

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum (nefnd lögð niður, takmörkun tilkynningarskyldu).

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. 5.–7. másl. 1. mgr. falla brott.
- b. Í stað orðanna „nefnd um erlenda fjárfestingu“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: ráðherra.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Tilkynna ber ráðherra erlenda fjárfestingu á þeim sviðum þar sem sérstakar takmarkanir gilda, sbr. 1.–3. tölul. 1. mgr. 4. gr., jafnskjótt og samningur eða ákvarðanir þar að lútandi liggja fyrir.
- b. Við bætist ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi:
Tilkynningarskylda hvað varðar 2. og 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. gildir þó ekki um einstaklinga eða lögaðila þeirra ríkja sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahags-svæðið, aðilar að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða um Færeyinga, enda séu viðkomandi aðilar búsettir eða með heimilisfesti í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahags-svæðið, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 1. mgr. fellur brott.
- b. Í stað 1. og 2. másl. 2. mgr. kemur nýr málsliður sem orðast svo: Nú telur ráðherra að tiltekin erlend fjárfesting ógni öryggi landsins eða gangi gegn allsherjarreglu, almannaöryggi eða almannaheilbrigði eða ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi, og getur hann þá stöðvað slíka fjárfestingu, enda kunngjöri hann ákvörðun sína innan átta vikna frá því að honum berst vitneskja um hlutaðeigandi fjárfestingu.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarpið var samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu af starfshóp sem skipaður var 8. janúar 2014 til að endurskoða lög um erlenda fjárfestingu, nr. 34/1991. Frumvarpið felur í sér að nefnd um erlenda fjárfestingu verður lögð niður og að tilkynningarskylda laganna verði afmörkuð við þau svið þar sem sérstakar takmarkanir eru gerðar.

Undanfárin ár hefur töluvert verið rætt um erlenda fjárfestingu og nauðsyn þess að reglur sem um það efni gilda séu einfaldar og skýrar og ekki óþarflega íþyngjandi miðað við það markmið sem þeim er ætlað að ná. Er þá oft sérstaklega vísað til laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

Þáverandi iðnaðarráðherra skipaði starfshóp um tillögugerð í tengslum við stefnu stjórnvalda um erlenda fjárfestingu 13. október 2010. Starfshópin skipuðu Aðalsteinn Leifsson, formaður, Geir A. Gunnlaugsson, Kristín Pétursdóttir og Vilborg Einarsdóttir. Jafnframt veitti Helga Kristinsdóttir hagfræðingur faglega ráðgjöf. Starfshópurinn lagði m.a. til í skýrslu sinni að lög um erlenda fjárfestingu yrðu felld úr gildi enda væri fjallað um hömlur á fjárfestingum í sérlögum. Þá lagði hópurinn til að nefnd um erlenda fjárfestingu yrði lögð niður en nefndin starfar á grundvelli laga um erlenda fjárfestingu, nr. 34/1991.

Fjárfestingarvaktin var skipuð í febrúar 2012, í framhaldi af útkomu skýrslu starfshóps ráðherra um stefnumótun stjórnvalda varðandi erlenda fjárfestingu. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið skipar formann fjárfestingarvaktarinnar sérstaklega og að auki er hún skipuð fulltrúum eftirtalinna aðila: forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Seðlabanka Íslands, Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands og þremur fulltrúum tilnefndum af stjórn Íslandsstofu. Með fjárfestingarvaktinni starfar forstöðumaður fjárfestingarsviðs Íslandsstofu og einn fulltrúi frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra fól fjárfestingarvaktinni, með bréfi dags. 26. nóvember 2012, að fara yfir lagaumgjörð og viðskiptaumhverfi erlendra fjárfestinga og gera tillögur um hvernig heppilegast væri að efla markaðs- og kynningarstarf. Fjárfestingarvaktin skilaði tillögum sínum 28. júní 2013. Í tillögum fjárfestingarvaktarinnar kemur fram að núgildandi lög snúist öðru fremur um bönn og takmarkanir. Því skorti mjög á að gera tóninn í lögnum jákvæðari og takmarkanir skýrari. Óskýrar leikreglur og matskenndir þættir dragi úr trausti og lækki einkunnir fjölþjóðlegra aðila á borði við OECD fyrir fjárfestingarumhverfi. Eitt af þeim atriðum sem fjárfestingarvaktin bendir sérstaklega á er regla um tilkynningarskyldu allrar erlendrar fjárfestingar en fjárfestingarvaktin telur mikilvægt að afnema þá skyldu. Slíkri skyldu fylgi neikvæð skilaboð sem og kvaðir og vantraust. Þá þurfi að tilkynna um allt of margar fjárfestingar samanborið við þann litla hluta sem óvíst er að standist lög. Þá lagði fjárfestingarvaktin einnig til að nefnd um erlenda fjárfestingu yrði lögð niður vegna þess að hún væri liður í ógagnsærri stjórnsýslu sem dragi úr trausti og lækki einkunnir fjölþjóðlegra stofnana á borð við OECD fyrir fjárfestingarumhverfi.

Þann 12. febrúar 2014 komst eftirlitsstofnun EFTA (ESA) að þeirri niðurstöðu að tilkynningarskylda laganna bryti gegn ákvæðum EES-samningsins. Í kjölfar þessa ákvað starfshópur sem vinnur að endurskoðun laganna í heild að semja frumvarp til að bregðast við álitum ESA og gera breytingar í samræmi við það. Því er lagt til með frumvarpi þessu að tilkynningarskyldu vegna allra erlendra fjárfestinga verð breytt þannig að hún gildi einungis um fjárfestingar á þeim sviðum þar sem sérstakar takmarkanir eru gerðar. Þá er lagt til að nefnd um erlenda fjárfestingu verði lögð niður.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er sú vinna sem gerð hefur verið grein fyrir í hér að framan og rökstutt álit ESA dags. 12 febrúar 2014, ákvörðun nr. 54/14/COL. Í því álitu er talið að tilkynningarskylda laga nr. 34/1991 brjóti gegn ákvæðum EES-samningsins því hún sé of víðtæk og óþarflega íþyngjandi. Í álitinu er tekið fram að aðrar útfærslur gætu dugað til að ná því markmiði sem að er stefnt með tilkynningarskyldunni. Með þessu brjóti Ísland gegn 31. og 40. gr. EES-samningsins. Rökstutt álit ESA er seinasta viðvörðun áður en farið er með mál fyrir EFTA-dómstólinn. Með þessu frumvarpi er lagt til að lögnum verði breytt til samræmis við athugasemdir ESA. Eins og fram kemur í tillögum fjárfestingarvaktarinnar hefur tilkynningarskyldan haft áhrif á einkunnir fyrir fjárfestingarumhverfi Íslands hjá fjölþjóðlegum aðilum. Þá hefur tilkynningarskyldan í framkvæmd reynst íþyngjandi fyrir bæði eftirlitsaðila og þann sem sætir eftirliti.

Frumvarp þetta er aðeins fyrsta skrefið í heildarendurskoðun á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri en í samræmi við tillögur fjárfestingarvaktarinnar skipaði iðnaðar- og viðskiptaráðherra starfshóp, 8. janúar 2014, til að endurskoða löggin í heild. Auk iðnaðar- og viðskiptaráðherra eiga fjármála- og efnahagsráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðar- ráðherra, utanríkisráðherra og innanríkisráðherra fulltrúa í hópnum.

Ljóst er að heildarendurskoðun á lögnum mun taka einhvern tíma og mikilvægt að hafa gott og mikið samráð við hagsmunaaðila í þeirri vinnu. Frumvarp þetta er því lagt fram til að koma sem fyrst til móts við beinar efnislegar tillögur fjárfestingarvaktarinnar, sem og álit ESA um að almenn tilkynningarskylda brjóti í bága við EES-samninginn.

III. Meginefni frumvarps.

Í frumvarpi þessu er lagt til að dregið verði úr tilkynningarskyldu vegna erlendrar fjárfestingar og að nefnd um erlenda fjárfestingu verði lögð niður. Tilkynningarskyldan hefur verið í lögnum frá gildistöku þeirra. Upphaflega var skylt að tilkynna Seðlabanka Íslands um erlenda fjárfestingu en því var breytt með lögum nr. 46/1996. Þá var gert skylt að tilkynna ráðherra um alla erlenda fjárfestingu. Meginmarkmið þessarar skyldu er að upplýsa um fjárfestingu svo hægt sé að grípa til ráðstafana í þeim tilfellum sem hún er óleyfileg. Í frumvarpinu er því lagt til að tilkynningarskyldan eigi eingöngu við þegar um er að ræða fjárfestingar á þeim sviðum þar sem sérstakar takmarkanir gilda, sbr. 4. gr. laganna.

Nefnd um erlenda fjárfestingu hefur eftirlitshlutverk skv. 12. gr. laganna sem felst í að úrskurða hvort brotið sé gegn 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna. Þá er hún ráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar skv. 3. tölul. sömu málsgreinar. Í frumvarpi þessu er lagt til að ráðherra fari með eftirlitið að öllu leyti og nefndin sé lögð niður. Tilgangur laga um erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri er m.a. að stuðla að aukinni fjárfestingu erlendra aðila á Íslandi. Hins vegar hafa löggin einnig þann tilgang að vernda íslenska hagsmuni á tilteknum sviðum, til að mynda hvað varðar orkuauðlindir, fiskveiðar og fiskvinnslu, sem og flugrekstur. Það er því mikilvægt að reglurnar séu þannig úr garði gerðar að þær nái tilgangi sínum en séu þó ekki óþarflega íþyngjandi miðað við markmið laganna.

IV. Stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þótti ekki kalla á sérstaka athugun á samræmi við stjórnarskrá. Hvað varðar alþjóðlegar skuldbindingar er vert að benda á að tilgangur þess er m.a. að koma til móts við ábendingar ESA um að almenn tilkynningarskylda laganna stangist á við EES-samninginn eins og rakið hefur verið hér að framan.

V. Samráð.

Páverandi iðnaðarráðherra skipaði fjárfestingarvaktina í febrúar 2012 í framhaldi af skýrslu starfshóps ráðherra um stefnumótun stjórnvalda varðandi beina erlenda fjárfestingu, sbr. það sem fram kemur hér að framan, og er efni frumvarpsins í samræmi við þær tillögur sem fjárfestingarvaktin hefur sett fram. Fjölmargir aðilar eiga sæti í vaktinni og því verið haft gott samráð um tillögur frumvarpsins.

Auk þess var eftirtöldum aðilum sent frumvarpið til umsagnar: Samtökum verzlunar og þjónustu, Félagi atvinnurekenda, Samtökum iðnaðarins, Samkeppniseftirlitinu, Viðskiptaráði Íslands, Samorku, Alþýðusambandi Íslands, Samtökum fiskvinnslustöðva, Samtökum smábátaútgerða, Samtökum íslenskra fiskimanna, Landssambandi smábátæigenda, Sjómannasambandi Íslands, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Félagi vélstjóra og málm-tækni-manna, Félagi skipstjórnarmanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Seðlabanka Íslands, Íslandsstofu, Samtökum atvinnulífsins.

Samorka gerði ekki athugasemdir við frumvarpið en kom með ábendingu sem tekið var tillit til að því er varðar undanþágu frá tilkynningarskyldu. Samorka benti á að hún ætti að eiga við um bæði einstaklinga og lögaðila. Samband íslenskra sveitarfélaga taldi frumvarpið leiða af sér einföldun á regluverki og aukna skilvirkni. Samtök fiskvinnslustöðva töldu umræddar breytingar til bóta en rétt væri að bíða með að afnema nefnd um erlenda fjárfestingu og taka hana til skoðunar þangað til lögin væru endurskoðuð í heild sinni. Seðlabanki Íslands gerði ekki athugasemdir við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru með þessu frumvarpi. Íslandsstofa taldi breytingarnar sem gerðar eru með þessu frumvarpi jákvæðar og styður þær heils hugar en jafnframt kom fram að þessi breyting sé einungis lítið skref í rétta átt. Aðrir skiluðu ekki inn umsögnum.

VI. Mat á áhrifum.

Nefnd um beina erlenda fjárfestingu verður lögð niður sem hefur í för með sér að kostnaður vegna hennar fellur brot. Ekki þarf lengur að tilkynna um alla erlenda fjárfestingu og því verður skriffinnska minni sem er jákvætt fyrir bæði eftirlitsaðila (ráðuneytið) og erlenda fjárfesta. Tilkynningarskyldan gildir áfram á þeim sviðum þar sem sérstakar takmarkanir gilda og því mun eftirlitið vera áfram jafnvirkt. Þá er breytingin til þess fallinn að bæta ímynd landsins hjá erlendum fjárfestum, sem og fjölþjóðlegum stofnunum líkt og OECD sem gefa landinu einkunn fyrir fjárfestingarumhverfi, því neikvætt þykir að sérstök nefnd fari yfir allar erlendar fjárfestingar og að tilkynna beri fyrir fram um allar fjárfestingar til stjórnvalda.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að ráðuneytið sjái alfarið um eftirlit vegna erlendrar fjárfestingar og að nefnd um erlenda fjárfestingu verði lögð niður. Orðalagsbreytingar og brottfelling texta lýtur að því að afmá fyrrgreinda nefnd úr lögnum.

Um 2. gr.

Lagt er til að 7. gr. laganna verði breytt og tilkynningarskylda takmörkuð við þær fjárfestingar sem lögin tilgreina sérstaklega enda sé óþarfi sé að leggja tilkynningarskyldu á fjárfestingu á sviðum þar sem engar takmarkanir gilda. Tilkynningarskylda vegna allrar erlendrar fjárfestingar er íþyngjandi fyrir eftirlitsaðila og erlenda fjárfesta. Þá hefur ESA gefið út rökstutt álit þar sem tilkynningarskyldan er ekki talin samræmast samningnum um EES.

Í b-lið er bætt við málsgrein sem varðar EES-borgara sem eru undanþegnir takmörkunum sem fram koma í 2. og 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna. Þeir eru einnig undanþegnir tilkynningarskyldu varðandi þær fjárfestingar.

Um 3. gr.

Lagt er til að 12. gr. laganna verði breytt á þann veg að felld verði brott 1. mgr. sem felur í sér að nefnd um erlenda fjárfestingu sinni ákvæðnu eftirliti. Þá eru lagðar til breytingar á 2. mgr. til samræmis við það að tilkynningarskyldan verði ekki eins víðtæk og að nefnd um erlenda fjárfestingu sé lögð niður.

Gert er ráð fyrir því í nógildandi lögum að ráðherra hafi átta vikur frá því að tilkynning um erlenda fjárfestingu barst honum til að taka ákvörðun um að stöðva erlenda fjárfestingu. Lagt er til að ráðherra hafi sama frest og áður en að fresturinn miðist við það tímamark þegar ráðuneytinu berst vitneskja um fjárfestinguna.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum (nefnd lögð niður, takmörkun tilkynningarskyldu).

Í frumvarpi þessu er lagðar til breytingar á nógildandi lögum sem snúa að því meginefni að draga úr tilkynningarskyldu vegna erlendar fjárfestingar. Lagt er til að tilkynningarskyldan taki eingöngu til þeirra tilvika þar sem sérstakar takmarkanir gilda um erlendar fjárfestingar í stað þess að tilkynningarskylda sé á öllum erlendum fjárfestingum. Þá er lagt til að sérstök fimm manna nefnd um beina erlenda fjárfestingu verði lögð niður en hlutverk hennar hefur verið að fylgjast með að ákvæðum laganna um takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri sé framfylgt. Með þessari breytingu er ætlunin að draga úr umstangi og skriffinnsku fyrir bæði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og erlenda fjárfesta. Einnig hefur það þótt vera fremur neikvæður þáttur gagnvart fjárfestum og alþjóðastofnunum sem fylgjast með fjárfestingarumhverfinu að sérstök nefnd þurfi að fara yfir öll áform um erlendar fjárfestingar og að tilkynna þurfi um þau fyrir fram. Eftir sem áður er gert ráð fyrir að eftirlitið verði jafnvirkt og verið hefur á þeim sviðum þar sem takmarkanir gilda en að það verði á hendi ráðuneytisins fremur en sérstakrar nefndar.

Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hefur kostnaður við störf fyrrgreindrar nefndar um erlenda fjárfestingu verið um 1 m.kr. á ári og hefur hann verið greiddur af fjárheimild fyrir fastanefndir undir fjárlagaliðnum 04-190 *Ýmis verkefni*. Verði frumvarpið lögfest óbreytt má því gera ráð fyrir að með niðurlagningu nefndarinnar muni útgjöld þessa liðar lækka sem því nemur. Ekki er gert ráð fyrir að teljandi útgjöld falli til í staðinn hjá aðalskrifstofu ráðuneytisins þar sem mál sem kunna að sæta takmörkunum laganna eru ekki mörg á ári hverju.