að nema 10-30 m.kr. á ársgrunni. Er þá gert

ráð fyrir að áform erlendra aðila um fjárfestingar á Íslandi verði svipaðar og verið hefur undanfarin 15 ár. Þær forsendur eru þó mjög næmar fyrir frávikum.

Mælikvarðar á árangur og útkomu lúta einkum að því að skapa aukinn fyrirsjáanleika og traustari lagaumgjörð um rýni á erlendum fjárfestingum á þeim sviðum sem falla undir gildissvið frumvarpsins, og að þjóðaröryggis og allsherjarreglu vegna slíkra fjárfestinga verði betur gætt en gildandi lög gefa kost á. Ekki er um beina fjárhagslega mælikvarða að ræða, enda verða grundvallarhagsmunir þessir ekki metnir til fjár.

Þá má gera ráð fyrir að framkvæmd ákvæða frumvarpsins, verði það að lögum, hafi ávinning í för með sér með því að skapa aukna færni og þekkingu innan stjórnsýslunnar á þeim viðfangsefnum sem það lýtur að. Verði frumvarpið að lögum má ganga út frá að innan stjórnsýslunnar verði leitast við að framkvæma reglulegt mat á árangri af lagasetningunni, sbr. einnig ákvæði frumvarpsins um stýrihóp sem skipaður skal m.a. í þeim tilgangi.

Ekki er talið að samþykkt frumvarpsins muni fyrirsjáanlega hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið geymir fyrirmæli um meginmarkmið frumvarpsins og gildissvið þess.

Í 1. mgr. kemur fram að markmið ákvæða frumvarpsins sé er að gera stjórnvöldum kleift að tryggja að viðskiptaráðstafanir, sem skapa erlendum aðilum eignaraðild, yfirráð eða veruleg áhrif yfir rekstraraðilum eða fasteignum hér á landi, gangi ekki gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Hugtökin þjóðaröryggi og allsherjarregla eru skýrð í 2. gr.

Í 2. mgr. er að finna almennt orðað gildissviðsákvæði. Ákvæði frumvarpsins gilda um ráðstafanir sem lúta að innlendum rekstraraðilum, eignum og starfsemi sem fellur undir II. kafla, eftir því sem nánar er mælt fyrir um í ákvæðum frumvarpsins. Þau gilda jafnframt um ráðstafanir sem lúta að fasteignum og fasteignaréttindum hér á landi, svo og náttúruauðlindum á svæðum sem fullveldisréttur Íslands nær til og í efnahagslögsögunni, eftir því sem nánar greinir í ákvæðum frumvarpsins, sbr. einkum III. kafla. Skýra ber gildissviðsákvæði þetta í ljósi annarra ákvæða frumvarpsins þar sem við á.

Um 2. gr.

Ákvæðið hefur að geyma skýringar á nokkrum lykilhugtökum í ákvæðum frumvarpsins.

Í 1. tölul. er hugtakið *þjóðaröryggi* skýrt svo: Verndarhagsmunir sem varða friðhelgi yfirráðasvæðis, sjálfstæði og fullveldi Íslands, sem og öryggi borgaranna, stjórnkerfisins og mikilvægra innviða samfélagsins, svo sem nánar er tilgreint í þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

Framangreind lýsing á hugtakinu takmarkast við kjarnaatriði og er ekki ætlað að vera tæmandi. Til fyllingar henni er vísað til þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sem í gildi er hverju sinni, sbr. einnig lög um þjóðaröryggisráð. Með nokkurri einföldun má segja að hugtakið þjóðaröryggi nái yfir allra mikilvægustu öryggishagsmuni ríkisins og almennings. Það hvenær ógn nær því stigi að hún varði þjóðaröryggi veltur einkum á eðli ógnarinnar og þeim hagsmunum sem hún steðjar að. Til dæmis getur ógn við þjóðaröryggi falist í röskun á alþjóðasamskiptum, friðsamlegri sambúð þjóða eða vörnum landsins. Þá má nefna verknaði sem falla undir X. og XI. kafla almennra hegningarlaga, um landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess. Ekki er unnt að skilgreina þjóðaröryggi með ítarlegri hætti en hér er gert, enda veltur skilgreining hugtaksins á þáttum og áherslum sem geta breyst frá einum tíma til annars. Er sem fyrir segir eðlilegt að horfa m.a. til þeirra áherslna sem birtast í fyrrnefndri þjóðaröryggisstefnu samþykktri af Alþingi, eins og hún hljóðar á hverjum tíma.

Í 2. tölul. er hugtakið *allsherjarregla* skýrt svo: Aðstæður sem eru nauðsynlegur þáttur í að viðhalda sjálfstæðu, lýðræðislegu og öruggu samfélagi, þ. á m. almannaoöryggi, almannaeilbrigði og friðhelgi borgaranna, án tillits til þess hvort aðstæðurnar varði þjóðaröryggi.

Með hugtakinu *allsherjarregla* er ætlunin að ná utan um ýmsa verndarhagsmuni sem varða öryggi og heill almennings án þess að þeir varði beinlínis þjóðaröryggi. Orðið *allsherjarregla* nær hér m.a. yfir hugtökin *almannaoöryggi* og *almannaheilbrigði*, sbr. gildandi 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sbr. einnig hugtökin *public security*, *public order* og *public health* í Evrópurétti.

Saman mynda hugtökin þjóðaröryggi og *allsherjarregla* útgangspunkturinn í rýni sem fer fram á grundvelli ákvæða frumvarpsins, að teknu tilliti til nánari matsviðmiða í 14. gr. Hugtökin marka jafnframt ramma um valdheimildir stjórnvalda samkvæmt frumvarpinu.

Eins og fyrr segir er ákveðinn stigsmunur á hugtökunum þjóðaröryggi og *allsherjarregla* í skilningi frumvarpsins en markalínan milli þeirra verður seint dregin með nákvæmum hætti. Játa verður stjórnvöldum víðtækt svigrúm við nánari skýringu og afmörkun hugtakanna í framkvæmd, enda er það frumskylda stjórnvalda að vernda þessa grundvallarhagsmuni.

Í 3. tölul. segir að *staðfesta* teljist vera þar sem fyrirtæki eða lögaðili er skráður til heimilis eða hann telur heimili sitt samkvæmt samþykktum sínum.

Í 4. tölul. er hugtakið *innlendar rekstraradili* skilgreint sem fyrirtæki, lögaðili eða rekstrareining með staðfestu hér á landi án tillits til þess hvernig rekstrarformi og eignarhaldi er háttáð, og óháð eðli og tilgangi starfseminnar, þ.m.t. hvort rekstur sé hagnaðardrífinn eða ekki. Hugtakið hefur því rúma skírskotun og nær yfir öll form lögaðila og starfsemi með staðfestu hér á landi.

Í 5. tölul. er um skilgreiningu á *viðkvæmum sviðum* vísað til afmörkunar á því hugtaki í 3. gr. frumvarpsins, sbr. athugasemdir við þá grein. Þar sem sú skilgreining er nokkuð ítarleg þykir fara betur á því að hafa hana í sérstakri lagagrein.

Í 6. tölul. er hugtakið *erlendar aðili* skilgreint í staflíðum a-g. Þetta er grundvallarhugtak enda miðast rýnireglur frumvarpsins við ráðstafanir sem erlendir aðilar standa að.

Samkvæmt a-lið 6. tölul. telst til erlends aðila einstaklingur sem er ekki íslenskur ríkisborgari. Af þessu leiðir að hugtakið *erlendar aðili* tekur ekki til einstaklinga sem hafa tvöfalt ríkisfang, þ.e. bæði íslenskan ríkisborgararétt og erlent ríkisfang. Rétt þykir í þessu samhengi að miða við ríkisfang einstaklings, fremur en lögheimili eða búsetu hans. Ástæðan er sú að tiltölulega auðvelt er að skrá lögheimili sitt hér á landi, sem skapar hættu á sniðgöngu á ákvæðum frumvarpsins.

Samkvæmt b-lið 6. tölul. telst til erlends aðila lögaðili sem hefur ekki staðfestu á Íslandi, hvort sem hann stundar starfsemi hér á landi eða ekki, svo og útibú slíks lögaðila hér á landi eða erlendis. Hugtakið *staðfesta* er skilgreint í 3. tölul., sbr. umfjöllun hér að framan. Ekki skiptir máli í þessu samhengi hvernig eignarhaldi lögaðila er háttáð, heldur skiptir *staðfesta* hans ein máli samkvæmt þessum staflíð, sbr. á hinn bóginn f- og g-liði 6. tölul.

Samkvæmt c-lið 6. tölul. telst til erlends aðila erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlendar opinber aðili. Við afmörkun á hugtakinu *erlendar opinber aðili* ber m.a. að líta heildstætt á það hvernig tengslum viðkomandi aðila við erlent ríki eða stjórnvald er háttáð í raun, þar á meðal eignar- og stjórnunartengslum sem og fjárhagslegum tengslum. Undir þetta falla t.d. svokallaðir þjóðarsjóðir á vegum erlendra ríkja. Það hefur að jafnaði ekki sérstaka þýðingu í þessu samhengi á hvaða formi viðkomandi aðili er rekinn. Þannig getur verið um að ræða einkaréttarlegan lögaðila, sem starfar á markaði, en er ýmist stýrt af erlendu ríki eða stjórnvaldi eða hann rekinn með opinberum fjármunum.

Sérstök ástæða er til að gæta árvekni þegar í hlut eiga erlendir opinberir aðilar eða aðilar þeim tengdir, einkum ef fjárfesting er á viðkvæmu sviði skv. 3. gr., enda kunna þá önnur sjónarmið en viðskiptaleg að búa að baki fjárfestingarákvörðun, sbr. einnig 6. gr. og 14. gr.

Samkvæmt d-lið 6. tölul. telst til erlends aðila fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili sem er að einhverju leyti í raunverulegri eigu einstaklings eða einstaklinga sem eru ekki íslenskir ríkisborgarar, eða er annars í eigu eða undir verulegum áhrifum eða yferráðum aðila sem falla undir annan staflíð þessa ákvæðis. Ekki skiptir máli hvort viðkomandi fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili sé skráður í fyrirtækjaskrá hérlendis. Um skilgreiningu á raunverulegum eigendum ber að líta til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Samkvæmt e-lið 6. tölul. er gert ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð tilgreint fleiri tegundir erlendra aðila en þegar greinir í ákvæðinu. Eðlilegt er að ráðherra hafi slíka heimild til að bregðast við ef upp koma tilvik sem aðrir staflíðir ákvæðisins ná ekki yfir, en eiga þó efnislega samstöðu með þeim tilvikum sem þeir taka til, t.d. ef skilsmunur liggur einungis í formi lögaðila. Reglugerðarheimild þessari verður þó eðli málsins samkvæmt ekki beitt til að víkja beinlínis til hliðar skilgreiningum samkvæmt einstökum staflíðum ákvæðisins. Til að mynda yrði heimildinni ekki beitt til að breyta prósentuhlutföllum skv. f- og g-liðum 6. tölul.

Samkvæmt f- og g-liðum 6. tölul. eru innlendir rekstraraðilar, sbr. 4. tölul., felldir undir skilgreiningu á erlendum aðila í tveimur tilvikum. Annars vegar ef 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti innlends rekstraraðila er beint eða óbeint í eigu erlends eða erlendra aðila sem falla undir annan eða aðra staflíð 6. tölul., miðað við samanlagða hlutdeild þeirra, sbr. f-lið ákvæðisins. Hins vegar ef innlendir rekstraraðili er beint eða óbeint undir verulegum áhrifum eða yferráðum erlends eða erlendra aðila sem falla undir annan eða aðra staflíð 6. tölul., miðað við samanlagða hlutdeild þeirra. Hugtökin virkur eignarhlutur, veruleg áhrif og yferráð eru skilgreind í öðrum tölulíðum 2. gr., sbr. umfjöllun hér á eftir. Eðlilegt er að fella innlenda lögaðila, sem erlendir aðilar fara með virka eignaraðild í, o.s.frv., undir hugtakið erlendir aðili, enda þótt þeir hafi staðfestu hér á landi, en að öðrum kosti væri erlendum aðilum í lófa lagið að víkja sér hjá ákvæðum frumvarpsins.

Í 7. tölul. er hugtakið *ráðstöfun* skilgreint sem fjárfesting, samningur, viðskiptagerningur eða annar atburður sem getur sætt rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Um er að ræða safnhugtak sem nær yfir löggerning eða atburð, af hvaða toga sem er, sem veldur því, að nánari skilyrðum uppfylltum, að tilkynningarskylda til ráðherra skv. 4. gr., 5. gr. eða 7. gr. verður virk, eða sem ráðherra kann að taka til skoðunar á grundvelli reglna um frumkvæðisrýni, sbr. 6. gr. og 8. gr. Nærtækasta dæmið um ráðstöfun í þessu sambandi er samningur um kaup erlends aðila á hlutafé í lögaðila. Þó geta ýmsar aðrar tegundir viðskiptasamninga einnig talist til ráðstöfunar í merkingu hugtaksins, sjá m.a. umfjöllun hér á eftir um hugtakið veruleg áhrif, sbr. 10. tölul. 2. gr., sbr. einnig þá viðskiptasamninga sem tilgreindir eru í 5. gr.

Í 8. tölul. er hugtakið *virkur eignarhlutur* skilgreint sem bein eða óbein hlutdeild í lögaðila sem nemur 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti. Hugtakið kemur fyrir í ákvæðum frumvarpsins sem lúta að skyldubundinni rýni, sbr. 4. gr., 5. gr. og 2. mgr. 7. gr., þ.e. tilkynningarskylda samkvæmt þessum ákvæðum þegar erlendir aðili eignast virkan eignarhlut í viðkomandi lögaðila (eða veruleg áhrif eða yferráð, sbr. 10. og 11. tölul.).

Við afmörkun hugtaksins virkur eignarhlutur í 8. tölul. má hafa hliðsjón af skýringu samhljóða hugtaks í lögum um fjármálafyrirtæki. Þess skal getið að nægilegt er að annaðhvort hlutdeild í hlutafé (stofnfé) eða atkvæðisrétti lögaðila nái 10% til þess að virkur eignarhlutur verði talinn vera fyrir hendi. Þannig er ekki skilyrði að 10% eignarhlut fylgi jafn mikill atkvæðisréttur eða öfugt. Þá gildir einu í þessu sambandi hvort eignarhald vari aðeins til skamms tíma. Ef um er að ræða óbeina hlutdeild í hlutafé eða atkvæðisrétti, t.d. gegnum

eignarhald á öðrum lögaðila, einum eða fleiri, skal reikna hlutdeild erlends aðila út í samræmi við eftirfarandi dæmi: Lögaðilinn A, sem hefur staðfestu hér á landi, starfar á viðkvæmu sviði skv. 4. gr. og fellur því undir gildissvið tilkynningarskyldu. A er 25% í eigu B, en B er 80% í eigu C. Ef erlendur aðili öðlast 50% hlut eða atkvæðisrétt í lögaðilanum C, öðlast hann um leið virkan eignarhlut í A í skilningi ákvæðisins, sem nemur 10% ($0,25 \times 0,8 \times 0,5 = 0,1$). Einu gildir í hvaða landi aðrir lögaðilar í keðjunni (B og C í dæminu hér að framan) eru stofnaðir eða skráðir til heimilis. Að öðru leyti ber að túlka hugtakið virkur eignarhlutur rúmt fremur en þröngt og skiptir þar m.a. ekki máli hvort erlendur aðili fari með virkan eignarhlut gegnum umboðsaðila eða aðra milliliði.

Í 9. tölul. er hugtakið *verulegur eignarhlutur* skilgreint sem bein eða óbein hlutdeild í lögaðila sem nemur 20% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti. Heimildir 6. gr. og 2. mgr. 8. gr. til frumkvæðisrýni miða í grunninn við að virkur eignarhlutur sé til staðar. Að öðru leyti má vísa til skýringa um hugtakið virkur eignarhlutur í 8. tölul.

Í 10. tölul. er hugtakið *veruleg áhrif* skilgreint sem aðstaða til að hafa mótandi áhrif á stefnu, stjórn, rekstur, fjárhag, eignir eða réttindi tiltekinnar starfsemi. Undir þetta fellur m.a. það þegar aðili öðlast beinan eignarrétt yfir mikilvægum eignum eða réttindum viðkomandi starfsemi, eða aðstöðu til að nýta slíkar eignir eða réttindi til skemmri eða lengri tíma.

Hugtakið *veruleg áhrif* vísar í grunninn til tengsla milli aðila og viðkomandi lögaðila, sem veita hinum fyrrnefnda áhrifastöðu í hinum síðarnefnda af framangreindum toga. Einu gildir hvort áhrifin byggist á formlegum grundvelli, heldur veltur tilvist þeirra á heildstæðu mati á raunverulegum atvikum og aðstæðum. Veruleg áhrif geta þannig byggst á öðrum grunni en hlutafjäreign eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila, sbr. aftur á móti 8. og 9. tölul. Sem dæmi má nefna að aðili öðlist rétt til að tilnefna eða setja af stjórnarmenn í lögaðila, eða neitunarvald um einstakar ákvarðanir.

Aðili telst njóta verulegra áhrifa í skilningi ákvæðisins ef hann öðlast beinan eignarrétt yfir mikilvægum eignum eða réttindum viðkomandi starfsemi, eða aðstöðu til að nýta slíkar eignir eða réttindi til skemmri eða lengri tíma. Til dæmis mætti hugsa sér að aðili keypti af lögaðila eignir eða réttindi sem eru grundvöllur að rekstri hans eða eru annars þáttur í kjarnastarfsemi hans, t.d. mikilvæg mannvirki, tæki eða búnaður. Við þær aðstæður myndi kaupandinn alla jafna teljast hafa veruleg áhrif í skilningi ákvæðisins og gildir þá einu þótt eignirnar verði ekki lengur til afnota fyrir seljanda, eða hvort hann leigi þær aftur af kaupanda (t.d. sala og endurleiga). Hitt er einnig til að aðili öðlist afnotarétt eða annars konar nýtingarrétt yfir slíkum eignum, án varanlegrar yfirfærslu beins eignarréttar. Slíkt myndi jafnframt teljast til verulegra áhrifa yfir viðkomandi starfsemi í skilningi ákvæðisins eins og orðalag þess ber með sér.

Á endanum verður niðurstaða um hvort ráðstöfun skapi erlendum aðila veruleg áhrif í skilningi 10. tölul. að byggjast á heildarmati á raunverulegum áhrifum ráðstöfunar á efnahagslegt og stjórnunarlegt sjálfstæði viðkomandi starfsemi eða lögaðila. Rétt þykir að fella slík tilvik undir ákvæði frumvarpsins, þ.e. þar sem erlendur aðili kemst í slíka áhrifastöðu gagnvart viðkomandi lögaðila eða starfsemi, þótt hann öðlist ekki hlutdeild í hlutafé eða atkvæðisrétti í lögaðilanum. Að öðrum kosti væri hætt við að unnt yrði að fara kringum ákvæði frumvarpsins með ýmsum tegundum gerninga sem skapa erlendum aðila veruleg áhrif gagnvart stjórn eða eignum lögaðila o.fl., og sem ekki er síður ástæða til að sæti rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu en tilvik þar sem erlendur aðili öðlast eignarhlut eða atkvæðisrétt með hefðbundnum hætti.

Taka ber fram að veruleg áhrif fela ekki í sér jafn náð samband milli aðila og í tilviki yfirráða, sbr. 11. tölul. Veruleg áhrif myndu hins vegar t.d. eiga við um samband móðurfélags

og hlutdeildarfélags, svo að dæmi sé tekið. Áréttu ber þó að hugtakið veruleg áhrif takmarkast á engan hátt við hlutdeild í hlutafé eða atkvæðisrétti í viðkomandi lögaðila.

Við afmörkun hugtaksins veruleg áhrif í 10. tölul. má hafa hliðsjón af því hvernig samhljóða hugtak er skýrt samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastöðlum. Hugtakið veruleg áhrif í frumvarpi þessu sætir engu að síður sjálfstæðri skýringu og ber jafnframt að skýra það rúmt fremur en þröngt með vísan til markmiða frumvarpsins.

Í 11. tölul. er hugtakið *yferráð* skilgreint sem vald til að ráða yfir stefnu, stjórn, rekstri, fjárhag, eignum eða réttindum tiltekinnar starfsemi, þ.m.t. með þeim hætti sem greinir í 10. tölul. Í grunninn er munurinn á yferráðum og verulegum áhrifum fyrst og fremst stigsmunur. Yferráð eiga t.d. við um samband móðurfélags gagnvart dótturfélagi, þar sem hið fyrrnefnda fer þá alla jafna með meirihluta atkvæða í hinu síðarnefnda. Yferráð geta þó, líkt og veruleg áhrif, byggst á öðrum grundvelli en hefðbundinni hlutdeild í hlutafé eða atkvæðisrétti viðkomandi lögaðila. Að öðru leyti má vísa til skýringa um 10. tölul. hér að framan, eftir því sem við á.

Yferráð í skilningi 11. tölul. myndu ætíð fela jafnframt í sér veruleg áhrif í skilningi 10. tölul. og má því segja að hugtakinu yferráð sé strangt til tekið ofaukið. Þrátt fyrir það þykir rétt að skilgreina bæði hugtökin í ákvæðum frumvarpsins. Þó skal áréttað að ákvæði frumvarpsins um skyldubundna rýni miðast alla jafna við veruleg áhrif, þ.e. sem þröskuld tilkynningarskyldu (eða virkan eignarhlut). Sama er að segja um ákvæði frumvarpsins um frumkvæðisrýni, þ.e. þar er miðað við veruleg áhrif yfir lögaðila (eða verulegan eignarhlut).

Í 12. tölul. er *nýstofnun rekstraraðila* skilgreind sem stofnun fyrirtækis eða lögaðila, án þess að fyrirtækið eða lögaðillinn taki yfir eignir, rekstur eða réttindi frá þriðja aðila. Hér er átt við þegar lögaðili er stofnaður frá grunni, t.d. með samþykkt stofnsamnings eða annars konar ákvörðun stofnenda. Þetta tekur þó ekki, sem fyrr segir, til þess þegar stofnaður er nýr lögaðili gagnert til að taka yfir eignir, rekstur eða réttindi frá þriðja aðila. Hugtakið *nýstofnun rekstraraðila* hefur þýðingu í tengslum við tilkynningarskyldu skv. 1. tölul. 3. mgr. 4. gr., þar sem tilkynningarskylda vegna nýstofnunar rekstraraðila er bundin við að fjárframlag erlends aðila sé yfir fjárhæðarmörkum sem ráðherra ákveður í reglugerð.

Í 13. tölul. er hugtakið *eignarráð yfir fasteign* skilgreint sem beinn eignarréttur, veðréttindi eða önnur tryggingaréttindi, eða afnota- eða nýtingarréttur til lengri tíma en sjö ára, yfir fasteign í heild eða að hluta, þ.m.t. tilteknum mannvirkjum, tilteknum eignarhlutum í fasteign í óskiptri sameign, eða náttúruauðlindum eða öðrum fasteignaréttindum sem standa í hlutrænum eða lagalegum tengslum við fasteign. Hugtakið skiptir máli í tengslum við ákvæði III. kafla frumvarpsins, sbr. 7. og 8. gr., sem miðast við tilvik þar sem erlendur aðili öðlast eignarráð yfir fasteign með beinum eða óbeinum hætti.

Í 14. tölul. er hugtakið *rýni* skilgreint sem greining og mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. framangreinda umfjöllun. Eins og áður hefur verið fjallað um hefur rýni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins það að markmiði að leiða í ljós hugsanlegar ógnir sem kunna að stafa af tiltekinni ráðstöfun, sem erlendur aðili stendur að og varðar innlendan rekstraraðila eða aðra eign sem fellur undir gildissvið frumvarpsins. Framkvæmd rýni er á hendi ráðherra sem fara skal með verkefnið samkvæmt gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna, eins og hann hljóðar á hverjum tíma. Þó er gert ráð fyrir að ráðherra leiti samráðs við önnur stjórnvöld í talsverðum mæli, þ.m.t. tilgreinda aðra ráðherra, sbr. 12. gr., enda kallar rýni á skoðun ýmissa atriða sem geta fallið undir málefna- og sérsvið ólíkra ráðuneyta og stjórnvalda.

Í 15. tölul. er hugtakið *tilkynningarskyld ráðstöfun* skilgreint sem ráðstöfun sem skylt er að tilkynna ráðherra á grundvelli reglna frumvarpsins um skyldubunda rýni. Hér er átt við

ráðstafanir erlendra aðila gagnvart innlendum rekstraraðilum á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr., sem lýstar eru tilkynningarskyldar í 4. og 5. gr., sbr. einnig 7. gr. að því er varðar fasteignir og fasteignaréttindi.

Í 16. tölul. er hugtakið *tengdir aðilar* skilgreint í sjö stafliðun, a-g. Allir stafliðirnir nema g-liður lýsa tilteknum tengslum milli aðila, einstaklinga og/eða lögaðila, sem leiða til þess að þeir teljast tengdir aðilar gagnvart ákvæðum frumvarpsins. Stafliðir a-f eiga fyrirmynd í lögum um yfirtökur, sbr. einnig lög um fjármálafyrirtæki. Í g-lið er tekið fram til fyllingar að aðilar skuli einnig teljast tengdir ef þeir falla undir skilgreiningu á tengdum aðilum samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum, sbr. staðalinn IFRS 10 í því samhengi. Þótt ýmis skörun og sé milli stafliða ákvæðisins, og þeir vísi að hluta til hver í annan, stendur hver og einn þeirra sjálfstætt. Það á því ekki að vera vafa undirorpið hvenær um tengda aðila telst vera að ræða. Þó getur verið háð mati hvort f-liður ákvæðisins eigi við, sem vísar m.a. til tilvika þar sem á milli aðila eru rík hagsmunatengsl eða persónuleg tengsl, reist á skyldleika, tengdum eða vináttu, eða tengsl reist á fjárhagslegum hagsmunum eða samningum, sem líkleg eru til að leiða til samstöðu aðila um að stýra málefnum lögaðila í samráði hvor eða hver við annan.

Um 3. gr.

Ákvæðið geymir lýsingu á viðkvæmum sviðum, en þar er í stuttu máli um að ræða mikilvæga innviði (1. tölul.), útvegum eða framleiðslu mikilvægra aðfanga (2. tölul.), meðhöndlun viðkvæmra upplýsinga og netöryggisþjónusta í þágu tiltekinna aðila (3. tölul.), framleiðslu eða þróun á hlutum með tvíþætt notagildi (4. tölul.), framleiðslu eða þróun á annarri mikilvægri tækni (5. tölul.) og nýtingu mikilvægra náttúruauðlinda (6. tölul.). Innlendir rekstraraðilar, sem starfa innan þessara sviða, falla undir ákvæði frumvarpsins um skyldubundna rýni, sbr. nánar 4. gr. og 5. gr., sbr. einnig 7. gr.

Í 1. tölul. er vikið að mikilvægum innviðum. Nánar tiltekið er átt við eignarhald, rekstur, forræði eða yfirstjórn mikilvægra innviða, en til slíkra innviða teljast eignir, búnaður, kerfi, ferlar, tækni og þjónusta sem er nauðsynleg til að viðhalda eða endurreisa þjóðfélagslega mikilvæga starfsemi, einkum á sviði orku, samgangna, fjarskipta, net- og upplýsingakerfa, fjármálakerfis, varna landsins og landhelgisgæslu, almannavarna, löggæslu, réttarvörslu og heilbrigðismála. Einnig framleiðslu eða þróun á tækni sem telst til mikilvægra innviða eða varðar miklu fyrir öryggi eða starfsemi þeirra, og veiting þjónustu sem er nauðsynleg fyrir öryggi og starfsemi mikilvægra innviða. Um mikilvæga innviði hefur einnig verið fjallað í kafla 2.4.3 hér að framan og má vísa til þeirrar umfjöllunar.

Til mikilvægra innviða samkvæmt framansögðu teljast m.a. einstakir rekstraraðilar, eignir, búnaður o.fl., sem mynda hluta af þeim grunnkerfum sem falla undir hugtakið. Hugtakið tekur því jafnt til kerfanna í heild og einstakra þátta þeirra. Svo að dæmi sé tekið myndu einstakir rekstraraðilar eða -einingar innan raforku- eða samgöngukerfisins vafalaust falla undir svið mikilvægra innviða í skilningi frumvarpsins, t.d. einstakar dreifiveitur, hafnir eða flugvellir. Sjá einnig umfjöllun í kafla 2.4.3 hér að framan.

Í ákvæðinu er lýst með almennum hætti skilyrðum hugtaksins mikilvægir innviðir og telja upp í dæmaskyni nokkur svið slíkra innviða. Það er síðan háð atviksbundnu mati hvort tiltekin starfsemi falli undir hugtakið. Slíkt mat er að nokkru marki sérfræðilegt og getur jafnframt verið háð forsendum sem eru breytilegar frá einum tíma til annars, m.a. í ljósi tækniþróunar og annarra breytilegra þátta. Sömu sjónarmið eiga í grunninn við um önnur viðkvæm svið sem tilgreind eru í 2.-6. tölul.

Í 2. tölul. er vikið að útvegum og framleiðslu á mikilvægum aðföngum, einkum í tengslum við orku eða hráefni eða vegna fæðuöryggis. Þessi töluliður tekur mið af því að Ísland er í

ríkum mæli háð aðfluttum aðföngum um sjó- og loftleiðina. Þannig er orkuöryggi m.a. háð innflutningi á eldsneyti, þó að orkuþörf sé að miklu leyti mætt með innlendu orkuframboði. Að sama skapi er fæðuöryggi háð innflutningi matvæla og hráefna, enda nægir innlend framleiðsla ekki til að fullnægja eftirspurn. Sjá einnig umfjöllun í kafla 2.4.3 hér að framan.

Í 3. tölul. vísað til vinnslu, geymslu og meðhöndlunar á mikilvægum trúnaðarupplýsingum, svo og á verulegu magni viðkvæmra persónuupplýsinga. Einnig tekur töluliðurinn til þjónustu á sviði netöryggis sem veitt er í þágu starfsemi sem greinir í 1. málsli. eða öðrum töluliðum ákvæðisins, eða í þágu æðstu stjórnar ríkisins og löggæslu. Eins og rakið var í kafla 2.4.3 hér að framan liggur fyrir að viðkvæmar trúnaðarupplýsingar, þ.m.t. upplýsingar á forræði stjórnvalda, eru í vaxandi mæli vistaðar í kerfum og tæknilausnum sem boðnar eru fram af einkareknum þjónustuaðilum á sviði upplýsingatækni. Að sama skapi er verulegt magn viðkvæmra persónuupplýsinga vistað hjá einkareknum rekstraraðilum og gagnagrunnum. Þjónusta á sviði netöryggis, m.a. í þágu þeirra aðila sem að framan greinir, er í talsverðum mæli veitt af þjónustuaðilum sem sérhæfa sig á því sviði.

Í 4. tölul. er vísað til framleiðslu og þróunar á hlutum með tvíþætt notagildi (e. dual use items). Hugtakið hlutir með tvíþætt notagildi er sem hlutir sem nota má nota bæði í borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi, þ.m.t. allir hlutir sem má nota án þess að þeir springi og við hvers konar framleiðslu kjarnavopna eða annars kjarnasprengjubúnaðar, sbr. ákvæði laga um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu. Sjá einnig umfjöllun í kafla 2.4.3 hér að framan.

Í 5. tölul. er vikið að framleiðslu og þróun á mikilvægri tækni (e. critical technologies), annarri en fellur undir aðra töluliði ákvæðisins. Í ákvæðinu eru tekin dæmi um slíka tækni, en þar getur einkum verið um að ræða gervigreind, þjarkatækni, drónatækni, þrívíddarprentun til framleiðslu íhluta til iðnaðarnota, hálfleiðara, kjarnorkutækni, skammtatækni, nanótækni, líftækni, flug- og geimtækni, tækni til varðveislu orku til iðnaðarnota, til orkuumbreytingar og orkuflutninga, og tækni tengd umhverfisvernd og aðgerðum gegn loftslagsbreytingum. Sjá einnig umfjöllun í kafla 2.4.3 hér að framan.

Í 6. tölul. er vikið að nýtingu 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. Áréttu ber að ákvæðið á ekki við um hvers konar auðlindanýtingu, heldur einskorðast við auðlindanýtingu sem háð er leyfi eða heimild stjórnvalda, sbr. tilvísun til afnota- eða nýtingarheimilda sem stjórnvöld veita á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða afnota- eða nýtingarsamninga. Það veltur síðan á sérlægum hverju sinni hvaða tegundir auðlindanýtingar uppfylla þennan áskilnað. Þar að auki veitir ákvæðið eitthvert svigrúm til að meta á atviksbundnum grunni hvort um mikilvæga auðlindanýtingu sé að ræða. Almennt má þó ganga út frá því að auðlindanýting sem bundin er við leyfi eða heimild stjórnvalda teljist mikilvæg. Sjá einnig umfjöllun í kafla 2.4.3 hér að framan.

Tiltekin starfsemi kann að falla undir einn eða fleiri töluliði samkvæmt framansögðu, enda kunna þeir að skarast innbyrðis. Það breytir því þó ekki að hver og einn töluliður ákvæðisins stendur sjálfstætt og takmarka þeir ekki gildissvið hvers annars á neinn hátt.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að ráðherra tilgreini nánar í reglugerð þá geira og tegundir starfsemi sem falla undir hvern og einn töluliða ákvæðisins samkvæmt framansögðu. Meta þarf atviksbundið, á grundvelli ákvæðisins og reglugerðarinnar, hvort starfsemi falli undir viðkvæm svið í framangreindum skilningi. Í vafatilvikum væri rétt að miða við að svo væri fremur en hitt. Þetta er mikilvægt atriði enda miðast ákvæði frumvarpsins um skyldubundna rýni við innlenda rekstraraðila á viðkvæmum sviðum, sbr. 4. og 5. gr.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um kveðið á um tilkynningarskyldu til ráðherra vegna ráðstafana sem lúta að innlendum rekstraraðilum á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr.

Í 1.-4. mgr. greinarinnar er að finna lýsingu á tilvikum sem eru tilkynningarskyld til ráðherra. Hugtökin virkur eignarhlutur, veruleg áhrif og yferráð, eru skilgreind í 2. gr. frumvarpsins, sbr. einnig athugasemdir við þá grein hér að framan.

Í fyrsta lagi verði tilkynningarskylda virk þegar erlendur aðili öðlast virkan eignarhlut í innlendum rekstraraðila á viðkvæmu sviði (10% hlutafjár eða atkvæðisréttar), eða veruleg áhrif eða yferráð yfir slíkum rekstraraðila, sbr. 1. mgr. 4. gr.

Í öðru lagi verði tilkynningarskylda virk í hvert sinn þegar erlendur aðili eykur við hlut sinn eða áhrif í slíkum rekstraraðila, sem nemur 20%, 33%, 50%, 66%, eða 100% af hlutafé, atkvæðisrétti o.fl. í viðkomandi rekstraraðila, sbr. 2. mgr. 4. gr.

Í þriðja lagi verði tilkynningarskylda virk þegar erlendur aðili öðlast, við nýstofnun innlends rekstraraðila á viðkvæmu sviði, virkan eignarhlut, veruleg áhrif eða yferráð yfir slíkum rekstraraðila, sbr. 1. tölul. 3. mgr. Það skilyrði er þó sett í því tilviki að fjárframlag erlends aðila til hins nýstofnaða rekstraraðila sé yfir fjárhæðarmörkum, sem ákveðin verða af ráðherra í reglugerð. Hugtakið nýstofnun rekstraraðila er skilgreint í 2. gr. frumvarpsins.

Í fjórða lagi verði tilkynningarskylda virk þegar innlendir rekstraraðili, sem jafnframt telst erlendur aðili, tekur upp starfsemi á viðkvæmu sviði, óháð því hvort hann sinni áður slíkri starfsemi, sbr. 2. tölul. 3. mgr. 4. gr.

Í fimmta lagi verði tilkynningarskylda virk þegar erlendur aðili festir kaup á eða öðlast afnotarétt yfir eignum, réttindum o.fl. sem falla undir mikilvæga innviði, sbr. 1. tölul. 3. gr., eða tengjast auðlindanýtingu sem lýst er í 6. tölul. 3. gr., sbr. 3. tölul. 3. mgr. 4. gr.

Með ákvæðinu er leitast við að ná utan um þau tilvik sem fela í sér að erlendur aðili öðlast hlutdeild eða áhrifavald í viðkvæmri starfsemi og nauðsynlegt er að séu þar af leiðandi undirorpin rýni með tilliti til þjóðaröryggis og allsherjarreglu samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Nauðsynlegt þykir að tilkynningarskylda skv. 4. gr. taki með skýrum hætti til framangreindra tilvika, enda gæti annars verið unnt að fara kringum ákvæðið.

Það skal áréttað að ekki skiptir máli gagnvart tilkynningarskyldu hvort sá, sem lætur rétt af hendi, sé innlendir eða erlendur aðili. Þannig tekur tilkynningarskylda m.a. jöfnum höndum til ráðstafana þar sem réttindi færast frá innlendum aðila til erlends aðila, og frá erlendum aðila til annars erlends aðila, að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Þá skal áréttað að tilkynningarskylda virkjast í hvert sinn sem tilkynningarskyldur atburður verður og án tillits til þess hvort ráðherra hafi áður rýnt og samþykkt ráðstafanir sem taka til sama fjárfestingarandlags. Þannig myndi það t.d. vera tilkynningarskyld ráðstöfun ef erlendi aðilinn A eignaðist allt hlutafé í erlenda aðilanum B, sem ætti þegar virkan eignarhlut í innlendum rekstraraðila C, jafnvel þótt B hefði áður hlotið samþykki ráðherra fyrir því að eignast virka eignarhlutinn í C. Ekki fer á milli mála að sú breyting á óbeinu eignarhaldi sem lýst er í dæminu hér að framan myndi virkja tilkynningarskyldu skv. 4. gr.

Í 4. mgr. eru fyrirmæli þess efnis að tengdir aðilar skuli virtir sem ein heild við mat á því hvort ráðstöfun nái mörkum tilkynningarskyldu samkvæmt framansögðu. Þá skuli í þessu sambandi telja með kauprétti, breytirétti og sambærileg réttindi, sem hlutaðeigandi aðili eða aðilar geta beitt þegar í stað eða í náinni framtíð til að öðlast eignarhlut, atkvæðisrétt eða veruleg áhrif í innlendum rekstraraðila.

Í 5. mgr. er kveðið á um að ráðstöfun, sem háð er skyldubundinni rýni, getur ekki komið til framkvæmda fyrr en hún hefur verið tilkynnt ráðherra, og ekki heldur meðan ráðherra fjallar

um hana. Við afmörkun á því hvenær ráðstöfun kemur til framkvæmda má horfa til skýringar á sambærilegu atriði í samkeppnislögum, sbr. ákvæði laganna um samruna og yfirtökur.

Í 6. mgr. er mælt fyrir um að tilkynningarskylda samkvæmt ákvæðinu stofnist um leið og viðkomandi ráðstöfun á sér stað með samningsgerð eða öðrum hætti. Tilkynningarskyldan hvílir á þeim erlenda aðila sem öðlast þau réttindi sem leiða af ráðstöfuninni.

Það skal tekið fram að tilkynningarskylda skv. 1.-3. mgr. getur stofnast gagnvart erlendum aðila jafnvel þótt tilkynningarskyld ráðstöfun spretti ekki beinlínis af aðgerðum erlenda aðilans sjálfs. Taka má sem dæmi þá aðstöðu að 8% eignarhlutur/atkvæðisréttur erlends aðila í innlendum rekstraraðila fari upp í 10% vegna lækkunar á hlutfé rekstraraðilans eða kaupa hans á eigin hlutum. Ekki fer á milli mála að tilkynningarskylda myndi virkjast í slíkum tilvikum, þ.e. þar sem erlendur aðili hefur ekki staðið sjálfur að tilkynningarskyldri ráðstöfun sem orðið hefur til þess að virkur eignarhlutur, eða veruleg áhrif eða yferráð, myndast hjá viðkomandi erlendum aðila, enda myndi annar skýringarkostur bjóða heim hættu á sniðgöngu ákvæðisins. Bæri erlendum aðila í slíku tilviki að sinna tilkynningarskyldu án ástæðulauss dráttar eftir að honum yrði kunnugt um þann atburð sem virkjar tilkynningarskyldu. Þá bæri í slíku tilviki að skýra ákvæðið í 5. mgr. svo að bann við framkvæmd ráðstöfunar, uns skyldubundinni rýni væri lokið, myndi einungis taka til ráðstöfunarinnar að því leyti sem hún snýr að viðkomandi erlendum aðila. Þannig myndi ákvæðið í 5. mgr. t.d. ekki girða fyrir að lækkun hlutfjár innlends rekstraraðila eða kaup hans á eigin hlutum kæmu til framkvæmda sem slík, heldur myndi það einungis taka til aukningar á réttindum erlenda aðilans.

Í 7. mgr. er ráðgert að erlendum aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta, sé heimilt að leita eftir forálití ráðherra á því hvort ráðstöfun sem fyrirhuguð er skuli tilkynnt samkvæmt þessari grein eða 5. gr. Telji ráðherra sér fært að láta slíkt forálit í té á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga er honum óskýlt að rökstyðja álitíð, en annars geti hann synjað beiðni um forálit án sérstaks rökstuðnings. Miðað er við að ráðherra kveði nánar á um framkvæmd þessa ákvæðis í reglugerð. Þar verði ráðherra m.a. heimilt að ákveða að forálit samkvæmt þessu ákvæði skuli takmarkað við nánar tilgreind atriði sem lúta að skilyrðum tilkynningarskyldu.

Um 5. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að tilgreindir viðskiptasamningar, sem erlendir aðilar gera við innlenda rekstraraðila á viðkvæmum sviðum skv. 3. gr., verði háðir tilkynningarskyldu til ráðherra, en þó með einfaldara móti en skv. 4. gr.

Ákvæðið á skv. 1. mgr. við um tilgreinda samninga um lánsfjármögnun (1. tölul.), veð- og tryggingarréttindi (2. tölul.) og samstarf um rannsóknir og þróun, svo og tilgreinda birgja-, rekstrar- og þjónustusamninga (3. tölul.). Skilyrðum sem eiga við um hvern flokk samninga um sig er ítarlega lýst í einstökum tölulíðum 1. mgr. Ef tilvikið fellur undir 4. gr. á þessi grein frumvarpsins (5. gr.) ekki við.

Í 2. mgr. er ráðgert að ákvæði 5.-7. mgr. 4. gr. gildi, að breyttu breytanda, um tilvik sem falla undir þessa grein frumvarpsins, þ.m.t. bann við framkvæmd ráðstöfunar meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir.

Í 3. mgr. er kveðið á um að beina skuli einfaldri tilkynningu til ráðherra um ráðstöfun sem fellur undir 1. mgr. Í stuttu máli gengur ferlið þannig fyrir sig að eftir að ráðherra hefur borist einföld tilkynning hefur hann 15 virka daga til að ákveða hvort fara skuli fram málsmeðferð skv. IV. kafla, enda fullnægi tilkynningin og fylgigögn kröfum sem tilgreindar eru í reglugerð. Eins og heitið ber með sér, er ráðgert að einfaldar tilkynningar samkvæmt þessu ákvæði þurfi ekki að geyma jafn ítarlegar upplýsingar og hefðbundnar tilkynningar, sbr. tilvik sem falla undir 4. gr. Um síðarnefndu tilkynningarnar gilda fyrirmæli 9. gr.

Í 4. mgr. er ráðgert að við mat á hvort hefja skuli málsmeðferð skv. IV. kafla sé ráðherra heimilt að afla upplýsinga skv. 1. mgr. 10. gr. Einnig skuli hann eftir föngum ráðfæra sig við þá ráðherra sem nefndir eru í 1. mgr. 12. gr.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um að ráðstöfun teljist samþykkt ef ráðherra ákveður að hefja ekki málsmeðferð skv. IV. kafla, eða hann tilkynnir ekki um ákvörðun sína innan frests sem greinir í 3. mgr. (15 virkir dagar). Ráðherra verður þó heimilt að afturkalla slíkt samþykki af ástæðum sem greinir í 16. gr.

Þess ber að geta að skv. 2. másl. 4. mgr. skal málsmeðferð skv. IV. kafla að jafnaði fara fram ef einhver þeirra ráðherra sem nefndir eru í 1. mgr. 12. gr. mælist til þess. Við þær aðstæður verður ráðstöfun því ekki samþykkt innan 15 virkra daga á grundvelli þessarar greinar frumvarpsins (5. gr.).

Í 6. mgr. er ráðgert að sé samþykki skv. 5. mgr. ekki veitt eða slíkt samþykki er afturkallað, skuli ráðherra beina því til hlutaðeigandi erlends aðila að láta í té heildstæða tilkynningu um viðkomandi ráðstöfun skv. 1. mgr. 9. gr.

Í 7. mgr. er tekið fram að samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun skv. 5. mgr. taki einnig til eftirfarandi fullnustu fjárkröfu, veðréttinda eða annarra tryggingarréttinda, nema ráðherra ákveði annað með skilyrði skv. 2. mgr. 15. gr. að undangenginni málsmeðferð skv. IV. kafla.

Í 8. mgr. er ráðgert að ráðherra verði heimilt að ákveða í reglugerð að samningar skv. 3. tölul. 1. mgr. skuli sjálfkrafa undanþegnir tilkynningarskyldu samkvæmt þessari grein ef þeir eru gerðir í samræmi við staðla sem nánar greinir eða vísað er til í reglugerð.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er ráðherra veitt heimild til að hefja frumkvæðisrýni á ráðstöfunum sem falla ekki undir 4. og 5. gr. Heimildin er takmörkuð við tilvik þar sem erlendur aðili öðlast verulegan eignarhlut í innlendum rekstraraðila, eða veruleg áhrif eða yfirráð yfir slíkum aðila. Getur ráðherra þá kallað eftir tilkynningu um viðkomandi ráðstöfun ef hann telur nauðsynlegt með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu að ráðstöfunin sé rýnd á grundvelli ákvæða frumvarpsins.

Í 2. mgr. segir að ráðherra skuli beina fyrirmælum um tilkynningu skv. 1. mgr. til þess erlenda aðila sem öðlast hefur viðkomandi réttindi. Ef ekki liggur fyrir hver hann er getur ráðherra birt fyrirmæli skv. 1. mgr. í Lögbirtingablaði.

Í 3. mgr. segir að eftir að ráðherra hefur komið fyrirmælum á framfæri með þeim hætti sem greinir í 2. mgr. fari um meðferð málsins eftir ákvæðum IV. kafla, sbr. einnig 2. mgr. 18. mgr. Þá er ráðgert að meðferð máls samkvæmt ákvæðinu verði fram haldið enda þótt hlutaðeigandi verði ekki við fyrirmælum ráðherra um tilkynningu skv. 1. mgr.

Í 4. mgr. er heimild ákvæðisins til frumkvæðisrýni bundin tímatakörkum, þ.e. fimm ár aftur í tímann. Erlendur aðili getur þó stýtt frestinn niður í 30 virka daga með því að beina af sjálfsdáðum einfaldri tilkynningu til ráðherra, eftir því sem nánar greinir í ákvæðinu.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er lagt til að skylt verði að tilkynna ráðherra um það þegar erlendur aðili öðlast eignarráð yfir fasteign í eftirfarandi tilvikum:

1. Fasteignin sem eignarráðin taka til hefur verið skilgreind með sérstakt verndargildi samkvæmt ákvörðun ráðherra sem þinglýst hefur verið á fasteignina.
2. Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin er erlent ríki, stjórnvald, sveitarfélag, opinbert fyrirtæki eða annars konar erlendur opinber aðili, nema um sé að ræða fasteign sem

ætluð er til afnota fyrir sendiráð erlends ríkis hér á landi, þar á meðal til íbúðar fyrir þá sem þar starfa og veita því forstöðu.

3. Sá erlendi aðili sem öðlast eignarráðin fer, ásamt tengdum aðilum, með eignarráð yfir fasteign eða fasteignum hér á landi sem eru samanlagt 15.000 hektarar eða meira að stærð eða telja fleiri en 20 fasteignanúmer, að meðtalinni þeirri fasteign sem fyrirbyggjandi ráðstöfun tekur til, en að undanskildum fasteignum í eigu lánastofnunar sem hún hefur leyst til sín til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Um ákvæðið vísast einnig umfjöllunar í kafla 2.4.6 í greinargerð þessari.

Í 2. mgr. er vikið að því hvernig ákvæðið horfir við tilvikum þar sem lögaðili fer með eignarráð yfir fasteign. Þá er ráðgert að tilkynningarskylda skv. 1. mgr. verði virk ef erlendur aðili öðlast virkan eignarhlut í viðkomandi lögaðila eða veruleg áhrif eða yfirráð yfir honum. Ákvæði 4. mgr. 4. gr. gildi þá eftir því sem við á.

Í 3. mgr. 7. gr. er ráðherra veitt heimild til að ákveða að tiltekin fasteign verði skilgreind með sérstakt verndargildi, sbr. 1. tölul. 1. mgr., ef nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, þ.m.t. ef um er að ræða fasteign sem telst til öryggissvæðis eða varnarsvæðis í skilningi varnarmálagala, eða landsvæðis sem stendur í tengslum við mikilvæga innviði. Ákvörðun ráðherra um þetta verði þinglýst á viðkomandi fasteign.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um samhljóða ákvæði og kemur fram í 5. mgr. 4. gr.

Í 5. mgr. er kveðið á um að óheimilt sé að hrinda í framkvæmd ráðstöfun sem er tilkynningarskyld samkvæmt þessari grein meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir, sbr. 15. gr. Samsvarandi ákvæði kemur fram í 6. mgr. 4. gr., sbr. einnig 2. mgr. 5. gr.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. er ráðherra veitt heimild til að hefja frumkvæðisrýni á ráðstöfunum sem falla ekki undir 7. gr. Ákvæðið er í öllum meginatriðum sama efnis og sambærileg heimild í 6. gr., m.a. hvað tímafresti varðar, og má því að öðru leyti vísa til athugasemda við þá grein.

Um 9. gr.

Í greininni er mælt fyrir um form og efni tilkynninga sem marka upphaf málsmeðferðar samkvæmt frumvarpinu, og tengd atriði.

Í 1. mgr. er ráðgert að í tilkynningu erlends aðila skv. II. eða III. kafla skuli tilgreina skýrlega upplýsingar um hlutaðeigandi ráðstöfun, andlag hennar, aðila að henni og önnur atriði sem þýðingu geta haft, sbr. einnig 2. mgr. Hér er átt við tilkynningar um ráðstafanir, sem rýndar verður samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, og sem beint er til ráðherra ýmist á grundvelli 4. gr., 5. gr. eða 7. gr. Þá er ráðgert í ákvæðinu að tilkynning skuli studd viðhlítandi fylgigögnum sem unnt er að sannreyna. Enn fremur er lagt til að ráðherra verði heimilt að áskilja að tilkynning eða tilteknar upplýsingar skuli settar fram á stöðluðu formi.

Í 2. mgr. segir að ráðherra skuli í reglugerð kveða nánar á um þau atriði sem tilkynning skv. 1. mgr. skal geyma upplýsingar um, svo og kröfur til forms og efnis tilkynninga og fylgigagna að öðru leyti. Upplýsingar í tilkynningu ættu að meginstefnu að varða þau atriði sem beinlínis eru nefnd í 1. mgr., svo og þau atriði sem ráðherra horfir einkum til við mat á ráðstöfun og nefnd eru í 14. gr. Meðal annars ætti tilkynning að geyma ítarlegar upplýsingar um andlag þeirrar ráðstöfunar, sem um ræðir, sem og tæmandi lýsingu á eðli ráðstöfunarinnar, viðskiptasamningum að baki henni og skilmálum hennar. Þá þyrfti að veita upplýsingar um eignarhald hlutaðeigandi erlends aðila ef hann er lögaðili, þ.e. eigendakeðju í heild sinni og raunverulegt eignarhald, sem og önnur atriði sem varða hlutaðeigandi aðila og þýðingu geta

haft, þ.m.t. tengsl við aðra aðila eftir atvikum, sbr. einnig 14. gr. Hvað fylgigögn varðar má nefna sem dæmi afrit fyrirbyggjandi viðskiptasamninga og gögn sem staðfesta upplýsingar um eignarhald og stjórn þess erlenda aðila sem um ræðir, sé hann lögaðili, t.d. vottorð frá erlendri fyrirtækjaskrá eða öðru þar til bæru yfirvaldi í viðkomandi ríki.

Í 2. mgr. segir enn fremur að heimilt sé að ákveða í reglugerð að upplýsingar um tilgreind atriði í tilkynningu eða fylgigögnum skuli jafnan staðfestar af löggiltum endurskoðanda, sbr. 2. mgr. 10. gr. Slík staðfesting ætti að veita ákveðna tryggingu fyrir því að veittar upplýsingar séu réttar og áreiðanlegar, ekki síst upplýsingar um eignarhald hins erlenda aðila og önnur atriði sem varða hann, sbr. einnig athugasemdir við 10. gr.

Í 3. mgr. er ráðgert að þegar viðhlítandi tilkynning og fylgigögn hafa borist ráðherra skuli hann láta í té staðfestingu á móttöku þeirra með þeim réttaráhrifum sem greinir í 1. másl. 13. gr. Ástæða þessarar tilhögunar er sú að tilkynning og fylgigögn þurfa að uppfylla skilyrði 1. mgr. til að tímafrestur til afgreiðslu máls skv. 13. gr. geti byrjað að líða. Það er því eðlilegt að ráðherra láti í té staðfestingu á því að fram komin tilkynning og fylgigögn uppfylli skilyrði 1. mgr. og reglugerðar skv. 2. mgr., þannig að ekki leiki vafi á því hvenær tímafrestur skv. 13. gr. byrjar að líða.

Um 10. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli um rannsókn og gagnaöflun ráðherra við meðferð máls samkvæmt frumvarpinu.

Í 1. mgr. er ráðherra veitt heimild til að krefja hlutaðeigandi erlendan aðila um nauðsynlegar upplýsingar til að unnt sé að meta hvort viðkomandi ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Þetta væru þá upplýsingar til viðbótar eða fyllingar þeim upplýsingum sem þegar liggja fyrir í tilkynningu eða fylgigögnum skv. 9. gr., en í ljós getur komið við meðferð máls að þörf sé fyrir frekari upplýsingar um einstök atriði. Í þessu skyni er ráðherra einnig heimilt að krefjast upplýsinga úr hendi fyrirtækisins eða lögaðilans sem er andlag ráðstöfunar. Sú upplýsingaöflun getur m.a. lotið að því að sannreyna upplýsingar sem stafa frá hinum erlenda aðila um þá starfsemi sem fyrirbyggjandi ráðstöfun tekur til. Þá er ráðherra heimilt að afla upplýsinga frá öðrum stjórnvöldum. Hugtakið stjórnvald er hér notað í viðtekinni merkingu þess í stjórnsýslurétti. Engar takmarkanir eru á því hvaða innlendu stjórnvöld falla hér undir og getur þar bæði verið um að ræða stjórnvöld á vegum ríkisins og sveitarfélaga.

Heimildin í 1. mgr. nær til upplýsinga um hvaðeina það sem getur að mati ráðherra haft þýðingu við mat hans á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, þ.m.t. til að varpa ljósi á atriði sem tilgreind eru í 14. gr. Réttur ráðherra til upplýsinga samkvæmt framansögðu fellir samsvarandi skyldu á þá sem upplýsingakrafa getur beinst að skv. 1. mgr., og víkja ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu fyrir ákvæðinu, sbr. einnig 20. gr.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra geti, á hvaða stigi máls sem er, beint því til erlends aðila að hann leggi fram staðfestingu löggilts endurskoðanda á réttmæti upplýsinga í tilkynningu og fylgigögnum skv. 8. gr., og upplýsinga sem aflað er skv. 1. mgr. Staðfestingin skuli jafnframt geyma yfirlýsingu endurskoðandans um að hann sé óháður erlenda aðilanum og tengdum aðilum. Ef ekki reynist unnt að afla slíkrar staðfestingar endurskoðanda er jafnframt gert ráð fyrir að erlenda aðilanum beri að upplýsa ráðherra um ástæður þess. Ákvæðinu er ætlað að stuðla að réttmæti og áreiðanleika veittra upplýsinga, sbr. einnig athugasemdir við 8. gr.

Um 11. gr.

Í greininni er fjallað um viðbrögð ráðherra við annmörkum á upplýsingagjöf erlends aðila skv. 8. og 9. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra skuli krefjast úrbóta innan hæfilegs frests ef tilkynning eða fylgigögn skv. 9. gr. eru haldin annmörkum eða upplýsingagjöf erlends aðila til ráðherra skv. 10. gr. er ófullnægjandi. Lengd þess frests sem veittur er til úrbóta getur verið breytileg eftir aðstæðum hverju sinni.

Í 2. mgr. er lagt til að tímafrestur til úrlausnar máls skv. 13. gr. framlengist sjálfkrafa sem nemur þeim fresti sem veittur er til úrbóta ef um er að ræða ófullnægjandi upplýsingagjöf skv. 10. gr. Regla 2. mgr. um framlengingu tímafrests skv. 13. gr. á ekki við ef krafa ráðherra um úrbætur lýtur að annmörkum á upphaflegri tilkynningu eða fylgigögnum skv. 8. gr., enda byrjar tímafrestur skv. 13. gr. ekki að líða fyrir en þessi gögn hafa borist ráðherra í fullnægjandi horfi, sbr. 3. mgr. 9. gr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um afleiðingar þess ef erlendur aðili sinnir ekki kröfu ráðherra um úrbætur skv. 1. mgr. á fullnægjandi hátt. Lagt er til að ráðherra geti þá ákveðið að ekki verði af frekari meðferð máls, enda séu svo verulegir annmarkar á upplýsingagjöf erlends aðila að ófært sé að taka efnislega ákvörðun í málinu. Ákvörðun ráðherra um að ljúka máli á þann hátt hefur sömu réttaráhrif og ákvörðun skv. 4. mgr. 15. gr., þ.e. um bann við framgangi ráðstöfunar, sbr. þó 4. mgr. Eðlilegt er að ráðherra verði ekki knúinn til að taka efnislega ákvörðun í máli, þegar nauðsynlegan grundvöll skortir til þess sökum þess að erlendur aðili veitir ekki nauðsynlegt liðsinni sitt við að upplýsa málið. Leiðir það þá til þess að viðkomandi ráðstöfun nær ekki fram að ganga að óbreyttu. Þessu úrræði verður þó sem fyrr segir ekki beitt nema annmarkar á upplýsingagjöf erlends aðila séu verulegir.

Í 4. mgr. er ráðgert að ráðherra skuli taka til greina beiðni erlends aðila um að endurupptaka mál sem lokið hefur verið á þann hátt sem greinir í 3. mgr., enda sé með beiðninni ráðin bót á þeim annmörkum á upplýsingagjöf sem leiddu til þeirra málaloka. Fallist ráðherra á slíka beiðni skal tímafrestur skv. 12. gr. reiknast eins og um nýtt mál væri að ræða. Helgast þessi síðastnefnda regla ekki síst af því að þegar mál er endurupptekið þarf að líkindum að endurtaka málsmeðferðina nokkurn veginn frá grunni. Er þannig í reynd um nýtt mál að ræða við þessar aðstæður þótt að formi til sé um endurupptöku fyrra máls að ræða eins og segir í ákvæðinu.

Um 12. gr.

Greinin fjallar um samráð milli stjórnvalda við meðferð mála samkvæmt frumvarpinu.

Í 1. mgr. eru fyrirmæli um skyldbundið samráð. Samkvæmt 1. málsl. skal ráðherra við meðferð máls kalla eftir sjónarmiðum frá ráðherrum sem fara með utanríkis-, öryggis- og varnarmál, málefni þjóðaröryggisráðs og málefni almannavarna. Þessir ráðherrar eiga fast sæti í þjóðaröryggisráði, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um þjóðaröryggisráð.

Þá er lagt til að ráðherra verði jafnframt skylt skv. 2. málsl. 1. mgr. að óska eftir sjónarmiðum ráðherra þess eða þeirra málefnasviða „sem viðkomandi ráðstöfun snertir einkum og sér í lagi“. Við mat á því hvaða ráðherra á í hlut verður einkum horft til andlags þeirrar ráðstöfunar sem sætir rýni. Til dæmis kann að ráðstöfun að lúta að fyrirtæki í tilteknum atvinnugeira, sem heyrir undir málefnasvið tiltekins ráðherra. Ber þá að afla sjónarmiða frá þeim ráðherra, enda er mikilvægt að sérþekking á viðkomandi málefnasviði liggja m.a. til grundvallar endanlegri ákvörðun. Í sumum tilvikum kemur til greina að afla sjónarmiða frá fleiri en einum ráðherra, ef skörun er við fleiri en eitt málefnasvið. Hitt er einnig til að sá ráðherra, sem fer með rýnimálið, fari jafnframt með það málefnasvið sem ráðstöfun snertir einkum og sér í lagi, og að engum öðrum ráðherra sé til að dreifa skv. 2. málsl. Í slíku tilviki myndi 2. málsl. ekki eiga við.

Þar sem mat á því hvaða málefnasvið á við skv. 2. málsl. getur valdið vafa í framkvæmd, er tekið fram í 3. málsl. að ráðherra hafi fullnaðarmat um við hvern eða hverja aðra ráðherra

hann hefur samráð skv. 2. másl. Ákvörðun ráðherra í máli yrði þannig t.d. ekki hnekktt á þeim grunni að val hans á málefnasviði skv. 2. másl. hafi verið rangt. Með öðrum orðum er val hans á því hvern ráðherra hann hefur samráð við skv. 2. másl. endanlegt. Getur það því engin sjálfstæð áhrif haft á gildi ákvörðunar ráðherra hvernig að samráði skv. 2. másl. var staðið og hvort misbrestur hafi orðið á því. Vart þarf að taka fram að gagnstæðu máli gegnir að þessu leyti um þá ráðherra sem taldir eru upp í 1. másl., enda er í þeim málslið beinlínis vísað til tilgreindra málefnasviða og veitir það ákvæði því ekkert svigrúm til mats að þessu leyti.

Samráð sem mælt er fyrir um í greininni er mikilvægur þáttur í að upplýsa mál, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga. Þá er ljóst að mál samkvæmt frumvarpinu geta snert málefnasvið ólíkra ráðherra og annarra stjórnvalda. Því er mikilvægt að vandað sé til samráðs samkvæmt þessari grein frumvarpsins.

Um 13. gr.

Lagt er til í 1. másl. að frestur ráðherra til að taka ákvörðun skv. 15. gr. verði 60 virkir dagar frá því að viðhlítandi tilkynning og fylgigögn bárust ráðherra, sbr. 3. mgr. 9. gr. Áréttu ber að tímafrestur samkvæmt þessari grein frumvarpsins getur fyrst byrjað að líða á því tímamarki sem greinir í 3. mgr. 9. gr.

Í 2. og 3. másl. er síðan ráðgert að ráðherra geti framlengt tímafrest skv. 1. másl. í tvenns konar tilvikum.

Annars vegar sé ráðherra heimilt að framlengja tímafrestinn um allt að 30 virka daga telji hann það nauðsynlegt vegna rannsóknar máls, þar á meðal ef dráttur verður á upplýsingagjöf skv. 10. gr. Játa verður ráðherra hæfilegt svigrúm til að leggja mat á hvort ástæða sé til að beita þessari heimild til framlengingar á tímafresti í ljósi þeirrar rannsóknarskyldu sem hann ber samkvæmt stjórnisýslulögum.

Hins vegar er ráðgert að ráðherra sé heimilt að framlengja tímafrest samkvæmt ákvæðinu um hæfilegan tíma með samþykki hlutaðeigandi erlends aðila. Í þessu síðarnefnda tilviki nefnir ákvæðið ekki fastan dagafjölda sem framlenging frestsins getur numið að hámarki, heldur er ráðgert að lengd frestsins verði ákveðin eftir þörfum hverju sinni og samkvæmt samkomulagi ráðherra og hlutaðeigandi erlends aðila. Erlendur aðili getur t.d. þurft meiri tíma til að afla tiltekinna gagna eða upplýsinga og lagt til ákveðinn frest í því skyni. Eftir sem áður ber ráðherra að gæta að eðlilegum málshraða, óháð viljaafstöðu málsaðila.

Taka ber fram að önnur ákvæði frumvarpsins geta, eftir því sem nánar greinir í þeim, leitt til framlengingar á tímafresti samkvæmt greininni. Þá skal vakin athygli á því að tímafrestur samkvæmt greininni gildir ekki um mál vegna mögulegrar breytingar eða afturköllunar á ákvörðun ráðherra, sbr. 16. gr., og heldur ekki mál sem falla undir 17. gr. um úrræði vegna brota gegn lögnum.

Um 14. gr.

Í greininni eru tilgreind í sjö tölulíðum þau viðmiðunatriði sem ráðherra skal einkum horfa til við mat á því hvort ráðstöfun sem sætir rýni skv. IV. kafla frumvarpsins feli í sér ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Matsviðmiðin lúta öðrum þræði að inntaki og skilmálum ráðstöfunarinnar, andlagi hennar svo og erlenda aðilanum sem stendur að henni. Meðal annars skiptir máli eðli og umfang eignarráða eða áhrifavalds erlendur aðili öðlast yfir því fyrirtæki eða fasteign sem um ræðir. Hvað varðar eðli og skilmála fyrirliggjandi ráðstöfunar yrði Þá vegur þungt í matinu hvert andlag ráðstöfunar er. Þar getur m.a. skipt máli hvort um sé að ræða innlendan rekstraraðila á viðkvæmu sviði skv. 3. gr. eða fasteign með sérstakt verndargildi skv. 6. gr. væri almennt ástæða til að beita strangara mati en ella.

Atriði sem lúta að hinum erlenda aðila sem á í hlut vega ekki síður þungt í matinu. Skiptir þar sköpum hvert orðspor hans er og reynsla af sambærilegum fjárfestingum eða viðskiptum hér á landi eða annars staðar, sbr. 2. tölul. Einnig verður litið til þess hvort hann hafi verið fús til samstarfs við stjórnvöld við meðferð máls, m.a. hvort upplýsingagjöf hafi verið sinnt á fullnægjandi hátt svo að mál teljist nægilega upplýst, sbr. 8. tölul. Í þessu sambandi hefur jafnframt höfuðþýðingu hvort eignarhald og stjórnskipulag erlenda aðilans sé gagnsætt svo að ekki fari milli mála hvernig raunverulegu eignarhaldi og eigendakeðju almennt sé háttáð, sbr. 3. tölul. Ástæðan er sú að leiki vafi á um eignarhald aðilans getur það talist til sjálfstæðrar áhættu og þar með ógnar í skilningi ákvæðisins. Innan þessa rúmast einnig tilvik þar sem óljóst er hvernig yferráðum, áhrifum eða fjármögnun aðilans er annars háttáð. Þetta atriði tengist einnig náð þeim atriðum sem tilgreind eru í 2. tölul. og 4.-6. tölul.

Í 4.-6. tölul. eru talin upp tilgreindar aðstæður sem vega sérstaklega þungt við mat á ráðstöfun samkvæmt þessari grein frumvarpsins og geta hæglega leitt til þess einar og sér að ráðstöfun sé synjað. Í fyrsta lagi skal gæta sérstaklega að því hvort vísbendingar séu um að erlent ríki eða erlendur opinber aðili tengist ráðstöfun í krafti eignarhalds, stjórnunartengsla, yferráða, fjármögnunar eða annarra áhrifa, sbr. 4. tölul. Hér eru einkum höfð í huga tilvik þar sem einkaréttarlegir lögaðilar leppa fyrir erlenda opinbera aðila, þ.e. eru í dulduðum eignar-, fjárhags- eða stjórnunartengslum við slíka aðila. Mikilvægt er að leiða slíkar aðstæður í ljós enda er ástæða til að gæta mikillar varfærni þegar erlendir opinberir aðilar standa að baki ráðstöfun, stýra henni eða fjármagna, beint eða óbeint. Ástæðan er sú að þegar slíkir aðilar eiga í hlut er ekki hægt að útiloka að önnur sjónarmið en viðskiptaleg búi að baki ráðstöfun, sem kunna að fara í bága við markmið og verndarhagsmuni frumvarpsins. Í annan stað ber við mat á ráðstöfun samkvæmt ákvæðinu að gæta að því hvort hætta sé á að fyrirliggjandi ráðstöfun tengist peningþvætti eða fjármögnun hryðjuverka eða feli í sér tilraun til slíkrar háttsemi, eða að erlendi aðilinn hafi annars verið viðriðinn ólögmæta eða refsiverða háttsemi hér á landi eða erlendis, sbr. 5. tölul. Við eftirgrennslan um þetta mætti vafalítið styðjast m.a. við sams konar aðferðir og tilkynningarskyldir aðilar beita samkvæmt löggjöf um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Hversu langt þarf að ganga við slíka eftirgrennslan ræðst af atvikum hverju sinni. Í þriðja lagi skal hugað að því skv. 6. tölul. hvort hætta sé á að fyrirliggjandi ráðstöfun sé ósamrýmanleg efnahagslegum þvingunaraðgerðum sem Ísland hefur skuldbundið sig til að framfylgja. Þekkt er að fjármagnshreyfingar milli ríkja geta verið liður í að fara kringum þvingunaraðgerðir sem beinast t.d. að ákveðnum hópum með tengsl við tiltekin ríki. Mikilvægt er að sporna við tilraunum til slíkrar sniðgöngu.

Þegar öllu er á botninn hvolft verður mat á því hvernig ráðstöfun horfir við sjónarmiðum um þjóðaröryggi og allsherjarreglu óhjákvæmilega mjög háð atvikum og aðstæðum í hverju máli fyrir sig. Því er ógerlegt að setja fram nákvæma forskrift um hvernig matið skuli almennt fara fram í einstökum málum. Verði frumvarpið að lögum munu þó vafalaust mótast nánari viðmiðanir um þetta í stjórnsluframkvæmd, m.a. innan ólíkra málaflokka. Í þessu ljósi eru viðmiðunatriðin í 1.-8. tölul. ekki tæmandi um þau sjónarmið og atriði sem byggt verður á við mat á ráðstöfun samkvæmt frumvarpinu, eins og orðalag greinarinnar ber með sér. Þó má ganga út frá því að þau atriði sem tilgreind eru í 1.-8. tölul. verði jafnan þungamiðjan í matinu og horfa þau því jafnframt til takmörkunar á valdheimildum ráðherra samkvæmt frumvarpinu.

Eins og áður kom fram beinist mat ráðherra samkvæmt greininni að verulegu leyti að atriðum sem snúa að þeim erlenda aðila sem stendur að fyrirliggjandi ráðstöfun og er aðili að því máli sem til meðferðar er. Þá er ráðgert að ráðherra geti, ef við á, tekið tillit til þess hvernig þessi sömu atriði horfa við aðilum sem eru tengdir hinum erlenda aðila, sbr. 16. tölul. 2. gr.

Um 15. gr.

Í greininni er fjallað um niðurstöðu ráðherra í máli skv. IV. kafla frumvarpsins. Í greininni er gert ráð fyrir að málalýktir geti einkum orðið þrenns konar; að ráðstöfun sé samþykkt óbreytt, að hún sé samþykkt með skilyrðum, eða að lagt sé bann við framgangi hennar. Hver niðurstaðan verður veltur á því hvort fyrirbyggjandi ráðstöfun sé að mati ráðherra talin ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sem og eðli slíkrar ógnar, sbr. einnig matsviðmið 14. gr.

Með hliðsjón af reynslu annarra þjóða má vænta þess að flestum rýnimálum ljúki með samþykki ráðstöfunar án íhlutunar, sbr. 1. mgr. Þá er tekið fram í 2. mgr. að slíkt samþykki taki einnig, ef við á, til eftirfarandi fullnustu fjárkröfu, veðréttinda og annarra tryggingarréttinda, nema ráðherra ákveði annað með skilyrði skv. 3. mgr.

Það er fortakslaust skilyrði fyrir því að ráðstöfun sé samþykkt án íhlutunar skv. 1. mgr. að að hún sé ekki talin ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Að öðrum kosti ber ráðherra að taka afstöðu til þess hvort fyrirbyggjandi ráðstöfun geti náð fram að ganga með skilyrðum, sem eru að mati ráðherra fallin til að koma í veg fyrir þá ógn sem talin er vera fyrir hendi, sbr. 3. mgr.

Lagt er til grundvallar að ráðherra hafi rúmt svigrúm til að ákveða með efni skilyrða sem sett verða skv. 3. mgr., enda séu þau málefnaleg og fallin til að ná settum markmiðum um vernd þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Svo að dæmi séu nefnd gætu skilyrði ráðherra, eftir þörfum hverju sinni, beinst að takmörkunum á valdi eða réttindum hlutaðeigandi yfir því fyrirtæki eða eign sem ráðstöfun lýtur að, svo og reglubundinni upplýsingagjöf til stjórnvalda um atriði sem skipta máli fyrir forsendur skilyrða. Gera má ráð fyrir að skilyrðum verði að jafnaði ekki markaður sérstakur gildistími. Þau myndu því að meginreglu gilda jafnlengi og viðkomandi erlendur aðili héldi á réttindum sínum og annað kæmi ekki til.

Þegar til álita kemur að setja skilyrði skv. 3. mgr. ber ráðherra að veita hlutaðeigandi erlendum aðila hæfilegan frest til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um fyrirhuguð skilyrði, sem hefur jafnframt í för með sér samsvarandi lengingu á tímafresti til úrlausnar máls skv. 13. gr. Leggja ber áherslu á að skilyrði séu ákveðin í sátt við hlutaðeigandi fjárfesti eftir því sem framast er kostur, án þess að gefinn sé afsláttur af skilyrðum sem nauðsynleg þykja.

Telji ráðherra ekki fært að samþykkja ráðstöfun með skilyrðum, vegna þess að þau nægja ekki til að koma í veg fyrir þá ógn sem um ræðir, eða hlutaðeigandi erlendur aðili kys fremur að losna undan ráðstöfun en að gangast undir skilyrði, er ráðherra rétt að nýta það þrautáurræði að taka ákvörðun um að bann skuli lagt við framgangi viðkomandi ráðstöfunar, sbr. 4. mgr. Slík ákvörðun veldur því að viðkomandi ráðstöfun telst ógild og þar með óbindandi fyrir þá aðila sem eiga í hlut, auk þess sem aðgerðir sem færu í bága við slíka ákvörðun ráðherra myndu geta orðið tilefni til beitingar úrræða skv. 17. gr.

Í 4. mgr. er einnig ráðgert að hafi ráðstöfun, sem bann er lagt við, þegar komið til framkvæmda að einhverju leyti skuli ákvörðun ráðherra jafnframt mæla fyrir um að þær aðgerðir skuli ganga til baka, þannig að sama ástandi verði komið á og ráðstöfunin hafi ekki átt sér stað. Ef um tilkynningarskylda ráðstöfun er að ræða ætti hún almennt ekki að hafa komið til framkvæmda á þessum tímamarki, sbr. 4. gr., 5. gr. og 7. gr. Hið gagnstæða getur aftur á móti átt við um ráðstafanir sem sæta frumkvæðisrýni, sbr. 6. og 8. gr.

Ekki er gert ráð fyrir að til þeirra málaloka, sem lýst er í 4. mgr., geti komið nema brýna nauðsyn krefji með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu og að ljóst þyki að því vægara úrræði að setja skilyrði skv. 3. mgr. verði ekki við komið.

Um 16. gr.

Í greininni er kveðið á um heimild ráðherra til að breyta ákvörðun sinni skv. 15. gr., eða afturkalla slíka ákvörðun og taka nýja ákvörðun í hennar stað, í þrenns konar tilvikum sem talin eru upp í 1.-3. tölul. Í fyrsta lagi kemur til álita að beita heimildinni ef ákvörðun hans hefur byggst á röngum, villandi eða ófullnægjandi upplýsingum, sbr. 1. tölul. Í öðru lagi ef brotið hefur verið gegn skilyrði sem ráðherra hefur sett skv. 2. mgr. 15. gr., sbr. 2. tölul. Í þriðja lagi ef verulegar breytingar verða á forsendum fyrir mati ráðherra á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, sbr. 3. tölul.

Í 3. mgr. kemur fram að ráðherra sé heimilt að afla upplýsinga á grundvelli 10. gr. í máli sem lýtur að beitingu heimildar skv. 1. mgr. Þá sé ráðherra heimilt í slíku máli að hafa samráð við aðra ráðherra og stjórnvöld skv. 12. gr. eftir því sem þörf krefur. Loks er tekið fram að tímafrestur skv. 13. gr. gildi ekki í slíku máli.

Með stoð í 1. mgr. er ráðherra m.a. unnt að gera breytingar á skilyrðum sem sett hafa verið á grundvelli 2. mgr. 15. gr., eða eftir atvikum bæta við skilyrðum eða fella brott gildandi skilyrði. Þannig getur ákvörðun ráðherra, sem tekin er á grundvelli 1. mgr., verið hvort tveggja íþyngjandi eða ívilnandi, eftir því hvernig mál horfir við hverju sinni.

Eins og áður kom fram gerir 2. tölul. 1. mgr. ráð fyrir að heimild ákvæðisins verði beitt ef brotið er gegn skilyrðum, sem ráðherra hefur sett með stoð í 2. mgr. 15. gr. Við sama tilefni getur einnig komið til greina að beita úrræðum skv. 17. gr., sbr. athugasemdir við þá grein hér á eftir. Það kemur í hlut ráðherra að meta hvor leiðin skuli farin, eftir eðli og alvarleika brots og atvikum að öðru leyti.

Um 17. gr.

Greinin mælir fyrir um úrræði sem ráðherra er heimilt að beita til að bregðast við brotum gegn ákvæðum frumvarpsins, svo og ákvörðunum ráðherra sem teknar eru með stoð í þeim. Ekki er um refsikennd viðurlög að ræða, heldur almenn framfylgdarúrræði sem miða að því að vinda ofan af ólögættu ástandi, sem skapast við brot.

Í 1.-5. tölul. 1. mgr. eru taldar upp þær tegundir brota sem geta orðið grundvöllur að beitingu úrræða samkvæmt þessari grein frumvarpsins. Í 2. mgr. er því bætt við að úrræðum samkvæmt greininni verði einnig beitt um ótilhlýðilegar ráðstafanir sem miða sýnilega að því að sniðganga ákvæði frumvarpsins, eða ákvæði stjórnvaldsfyrirmæla eða ákvarðanir ráðherra á grundvelli frumvarpsins, sem nánar greinir í 1.-6. tölul. mgr., þar á meðal í tilvikum þar sem innlendir aðili er leppur fyrir erlendan aðila. Með þessu ákvæði er sjónum beint að ráðstöfunum sem útfærðar eru gagngert til að sniðganga ákvæði frumvarpsins, einkum um tilkynningarskyldu. Í ákvæði 2. mgr. er nefnd sem dæmi sú aðstaða að innlendir aðili leppi ráðstöfun fyrir erlendan aðila, þannig að við fyrstu sýn gæti ráðstöfunin virst falla utan gildissviðs frumvarpsins.

Í 3. mgr. er kveðið á um úrræði sem ráðherra getur beitt vegna brota skv. 1. eða 2. mgr. Fyrst í stað er gert ráð fyrir að ráðherra skori á hlutaðeigandi að bæta úr broti. Sé þeirri áskorun ráðherra ekki sinnt eða úrbætur eru hvorki mögulegar né raunhæfar, er lagt til að ráðherra verði heimilt að beita þrenns konar úrræðum, einu eða fleiri saman, eða hvoru á fætur öðru, eftir því sem við á, í þeim tilgangi að koma á lögættu ástandi. Þessum úrræðum er nánar lýst í 1.-3. tölul.

Í fyrsta lagi er lagt til í 1. tölul. 3. mgr. að ráðherra sé heimilt að fyrirskipa að undið skuli ofan af ráðstöfun að viðlögðum dagsektum. Slík ákvörðun geti m.a. lotið að því að gripið skuli til nauðsynlegra ráðstafana til að losa um eignarhlut eða önnur réttindi hlutaðeigandi erlends aðila, þ.m.t. að réttindi séu boðin til sölu á markaði ef við á. Í ákvæðinu eru einnig fyrirsmæli um fjárhæð dagsekta, svo og um lögveðrétt fyrir dagsektum í þeim eignarhlut eða réttindum

erlends aðila sem brot lýtur að, auk sérstakrar heimildar til þess að krefjast þess að viðkomandi réttindi verði seld nauðungarsölu á grundvelli slíks lögveðs.

Í öðru lagi er lagt til í 2. tölul. 3. mgr. að ráðherra geti lýst réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk þannig að hann verði eins settur og ráðstöfun hafi ekki átt sér stað. Á þessum grunni er ráðgert að ráðherra geti m.a. ákvæðið, eftir því sem við á hverju sinni, að atkvæðisréttur í fyrirtæki eða lögaðila falli niður og skuli þá litið fram hjá honum, m.a. við atkvæðagreiðslu á hluthafafundi og útgreiðslu arðs. Jafnframt geti ráðherra fellt niður ráðstöfunarheimild yfir viðkomandi fasteign eða fasteignaréttindum, og að ráðstafanir sem fara í bága við þá ákvörðun ráðherra teljist ógildar.

Í þriðja lagi er lagt til í 3. tölul. 3. mgr. að ráðherra geti fyrir hönd ríkissjóðs krafist innlausnar á réttindum hlutaðeigandi aðila. Náist ekki samkomulag um innlausnarverð skal fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms. Ákvæðið felur því í sér eignarnámsheimild, sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um að fullar bætur komi fyrir eign. Áskilnaði um almannabörf er einnig fullnægt, enda helgast þetta úrræði af réttarvörslunauðsyn, þ.e. nauðsyn þess að tryggja að ákvæðum frumvarpsins sé fylgt og að unnt sé ef út af er brugðið að koma á lögmætu ástandi. Í ljósi meðalhófsreglu verður þó að ganga út frá því að innlausn skv. 3. mgr. yrði að jafnaði ekki beitt nema sem algeru þrautaúrræði að öðrum úrræðum frágengnum.

Við val á milli úrræða skv. 3. mgr. ber ráðherra sem endranær að gæta þess að það úrræði, sem verður fyrir valinu, sé fallið til að koma á lögmætu ástandi, og að ekki sé gengið lengra en nauðsyn ber til. Þá ber ráðherra, sem fyrr segir, að reyna til þrautar að fá aðila til að bæta úr broti áður en úrræðum skv. 3. mgr. er beitt. Ætla verður að í flestum tilfellum ætti aðila að vera það í lófa lagið, t.d. ef um er að ræða brot gegn tilkynningarskyldu skv. 3. eða 6. gr., en úr því má bæta einfaldlega með því að beina fullnægjandi tilkynningu til ráðherra. Tæki þá við hefðbundin málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu. Eftir sem áður myndi sú staðreynd, að hlutaðeigandi aðili hefði ekki virt tilkynningarskyldu í öndverðu, geta haft áhrif á efnislegt mat ráðherra á ráðstöfuninni og atvikum varðandi hana skv. 13. gr.

Vakin skal athygli á því í tengslum við þessa grein frumvarpsins að samkvæmt almennum reglum félagaréttar er félagsstjórn og framkvæmdastjóra óheimilt að framfylgja ákvörðunum hluthafafundar eða annarra stjórnaraðila félagsins ef ákvarðanirnar eru ógildar vegna þess að þær brjóta í bága við lög eða félagssamþykktir, sbr. m.a. 2. mgr. 76. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995. Þá getur hluthafi, stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri, að nánari skilyrðum uppfylltum, leitað ógildingar fyrir dómstólum á ákvörðun hluthafafundar sem hefur verið tekin með ólögmætum hætti. Almennar reglur félagaréttar styðja þannig við framfylgd ákvæða frumvarpsins til viðbótar úrræðum ráðherra samkvæmt þessari frumvarpsgrein.

Í 4. mgr. er lagt til að ráðherra sé heimilt að afla upplýsinga á grundvelli 10. gr. í máli sem lýtur að því hvort brot skv. 1. eða 2. mgr. hafi verið framið og beitingu úrræða af því tilefni skv. 3. mgr. Þá sé ráðherra heimilt í slíku máli að hafa samráð við aðra ráðherra og stjórnvöld skv. 12. gr. eftir því sem þörf krefur. Loks er tekið fram í 4. mgr. að tímafrestur skv. 13. gr. gildi ekki um mál sem þessi grein frumvarpsins (16. gr.) tekur til.

Um 18. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að ákveða að ráðstöfun og frekari framkvæmd hennar skuli stöðvuð til bráðabirgða ef grunur leikur á um brot sem greinir í 1. eða 3. tölul. 1. mgr. 17. gr., eða að ráðstöfun hafi komið til framkvæmda þrátt fyrir að heimild til hennar hafi verið afturkölluð, sbr. 16. gr. Með sömu skilyrðum, og eftir atvikum samhliða ákvörðun skv.

1. másl., verði ráðherra heimilt að lýsa réttindi hlutaðeigandi aðila óvirk til bráðabirgða á þann hátt sem greinir í 2. tölul. 3. mgr.

Í 2. mgr. er jafnframt lagt til að ráðherra verði heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun, þess efnis sem lýst er í 1. mgr., um ráðstöfun sem sætir frumkvæðisrýni samkvæmt 6. eða 8. gr., ef brýna nauðsyn krefur með tilliti til þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að bráðabirgðaákvörðun samkvæmt ákvæðinu gildi þangað til ráðherra tekur endanlega ákvörðun í viðkomandi máli. Sé bráðabirgðaákvörðun reist á 2. mgr. geti hún þó að hámarki gilt í 60 virka daga.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ráðuneytum og ríkisstofnunum sé óheimilt að veita leyfi, samþykki eða staðfestingu á grundvelli annarra laga fyrir ráðstöfun sem felur í sér brot skv. 1. eða 2. mgr. 17. gr. eða bráðabirgðaákvörðun gildir um skv. 18. gr. Sama eigi við um þinglýsingu, opinbera skrásetningu og sambærilegar stjórnvaldsathafnir. Þá er ráðgert að hlutaðeigandi stjórnvaldi verði skylt að vinda ofan af slíkri stjórnvaldsathöfn með stoð í ákvæði þessu hafi hún þegar farið fram.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt, með ákvörðun, að fela ríkisstofnun, einni eða fleiri, tilgreind verkefni sem varða framkvæmd ákvæða laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla og ákvarðana ráðherra á grundvelli þeirra, enda liggi fyrir samþykki þess ráðherra sem viðkomandi stofnun heyrir undir samkvæmt forsetaúrskurði. Skortur á slíkri ákvörðun kemur þó ekki í veg fyrir að ráðherra óski eftir aðstoð tiltekinnar ríkisstofnunar vegna upplýsingaöflunar með stoð í 10. gr.

Um 20. gr.

Greinin hefur að geyma fyrirmæli þagnarskyldu og meðferð upplýsinga í málum samkvæmt frumvarpinu. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 21. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra skipi stýrihóp sem stuðla eigi að yfirsýn og gagnsæi varðandi framkvæmd ákvæða frumvarpsins, móta og samræma verklag hlutaðeigandi stjórnvalda í þeim efnum og gera tillögur til ráðherra um úrbætur ef við á. Enn fremur er lagt til að ráðherra geti ákveðið að stýrihópurinn verði vettvangur fyrir samráð í einstökum málum skv. 12. gr. ef þeir ráðherrar, sem nefndir eru í 1. másl. 1. mgr. þeirrar greinar, samþykkja það hverju sinni. Það getur óneitanlega horft til hagræðis og aukinnar skilvirkni að samráð milli stjórnvalda í málum samkvæmt frumvarpinu fari fram á vettvangi slíks hóps.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra, og hver þeirra ráðherra sem nefndir eru í 1. másl. 1. mgr. 12. gr., tilnefni einn fulltrúa til setu í stýrihópnum til eins árs í senn. Sá fulltrúi sem skipaður er af ráðherra, sem fjárfestingarýni heyrir undir samkvæmt forsetaúrskurði, skuli vera formaður hópsins. Tilnefna skuli jafnmarga varamenn með sama hætti. Þá er ráðgert að stýrihópurinn geti eftir þörfum vegna tiltekinnar verkefna sinna kallað til fulltrúa annarra ráðuneyta og ríkisstofnana til setu á fundum hópsins eða aflað gagna og upplýsinga frá þeim. Mikilvægt er að umgjörð stýrihópsins sé sveigjanleg að þessu leyti enda snerta viðfangsefni hans ýmis málefnavið sem heyra undir ólík ráðuneyti og ríkisstofnanir.

Um 22. gr.

Greinin fjallar um málskot til dómstóla. Í 1. mgr. er kveðið á um að ákvarðanir ráðherra á grundvelli frumvarpsins verði bornar undir héraðsdóm í samræmi við almennar reglur, sbr.

60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar, enda sé mál höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila varð kunnugt um viðkomandi ákvörðun. Þar sem ákvarðanir ráðherra samkvæmt frumvarpinu varða ríka almannahagsmuni þykir rétt að miða við þriggja mánaða málshöfðunarfrest, sem er t.a.m. jafnlangur fresti til að bera ákvarðanir Seðlabanka Íslands undir dómstóla skv. 18. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra sé heimilt í dómsmáli skv. 1. mgr., m.a. að eigin frumkvæði, að krefjast þess að skjal verði lagt fyrir dómara í trúnaði ef það hefur að geyma upplýsingar sem nauðsynlegt er að fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, sbr. 69. gr. laga um meðferð einkamála. Lagt er til að dómari taki afstöðu til slíkrar kröfu ráðherra með ákvörðun, sem yrði samkvæmt því ekki kæránleg til æðra dóms. Féllist dómari á slíka kröfu ráðherra myndu aðrir málsaðilar og málflytjendur þeirra ekki eiga rétt til aðgangs að viðkomandi skjali eða upplýsingum um efni þess. Þá er ráðgert að ákvæði málsgreinarinnar gildi einnig í málum sem rekin eru fyrir æðra dómi.

Ákvæðið helgast af nauðsyn þess að ráðherra verði ekki knúinn, í því skyni að verja ákvörðun sína fyrir dómi, að rjúfa trúnað um skjal sem nauðsynlegt er að fari leynt vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, enda gæti slíkt m.a. stefnt í hættu samstarfi innlendra og erlendra yfirvalda á þessu sviði. Með ákvæðinu eru því tekin af öll tvímæli um að heimildinni í 69. gr. laga um meðferð einkamála, til að leggja skjal fyrir dómara í trúnaði, megi beita að framangreindu skilyrði uppfylltu, hvað sem líður skilyrðum sem sett eru í 69. gr. nefndra laga.

Um 23. gr.

Í greininni er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð, eina eða fleiri, um nánari framkvæmd ákvæða frumvarpsins [xx].

Um 24. gr.

Í greininni er að finna heimild til gjaldtöku vegna meðferðar mála samkvæmt frumvarpinu. [xx].

Um 25. gr.

Greinin hefur að geyma gildistökuákvæði.

Í 2. mgr. er ráðgert að ákvæðum frumvarpsins um frumkvæðisrýni, sbr. 6. og 8. gr., verði beitt um ráðstafanir, sem áttu sér stað á síðustu tveimur árum fyrir gildistöku ákvæða frumvarpsins, í tveimur tilvikum: Annars vegar þar sem ráðstöfun hefur farið fram andstætt ákvæðum annarra laga um takmörk á fjárfestingu erlendra aðila í lögaðilum, fasteignum eða fasteignaréttindum, eða um skyldu til að afla leyfis vegna slíkrar fjárfestinga, og hins vegar þegar erlendir opinber aðili utan EES-svæðisins hefur öðlast eignarráð yfir fasteign, þrátt fyrir 5. mgr. 1. gr. laga um eignarétt og afnotarétt fasteigna, í krafti eignaraðildar eða verulegra áhrifa yfir lögaðila með staðfestu á EES-svæðinu. Í fyrra tilvikinu er beinlínis um að ræða brot gegn gildandi lögum, en í hinu síðara sniðgöngu erlends opinbers aðila á gildandi takmörkun í 5. mgr. 1. gr. laga um eignarétt og afnotarétt fasteigna. Við slíkar aðstæður verður ekki talið að beiting ákvæða frumvarpsins um frumkvæðisrýni, um ráðstafanir tvö ár aftur í tímann, feli í sér ólögmeta hlutun í réttarstöðu sem stofnaðist fyrir gildistöku ákvæða frumvarpsins. Áréttu ber að heimild þessari verður ekki beitt nema að uppfylltum skilyrðum 6. eða 8. gr., þ.m.t. um að frumkvæðisrýni sé nauðsynleg vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu.

Um 26. gr.

Greinin kveður á um brottfall tiltekinna ákvæða í gildandi lögum sem telja má að séu ýmist leyst af hólmi með ákvæðum frumvarpsins, eða ekki þykir ástæða til að haldi gildi sínu verði frumvarpið að lögum. Meðal annars er lagt til að gildandi 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri verði felld brott, ásamt tilteknum öðrum ákvæðum þeirra laga sem frumvarpið leysir af hólmi beint eða óbeint.