

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingihúsið við Austurvöll
101 Reykjavík

Sent með tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 30. mars 2022

Efni: Umsögn Eleven Experience á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, lagt fram á 152. löggjafarþingi 2021–2022 - 416. mál.

1. Inngangur

Þann 1. mars 2022 var frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lagabálkum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna lagt fram á Alþingi af hálfu forsætisráðherra. Að mati Eleven Experience á Íslandi (Eleven Experience), sem rekur náttúrutengda ferðaþjónustu á hótelinu Deplar Farm í Fljótunum í Skagafirði, eru ýmis atriði frumvarpsins til bóta og sum hver beinlínis veruleg réttarbót. Eleven Experience gerir hins vegar alvarlegar athugasemdir við þá breytingu sem áformuð er á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966 og kveðið er á um í c-lið 11. gr. frumvarpsins. Með breytingunni er fyrirhugað að setja tiltekna EES lögaðila sem njóta sama réttar og ríkisborgarar EES-ríkja undir sömu umfangsmiklu takmarkanirnar hvað varðar fasteignakaup hérlendis og gilda um aðila sem koma frá löndum utan EES. Eleven Experience telur að nauðsynlegt sé að staldra við og taka hinu fyrirhuguðu breytingu til endurskoðunar áður en frumvarpið verður að lögum enda séu alvarlegir meinbugir á tillögunni. Ber þar tvennt hæst.

Annars vegar þau neikvæðu áhrif sem breytingin myndi fyrirsjáanlega hafa á landsbyggðina, náttúrutengda ferðaþjónustu sem atvinnugrein og erlenda fjárfestingu hér á landi auk orðspors Íslands meðal erlendra fjárfesta. Fyrirsjáanlega verða ein helstu áhrif hinnar áformuðu breytingar að draga verulega úr jákvæðri erlendri fjárfestingu, ekki síst í grænni fágætisferðamennsku. Mikilvægt er að halda því til haga að erlend fjárfesting er ekki slæm í eðli sínu eins og telja mætti af lestri c-liðar 11. gr. frumvarpsins og athugasemda þar að lútandi. Þvert á móti er hún almennt jákvæð og nauðsynleg efnahagslífi hvers lands. Eleven Experience telur að sú viðamikla fjárfesting og uppbygging sem það hefur ráðist í á Íslandi síðastliðin ár sé frábært dæmi um vel heppnaða erlenda fjárfestingu. Um það vísast til umfjöllunar um starfsemi Eleven Experience á Íslandi í 5. kafla hér að neðan.

Hins vegar hið mikla inngríp gagnvart réttindum tiltekinna lögaðila á EES-svæðinu sem telja verður vægast sagt verulegan vafa leika á um að standist þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands. Í öllu falli skortir verulega á að fullnægjandi greining hafi farið fram á neikvæðum áhrifum hinnar áformuðu lagabreytingar.

Þá er verulega óljóst hvaða nauðsyn stendur til þess að herða og þrengja enn frekar reglur um erlenda fjárfestingu í fasteignum í ljósi þeirra umfangsmiklu takmarkana á hvort tveggja rétti útlendinga utan EES til þess að eignast fasteignir hér á landi og möguleikum á því að eignast mikið magn lands sem innleidd voru með lögum nr. 85/2020. Samhengisins vegna er rétt að víkja stuttlega að þeim takmörkunum á heimildum til fasteignakaupa sem löginn innleiddu.

2. Takmarkanir sem innleiddar voru á heimildum til fasteignakaupa með lögum nr. 85/2020

Breytingar á lögum nr. 19/1966

Með lögum nr. 85/2020 sem tóku gildi 21. júlí 2020 voru möguleikar bæði einstaklinga og lögaðila utan EES til þess að eignast eða fasteignar hér á landi eða taka þær á leigu til lengri tíma en þriggja ára takmarkaðir verulega. Var það gert með því að þrengja til muna rétt ráðherra til þess að veita undanþágu frá banni við því að aðrir en þeir taldir eru upp í 1. gr. laganna gætu keypt eða leigt fasteign lengur en í þrjú ár. Fyrir utan þau ströngu skilyrði sem innleidd voru bættust við stærðartakmörk sem áður var ekki að finna í lögnum. Þegar um er að ræða aðila utan EES getur einstaklingur þannig aðeins eignast eina fasteign sem má ekki vera stærri en 3,5 hektarar að stærð og lögaðili sem nauðsynlega þarf fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni getur að hámarki eignast fasteign sem er en 25 hektarar að stærð. Um er að ræða ófrávíkjanlega stærðartakmörkun og er lögaðilum utan EES því ómögulegt samkvæmt gildandi rétti að eignast, beint eða óbeint, fasteign sem er stærri en 25 hektarar til notkunar í atvinnustarfsemi sinni.

Þótt 25 hektarar kunni að hljóma sem þokkaleg stærð er staðreyndin sú að fáar jarðir utan þéttbýlis eru undir 25 hekturum. Samkvæmt tölulegum upplýsingum sem fram koma í frumvarpi með lögum nr. 85/2020 er miðgildi stærðar jarða á landinu almennt um 400-500 hektarar. Þetta er þó breytilegt eftir landshlutum enda eru jarðir á Suðurlandi almennt um 200-300 hektarar á meðan miðgildið er yfir 800 hekturum á Vestfjörðum og Austurlandi.

Því er ljóst að lögaðilum utan EES sem vilja eignast jörð eða land utan þéttbýlis er það því sem næst ómögulegt. Gildir þá einu hvort þeir hyggist reka þar landbúnað, ferðaþjónustufyrirtæki eða annars nýta landið enda er aðeins horft til þess hvaðan lögaðilinn er.

Breytingar á jarðalögum nr. 81/2004

Með lögum nr. 85/2020 voru jafnframt gerðar breytingar á jarðalögum sem takmarka verulega möguleika bæði einstaklinga og lögaðila, innlendra sem erlendra, til þess að eignast eða leigja land til annars en búrekstrar og hefðbundins landbúnaðar. Þannig kveður 10. gr. jarðalaga á um að afla þurfi leyfis ráðherra fyrir öflun beins eignarréttar eða afnotaréttar til lengri tíma en sjö ára ef viðtakandi réttar (kaupandi/leigutaki) eða aðilar tengdir honum eiga (i) fimm eða fleiri lögbýli sem eru samtals 50 hektarar eða meira, eða (ii) eiga fasteignir sem eru samtals 1.500 hektarar. Aðili sem ætti fyrir eina meðalstóra jörð á Vestfjörðum eða Austurlandi og hyggðist kaupa aðliggjandi jörð sömu stærðar þyrfti því almennt að afla leyfis ráðherra fyrir kaupunum.

Af lögnum má ráða að slíkt leyfi er almennt aðeins veitt ef ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samrýmist markmiðum jarðalaga, skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélags, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu eftir því sem við á, og til þess fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði. Hafa stjórnvöld þannig nú þegar afar sterk stjórnþæki til þess að sporna við samþjöppun lands og rýna, og eftir atvikum stöðva, fjárfestingu í landi sem fellur ekki að markmiðum jarðalaga og öðrum þeim viðmiðum sem lögin mæla fyrir um að ráðherra skuli líta til við afgreiðslu umsókna.

3. Athugasemdir við c-lið 11. gr. frumvarpsins

Verður nú vikið að einstökum athugasemdum Eleven Experience við áformaða lagabreytingu.

Ákvæðið virðist brjóta gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt EES samningnum

Réttur EES lögaðila til fasteignakaupa í öðru EES landi er varinn af fjórfrelsisákvæðum EES-samningsins séu slík kaup eðlilegur þáttur í nýtingu staðfesturéttar samkvæmt 31. gr. EES-samningsins, frjálsrar fjármagnsflutninga samkvæmt 40. gr. samningsins eða veitingu þjónustustarfsemi samkvæmt 36. gr. samningsins. Yrði ákvæðið lögfest myndi það takmarka verulega rétt tiltekinna lögaðila með staðfestu á EES-svæðinu til þess að nýta þennan rétt samkvæmt EES-samningnum, algerlega óháð því í hvaða tilgangi lögaðilarnir væru að nýta réttinn. Þeir væru í raun flokkaðir eins og lögaðilar utan EES. Að mati Eleven Experience eru í besta falli veruleg áhöld um að slíkt standist þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands og ákvæði laga nr. 2/1993.

Skilyrði EES-samningsins fyrir jafn íþyngjandi skerðingu á fjórfrelsinu eru ekki uppfyllt

Vart verður um það deilt að hin áformaða breyting felur í sér skerðingar á fjórfrelsisrétti tiltekinna EES lögaðila. Spurningin sem þarf að svara er hvort þær skerðingar standast þau skilyrði sem uppfylla þarf svo þær geti talist lögmætar.

Samkvæmt EES-samningnum er aðildarríkjum játað þröngt svigrúm til þess takmarka fjórfrelsisréttinn. Slíkar takmarkanir þurfa að standast ákveðin skilyrði, þar á meðal vera skýrar, stefna að lögmætu markmiði, til þess fallnar að ná þeim markmiðum og ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná þeim (meðalhóf). Þá verða skilyrðin sjálf og sjónarmið sem beitt er við ákvörðunartöku um réttindin að vera skýr, nákvæm og gagnsæ. Í þeim efnunum gildir það sama um alla EES einstaklinga og lögaðila, óháð yfirráðum yfir þeim. Í hnotskurn þarf að spyrja hvort raunverulega sé þörf á svo miklu inngripi gagnvart réttindum tiltekinna EES lögaðila, og sé svo, hvort það sé gert með nægilega skýrum hætti og hvort gengið sé of langt til að uppfylla þá þörf.

Óljóst hver þörfin er og hvaða ríku hagsmunir eru undir

Í greinargerð frumvarpsins eru veittar afar takmarkaðar útskýringar á því hvernig framangreind skilyrði teljast uppfyllt og á hvaða grundvelli talið er heimilt að takmarka svo verulega réttindi tiltekinna EES lögaðila. Þá skortir verulega á að færð séu fram rök fyrir því hvaða raunverulega er þörf á svo íþyngjandi skerðingum á ráðstöfunarrétti lands, enda er ekki er að sjá að fram hafi farið sérstök greining af hálfu stjórnvalda á því hvort svo sé. Það skýtur óneitanlega skökku við í ljós þess hve verulegt inngripið er enda eru umræddir lögaðilar ekki aðeins háðir leyfi ráðherra til að kaupa fasteign hér á landi heldur fyrirfram útilokaðir frá því í mörgum tilvikum, eins og nánar er vikið að hér að neðan. Spurningin er enn áleitnari í ljósi þeirra miklu takmarkanir á fasteignakaupum erlendra aðila sem voru lögfestar árið 2020.

Samantekið virðist sú afstaða frumvarpshöfunda að fyrirhuguð skerðing á réttindum tiltekinna EES lögaðila brjóti ekki í bága við EES-samninginn aðeins grundvallast á tveimur meginröksemdum:

- i) Að núverandi heimild EES tiltekinna lögaðila til að kaupa fasteignir hér á landi á grundvelli undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 sé „sniðganga“ á skilyrðum laganna sem hætta sé á að nýtt sé með „óréttmætum hætti“.
- ii) Að skerðingin sé réttlætanleg með vísan til þjóðaröryggissjónarmiða enda byggji hún á sambærilegum sjónarmiðum og finnsk lög nr. 470/2019.

Hvorug röksemdin er rökstudd með fullnægandi hætti né virðist standast nánari skoðun.

Engin heimild er til að mismuna EES lögaðilum á grundvelli endanlegra yfirráða þeirra

Í EES-rétti er litið á lögaðila með staðfestu landi innan EES sömu augum og einstakling með ríkisborgararétt í slíku landi. Engin greinarmunur er þar gerður á í EES-samningnum eða beitingu EES réttarins almennt. Um þetta er skýrt kveðið á um í 34. gr. EES-samningsins, sbr. 34. gr. laga nr. 2/1993:

„Með félög eða fyrirtæki, sem stofnuð eru í samræmi við lög aðildarríkis EB eða EFTA-ríkis og hafa skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfsstöð á yfirráðasvæði samningsaðila, skal farið, að því er þennan kafla varðar, á sama hátt og einstaklinga sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum.“ (áherslur höfundar)

Hvergi í EES-samningnum eða lögum nr. 2/1993 er vikið að því að heimilt sé að mismuna EES lögaðilum á grundvelli þess hvernig eignarhaldi á þeim eða yfirráðum sé háttað. Þá er samningnum ekki beitt með þeim hætti innan EES. Réttindi EES lögaðila sem hafa staðfestu í ríkjum EES eru þau sömu án tillits til þess hver fer með yfirráð yfir þeim og þurfa skerðingar á þeim ávallt að eiga sér stoð í EES-samningnum. Þannig þarf t.d. að sýna fram á að sérstakir ríkir hagsmunir séu til staðar sem réttlæta mismunun á slíkum EES lögaðilum umfram aðra. Koma þar helst til greina sjónarmið um þjóðaröryggi, en ekki er nóg að vísa einfaldlega til þess heldur þarf skerðingin ná þeim markmiðum og ekki ganga lengra en nauðsynlegt er. Þá nægir ekki til að vísa til þess að gildandi reglur feli í sér einhvers konar sniðgöngu þegar þær eru í fullu samræmi við EES-samninginn og skuldbindingar Íslands samkvæmt honum.

Skilyrðið um lögmætt markmið er ekki uppfyllt enda felur núverandi heimild á engan hátt í sér sniðgöngu á lögum nr. 19/1966

Í ljósi framangreinds og 34. gr. EES-samningsins er það röng eða í besta falli afar villandi framsetning sem fram kemur í athugasemdum c-lið 11. gr. frumvarpsins, þ.e. að breytingunni sé ætlað að „*girða fyrir sniðgöngu á skilyrðum laganna er varða fjárfestingar aðila utan EES.*“ Staðreyndin er sú að lögaðilar með staðfestu á EES-svæðinu sem uppfylla skilyrði 34. gr. EES samningsins njóta allra þeirra réttinda sem EES-samningurinn kveður á um án tillits til þess hver fer með yfirráð yfir þeim. Ef rétt reyndist að viðskipti EES lögaðila sem lagabreytingin beinist að á grundvelli fjórfrelsisréttarins teldust sniðganga væri nokkur stór hluti allra viðskipta á innri markaði Evrópusambandsins og EES-svæðisins (*e. single market*) byggður á sniðgöngu.

Þær takmarkanir sem settar eru í reglugerð nr. 702/2002 fyrir því að lögaðilar á EES svæðinu geti nýtt sér undanþágu 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 falla algerlega að ákvæðum EES-samningsins um fjórfrelsi, þ.m.t. 31. sbr. 34. gr. samningsins um staðfesturétt lögaðila. Þegar af þeirri ástæðu getur aldrei verið um neina sniðgöngu slíkra aðila að ræða. Takmarkanirnar ganga raunar lengra en EES-samningurinn og þrengja fjórfrelsisrétt EES lögaðila til að nýta sér undanþáguheimild 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 með því að gera kröfu um „*raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulífið í aðildarríki*, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.“¹

Það er því einfaldlega rangt að um einhvers konar „*sniðgöngu*“ sé að ræða eða farið sé „*í kringum skilyrði laga nr. 19/1966*“ enda leiðir að lögunum að EES lögaðilar falla undir undanþáguna án tillits til endanlegra yfirráða þeirra, og hafa gert það í þau tæplega 30 ár frá því lögunum var breytt samtímis þess að EES-samningurinn öðlaðist gildi að því er Ísland varðar í því skyni að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum. Það er einfaldlega ekki heimilt í EES-rétti að mismuna EES lögaðilum eða takmarka rétt þeirra til að nýta rétt sinn samkvæmt fjórfrelsisákvæðum EES-samningsins eingöngu með vísan til endanlegra yfirráða. Meira þarf að koma til og fyrrgreind skilyrði fyrir slíkum skerðingum þurfa þá öll að vera uppfyllt. Í því sambandi stoðar ekki að klæða eðlilega reglu sem byggir á þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands í búning meintrar sniðgöngu. Hið yfirlýsta markmið er því ekki lögmætt, og svo sannarlega ekki málefnalegt. Í öllu falli skortir algerlega á röksemdir þar að lútandi.

¹ Nánar um þetta vísast til kaflans „*Takmörkun á rétti lögaðila innan EES til að eignast fasteignir hérlendis*“ í umsögn KPMG Law við frumvarpið þegar það birtist í samráðs stjórnvalda árið 2021, dags. 31. mars 2021.

Tilgangurinn helgar ekki meðalið

Af lestri frumvarpsins má hæglega draga þá ályktun að ætlunin með því að gera meinta sniðgöngu að hinu yfirlýsta lögmæta markmiði hinnar áformuðu breytingar hafi verið að komast hjá því að rökstyðja (i) hvers vegna þörf er á því að tilteknir EES lögaðilar jafn íþyngjandi skerðingum á réttinum til fasteignakaupa hér á landi og aðilar utan EES og (ii) hvernig skilyrði þar að lútandi eru uppfyllt. Munurinn þarna á milli er algjört grundvallaratriði enda er löggjafanum frjálst að skerða réttindi aðila utan EES með þeim hætti sem honum sýnist enda standi engin lög eða þjóðréttarlegar skuldbindingar því í vegi. Því er hins vegar öðruvísi farið með lögaðila sem njóta réttinda og verndar samkvæmt EES samningnum, og þurfa allar skerðingar á fjórfrelsisréttindum þeirra að uppfylla áður nefnd skilyrði um lögmætt markmið, skýrleika og meðalhóf. Það er því verulega villandi að slá þessu tvennu saman með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu. Þessi röksemdafærsla gerir að verkum að frumvarpshöfundar láta nægja að segja að eina færa leiðin að hinu meinta lögmæta markmiði sé að fella EES lögaðilana einfaldlega í flokk með aðilum utan EES, og sleppa því einfaldlega að rökstyðja hvernig þær íþyngjandi skerðingum á EES rétti þessara aðila sem lagðar eru til stenst prófið um áskilið meðalhóf, skýrleika o.fl.

Sé horft í gegnum þetta er hið raunverulega markmið með tillögunni að fasteignakaup EES lögaðila undir yfirráðum aðila utan EES séu „háðar athugun og leyfi stjórnvalda“ í ljósi þjóðaröryggis, svo sem segir í frumvarpinu. Slíkt markmið kynni a.m.k. við fyrstu sína að vera lögmætt. Væri það hins vegar hið yfirlýsta markmið samkvæmt frumvarpinu hefði m.a. þurft að rökstyðja hvort það væri lögmætt, hvort þjóðaröryggissjónarmið standi raunverulega til jafn umfangsmikils inngrips og hvort sú leið sem lögð er til sé sú vægasta sem völ er á að markmiðinu. Þar sem slíkt er ógjörningur er farin sú leið að gera sniðgönguna, sem er hvorki málefnalegt né lögmætt markmið, að yfirlýsta markmiðinu. Eðli málsins samkvæmt eru engar vægari leiðir að því að gera EES lögaðila eins setta og lögaðila utan EES aðrar en að fella þá einfaldlega undir sömu íþyngjandi reglur, og með því er hnútur bundinn á röksemdafærsluna. Þetta stenst vitanlega ekki nokkra skoðun. Mikilvægt er að nefndarmenn allsherjar- og menntamálanefndar og aðrir Alþingismenn komi auga á þennan mun og hvernig skautað er yfir öll áskilin skilyrði fyrir takmörkun á réttindum EES lögaðilana með þessari samsömun. Í öllu falli má telja miklar líkur standa til þess að eftirlitsstofnun EFTA (ESA) teldi slíka röksemdafærslu fyrir skerðingum á réttindum EES lögaðila ófullnægjandi. Verður því að lágmarki að draga frumvarpið til baka og bæta úr þessum annmörkum á því.

Þá er ekki hjá því komist að benda á hve langt er gengið í því að tortryggja fjárfestingu EES lögaðila undir yfirráðum annarra en EES ríkisborgara með því að vekja þau hughrif að markmið slíkra aðila sé að ásælast íslenskt land af annarlegum hvötum. Í tengslum við rökstuðning fyrir því að núverandi heimild þeirra til kaupa á fasteignum sé sniðganga er þannig vísað til þess að slíkir lögaðilar „hagnýti sér þessa undanþágu með óréttmætum hætti, t.d. með því að stofna félag innan EES og fjárfesta í fasteign með í gegnum slíkt félag sem stofnað er í þeim eina tilgangi“ og séu „eftir atvikum stofnaðir gagngert í þeim tilgangi“.

Fyrir utan þau hughrif sem þessi framsetning veldur, og að það er ekkert óréttmætt eða óeðlilegt að stofna félag utan um fasteignakaup eða önnur viðskipti, er ljóst að vegna skilyrðis 4. gr. reglugerðar nr. 702/2002 um *raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulífið í aðildarríkið* er ekki hægt að einfaldlega stofna félag í EES-ríki og kaupa fasteign löglega hér á landi. Slíkt nýstofnað félag hefði ekki slík tengsl og hefur því ekki rétt til að nýta sér EES undanþágu laga nr. 19/1966. Í stað þess að útiloka tiltekna EES lögaðila alfarið frá því að kaupa fasteign hér á landi sem er stærri en 25 hektarar án nokkurs tillits til áformaðrar nýtingu þeirra á fasteigninni eða þeirra hagsmuna sem íslenskt samfélag kann að hafa af slíkri fjárfestingu væri nær að gera breytingar á lögum og reglum sem tryggðu að framangreint skilyrði næði markmiði sínu að fullu.

Ekki verður séð að sjónarmið um þjóðaröryggi réttlæti áformaða lagabreytingu

Svo sem fram kemur í frumvarpinu þurfa takmarkanir á fjórfrelsinu að styðjast við viðhlítandi réttlætningarástæðu (lögmeitt markmið) og ekki ganga lengra en nauðsyn krefur (meðalhóf). Fyrir utan meinta sniðgöngu, sem getur ekki talist viðhlítandi réttlætningarástæða, hvílir áformuð lagabreyting á þeirri meginröksemd (réttlætningarástæðu) að sjónarmið um nauðsyn á grundvelli þjóðaröryggis réttlæti jafn umfangsmikið inngríp í réttindi tiltekinna EES lögaðila.

Þannig segir berum orðum í athugasemdum um þá lagabreytingu sem lögð er til í c-lið 11. gr. frumvarpsins að þjóðaröryggissjónarmið standi til þess að fjárfestingar í fasteignum af hálfu aðila, einkum utan EES, séu háðar athugun og leyfi stjórnvalda. Takmarkanir á grundvelli þjóðaröryggis (*e. national security*) eru einmitt ein af fáum réttlætningarástæðum sem EES-ríki geta beitt til þess að takmarka fjórfrelsi EES aðila. Hins vegar er vandséð að hin áformaða lagabreyting geti talist nauðsynleg til verndar þjóðaröryggi Íslands. Þótt fallist væri á að slík sjónarmið réttlættu skorður við uppkaup eða söfnun lands, meðal annars með vísan til fæðuöryggis og verndunar á jarðrænum auðlindum svo sem jarðhita- og vatnsréttinum, liggur fyrir að með lögum nr. 85/2020 voru einmitt innleiddar umfangsmiklar takmarkanir þar að lútandi svo sem rakið er hér að ofan, á grundvelli sjónarmiða um þjóðaröryggi.

Hvaða þjóðaröryggissjónarmið standa til þess að þrengja enn á ný verulega að rétti tiltekinna EES lögaðila í þessu sambandi er óljóst. Ekki síst í ljósi þess að í hinni áformuðu breytingu felst að *hver og ein* fasteignakaup tiltekinna EES lögaðila kunnir að ógna þjóðaröryggi, óháð tilgangi. Það getur varla nægt að vísa almennt til þess að fasteignir og landsréttindi þeim tengd séu „*undirstaða fullveldis ríkisins og njóta sem slík sérstöðu sem takmörkuð sameiginleg gæði*“, svo sem gert er í frumvarpinu, og látið þar við sitja hvað varðar réttlætningarástæður fyrir svo veigamiklu inngrípi í fjórfrelsi EES aðila. Í öllu falli má ljóst vera að til þess að standast skoðun þyrftu takmarkanirnar að vera skýrar og sannarlega að vera til þess fallnar að bregðast við mögulegri ógn við þjóðaröryggi, þ.m.t. að heimild stjórnvalda til hafna kaupum gæti aðeins byggt á ástæðum sem sannarlega lytu að þjóðaröryggi. Sú er ekki reyndin með núverandi heimild ráðherra samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, enda er ákvæðinu ekki beint gegn EES aðilum og því löggjafanum því frjálssar hendur að ákveða slíkar skorður.

Til stuðnings hinni áformuðu breytingu er í frumvarpinu jafnframt vísað til finnskra laga nr. 470/2019 sem gera þarlendum stjórnvöldum kleift að rýna fasteignakaup aðila utan EES í ljósi þjóðaröryggis og tiltekið að „*sambærileg sjónarmið*“ eigi við hér á landi. Verður að telja verulegan vafa, vægast sagt, á því að samanburður hinnar áformuðu lagabreytingar við finnsku lögin standist skoðun.

Finnsku lögin byggja sannarlega á sjónarmiðum um þjóðaröryggi og eru sérstaklega skráð sem slík (*e. screening mechanism*) af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Þannig er það varnarmálaráðherra Finnlands sem tekur við umsóknum um kaup á fasteign, og er honum heimilt að veita leyfi ef kaupin eru ekki talin hafa þýðingu í tengslum við eitt af eftirfarandi: (i) skipulag landvarna, (ii) eftirlit og gæslu landhelginnar eða öryggis landamæraeftirlits eða (iii) viðhalds neyðarbirgða mikilvægra vista (*e. emergency stocks of critical supplies*).² Þessi skilyrði eru tæmandi talin. Þar að auki ber ráðherra að afla yfirlýsingar frá því stjórnvaldi sem er ábyrgt fyrir þeim framangreindu ráðstöfunum sem kynnu að verða fyrir áhrifum af fasteignakaupunum nema slíkt sé augljóslega óþarft. Er þannig tryggt að ákvörðunin byggi á málefnalegum forsendum og varði sannarlega þá þjóðaröryggisþætti sem lögunum er ætlað að standa vörð um. Með þessu er gætt að því að lögin stuðli að lögmeitu markmiði, séu skýr og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er.

Það má því ljóst vera að það er grundvallarmunur á finnsku lögunum og hinni fyrirhuguðu breytingu.

² Sjá enska þýðingu laganna á [www.finlex.fi: https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190470.pdf](https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2019/en20190470.pdf)

Fyrir utan (i) að koma í veg fyrir meinta sniðgöngu, (ii) eina tilvísun til fasteigna sem undirstöðu fullveldis og (iii) samanburðar við finnsku lögin, er ekki frekari rökstuðningi fyrir hinni áformuðu lagabreytingu að dreifa í frumvarpinu. Úr því hlýtur að þurfa að bæta.

Takmarkanirnar ganga miklu mun lengra en þörf er á til að ná raunverulegum markmiðum

Yfirlýst markmið frumvarpsins með hinni áformuðu breytingu að sporna gegn „sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES“. Svo sem áður er vikið að er getur það ekki talist lögmætt markmið. Raunveruleg markmið c-liðar 11. gr. frumvarpsins sem þarf að standast prófið um meðalhóf er að fasteignakaup EES lögaðila undir yfirráðum aðila utan EES séu „háðar athugun og leyfi stjórnvalda“ í ljósi þjóðaröryggis, svo sem var markmiðið með áðurnefndum finnskum lögum nr. 470/2019. Röksemdin er sú að með því að fasteignakaup slíkra aðila fari í gegnum slíkt rýniferli eða fjárfestingarrýni (e. *screening procedure/mechanism*) fái stjórnvöld tiltekið stjórnþæki til þess að rýna og meta fasteignakaup slíkra aðila áður en þau raungerast og hafna þeim ef lögbundin skilyrði fyrir slíku leyfi eru ekki uppfyllt. Jafnvel þótt fallist væri á slík þörf væri fyrir hendi á grundvelli sjónarmiða um þjóðaröryggi fer því fjarri að meðalhófs sé gætt og nauðsynlegt að grípa til jafn róttækra aðgerða til að ná þessum markmiðum, enda eru aðrar minna íþyngjandi leiðir færar í þeim efnum.

Áformuð lagabreyting felur ekki aðeins í sér að fasteignakaup tiltekinna EES lögaðila séu háð leyfi ráðherra heldur beinlínis **útilokar fyrirfram** tiltekin fasteignakaup

Í tengslum við skort á meðalhófi verður fyrst að nefna þá augljósu staðreynd að hin áformaða breyting felur í sér allt annað og meira en rýniferli eða fjárfestingarrýni. Slíkt felur eðli málsins samkvæmt í sér að í kjölfar rýni á grundvelli þjóðaröryggis sé tilteknum aðilum leyft að kaupa fasteign en öðrum, sem taldir eru ógna þjóðaröryggi með vísan til afmarkaðra og skýrt skilgreindra málefnalegra sjónarmiða, er meinað að gera það. Á þessu sjónarmiði um fyrirfram rýni byggja þær takmarkanir á rétti aðila til að kaupa fasteignir sem innleiddar voru í 10. gr. a. jarðalaga nr. 81/2004 með lögum nr. 85/2020.

Vegna þeirra stærðartakmarkana sem innleidd voru í lög nr. 19/1966 með lögum nr. 85/2020 myndi breytingin myndi hins vegar fyrirfram útiloka alla lögaðila með staðfestu innan EES en undir yfirráðum aðila utan EES frá því að kaupa fasteign sem væri stærri en 25 hektarar. Rýnin næði þannig aðeins til þeirra sem ætluðu að kaupa fasteign undir 25 hekturum, aðrir eru fyrirfram útilokaðir - án þess að nokkur rýni á þeim aðilum fari fram eða eitthvað liggi fyrir um meinta ógn við þjóðaröryggi í því sambandi. Það þarf vart að taka fram að slík fyrirfram útilokun er ekki vægasta mögulega úrræðið til að ná því markmiði að rýna kaupendur fyrirfram á grundvelli þjóðaröryggis. Raunar hvorki stefnir slík útilokun hvorki að né nær því markmiði, heldur miðar að einhverju allt öðru.³

Hvað sem öðru líður þarf ávallt að fara fram skoðun á hverju og einu tilviki áður en ákvörðun er tekin um að heimila eða heimila ekki kaup EES lögaðila á fasteign á grundvelli sjónarmiða um þjóðaröryggi.

³ Til að taka dæmi um hve íþyngjandi og ómálefnaleg áhrif hin fyrirhugaða breyting hefði má í dæmaskyni hugsa sér EES lögaðila í atvinnurekstri sem fyrirhuguð breyting nær til sem á 9.000 hektara lands. Aðilinn hyggst selja frá sér 8.000 hektara, eða allt nema 1.000 hektara þess lands sem hann, á enda nýtist það honum með takmörkuðum hætti í rekstri hans. Þess í stað vill hann kaupa tvær tilteknar fasteignir sem hvor um sig er 500 hektarar að stærð til þess að ráðast þar í metnaðarfulla uppbyggingu í landbúnaði eða náttúrutengdri ferðaþjónustu með tilheyrandi fjárfestingu á svæðinu og ráðningu starfsmanna. Umræddar fasteignir væru í eyði en vel staðsettar fyrir hina fyrirhuguðu atvinnuuppbyggingu. Þrátt fyrir sölu á þessum 8.000 hekturum þyrfti aðilinn leyfi ráðherra fyrir kaupum á fasteignunum tveimur enda færi hann með kaupunum yfir 1.500 hektara viðmið 10. gr. a. jarðalaga. Ráðherra myndi því rýna kaupin og meta hvort þau væru í samræmi við ítarleg skilyrði jarðalaga þar að lútandi, þ.m.t. um fyrirhugað nýtingu o.s.frv., og afla afstöðu viðkomandi sveitarfélagsins til kaupanna. Væru öll skilyrði uppfyllt fengi aðilinn að kaupa fasteignirnar og ráðast þar í umfangsmikla fjárfestingu sem kæmi öllu nærsamfélaginu til góða. Nái hins vegar hin fyrirhugaða breyting samkvæmt c-lið 11. gr. frumvarpsins fram að ganga væri fyrirfram útilokað fyrir aðilann að kaupa umræddar tvær fasteignir, án tillits til þess hvað hann ætti fyrir af fasteignum eða hvernig hann hygðist nýta þær. Vekur þetta óneitanlega upp áleitnar spurningar um tilgang og þörf jafn íþyngjandi reglna og frumvarpið boðar, og hvort neikvæðu áhrifin af slíkum breytingum kunni að vera mun meiri en möguleg jákvæð áhrif.

Slíkt næst ekki nema með því að undanskilja EES lögaðila undir yfirráðum aðila utan EES frá stærðartakmörkunum 2. tölul. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966.

Þótt til staðar væru sjónarmið um þjóðaröryggi sem þyrfti að verja er breytingin ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum og gengur mun lengra en nauðsynlegt er

Jafnvel þótt fallist væri á að til staðar væru þjóðaröryggissjónarmið sem þyrfti að verja með því að kaup slíkra EES aðila væru háð athugun og leyfi ráðherra standast skilyrði 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 fyrir því fá leyfi til að kaupa ekki skoðun út frá slíkum sjónarmiðum. Skilyrðin eru allt of víðtæk og hafa enga tengingu við markmiðið um að verja þjóðaröryggi. Þetta sést best með því að bera saman skilyrði laganna við skilyrði áður nefndra finnskra laga nr. 470/2019, sem hafa augljóslega það markmið að verja þjóðaröryggi enda er heimildin til að synja bundin við skýrt afmarkaða þætti er sannarlega lúta að þjóðaröryggi. Breytingin er því ekki til þess fallin að ná markmiði sínu og gengur mun lengra en nauðsynlegt er.

Þá er ekki að sjá á frumvarpinu sérstök greining hafi farið fram á þörfinni að baki enn frekari takmörkunum á fjárfestingum þeirra EES lögaðila sem breytingunni er beint að á grundvelli þjóðaröryggis. Til að geta svarað þeirri spurningu hvort þörfin sé fyrir hendi með fullnægjandi hætti hlýtur að þurfa að meta betur heildaráhrif umræddra takmarkana og vega saman fyrirsjáanleg jákvæð og neikvæð áhrif þeirra.

Gera mætti breytingar sem ná því markmiði sem að er stefnt með minna íþyngjandi hætti

Ef ákveðið yrði að takmarka réttindi tiltekinna EES lögaðila þrátt fyrir vafa um að slíkt standist þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands eru ýmsar vægari leiðir að sama markmiði sem meiri líkur eru á að stæðust áskildar kröfur um meðalhóf. Þó væri æskilegt að frekari greining færi fram á því hvert markmið breytinganna er og með hvaða hætti því yrði best náð. Engu að síður verða hér nefnd nokkur dæmi um vægari breytingar sem næðu sama markmiði og hægt væri að útfæra nánar:

- 1) Í stað þess að miða við skilyrði 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 væri hægt að innleiða sérstök skilyrði sem leyfi EES lögaðila til að kaupa fasteign væru bundin við sem stæðust þær kröfur sem gerðar eru til takmarkana á fjórfrelsi þessara aðila með tilliti til þeirra hagsmuna sem verið væri að vernda. Slík skilyrði gætu til að mynda lotið að nýtingu fasteignar með áþekkingu hætti og 10. gr. a. jarðalaga. Binda mætti samþykki ráðherra skilyrðum í því skyni að tryggja áskilin skilyrði laganna væru uppfyllt.
- 2) Gera mætti breytingar á reglugerð nr. 702/2002 svo tryggt væri að skilyrði 4. gr. hennar um *raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulífið í aðildarríkið* næðu markmiði sínu. Hægt væri að skilgreina með hlutlægum hætti hvað fælist í slíkum tengslum og binda leyfi fyrir kaupum á fasteign við að gögn væru afhent sem staðreyndu að slík tengsl væru til staðar.
- 3) Hvað sem öðru líður er ljóst að undanskilja þarf EES lögaðila undan 25 hektara stærðartakmörkun 2. másl. 3. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sbr. umfjöllun hér að framan.

Verulega skortir á boðaða greiningu og samráð á áhrifum fjárfestaráyni (e. screening mechanism) á kaupum lögaðila með staðfestu á EES-svæðinu á fasteignum

Frumvarpið er afurð vinnu stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir og var fylgiskjal við skýrslu stýrihópsins sem gefin var út í maí 2021.⁴ Meðal verkefna stýrihópsins var að fylgja eftir innleiðingu laga nr. 85/2020 og setja fram frekari tillögur um aðgerðir

⁴ Sjá hér skýrslu stýrihópsins: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjal-i-frett/Sk%C3%BDrsla%20st%C3%BDrih%C3%B3ps>

um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja löggjöf og stjórnýslu varðandi fasteignir. Meðal þrettán atriða sem óskað var eftir að hópurnir tæki fyrir og kölluðu eftir atvikum á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir samkvæmt skipunarbréfi forsætisráðuneytisins voru, sbr. liðir 2 a. og b. í skipunarbréfinu:

- (i) „*Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, og tengdri reglugerð nr. 702/2002.*“
- (ii) „*Möguleikar stjórnvalda til að meta og taka afstöðu til fjárfestinga erlendra aðila í landi, auðlindum og grunnvirkjum út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi.*“

Eins og fram kemur í inngangi skýrslunnar setti stýrihópurinn fjögur atriði af þeim þrettán sem honum var falið að skoða í forgang. Lúta tillögur stýrihópsins sem birtast í frumvarpinu því aðeins að þeim fjórum atriðum. Meðal þeirra er fyrrnefnda atriðið, þ.e. frekari endurskoðun á lögum nr. 19/1966.

Meðal þeirra níu atriða sem eftir stóðu var síðarnefnda atriðið hér að framan. Eins og fram kemur í inngangi skýrslunnar var nálgun stýrihópsins varðandi þau níu atriði að „...skýra og greina stöðu mála og styrkja forsendur nánari umræðu, stefnumótun og ákvörðunartöku.“ Voru því ekki lagðar fram tillögur til breytinga á lögum vegna þeirra atriða enda taldi stýrihópurinn að frekari greining og stefnumótun þyrfti að fara fram áður en til þess kæmi. Á það m.a. við um möguleika stjórnvalda til að meta og taka afstöðu til fjárfestinga erlendra aðila í landi o.fl. út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi.

Er þetta endurspeglad í 4. kafla skýrslunnar um „Rýni á fjárfestingum í innviðum“, sem fjallar einmitt um síðastnefnt atriði sem var verkefni 2 b. í skipunarbréfi forsætisráðherra. Í kaflanum segir meðal annars eftirfarandi (áherslur eru höfundar):

„Við nálgun stýrihópsins gagnvart viðfangsefnum í lið 2 b í skipunarbréfi, varðandi tiltekna erlendar fjárfestingar og sjónarmið um þjóðaröryggi, var enska hugtakið „investment screening“, hér þýtt sem fjárfestingarýni, haft í forgrunni. Hugtakið fjárfestingarýni vísar hér til stjórnýsluferlis sem gerir stjórnvöldum kleift að leggja mat á ákveðna fjárfestingu, t.d. í fyrirtæki sem starfrækir mikilvæga innviði, og taka afstöðu til þess hvort heimila eigi fjárfestinguna, með skilyrðum eftir atvikum. Í því samhengi sem hér er til umfjöllunar hefur rýniferli (e. screening procedure) það að markmiði að greina fjárfestingu með tilliti til þess hvort hún ógni öryggi, allsherjarreglu, varnarhagsmunum eða annars konar þjóðaröryggishagsmunum.“ [...]

„Hér er sjónum einkum beint að þjóðaröryggis- og varnarmiðaðri fjárfestingarýni, þar sem markmiðið er að meta fjárfestingu út frá því hvort hún teljist samrýmanleg þjóðaröryggishagsmunum, og er þá átt við fjárfestingu í landi, auðlindum og mikilvægum grunnvirkjum eða innviðum, sbr. afmörkun verkefnisins í skipunarbréfi stýrihópsins.“ [...]

„Meginstef reglna um fjárfestingarýni, sem teknar hafa verið til skoðunar af stýrihópnum, er iðulega það að sambætta annars vegar sjónarmið um mikilvægi fjárfestingar fyrir efnahagslífið og hins vegar þörfina fyrir að tryggja að fjárfesting á tilteknum mikilvægum sviðum í samfélaginu sé samrýmanleg þjóðaröryggishagsmunum. Er reglunum þannig ekki ætlað að hefta fjárfestingu í atvinnulífnum heldur tryggja stjórnvöldum tæki til að leggja mat á tiltekna tegundir fjárfestinga út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi, þá aðeins þegar um er að ræða fjárfestingar sem falla undir ákveðin skilgreind svið sem snerta þjóðaröryggishagsmuni í framangreindum skilningi.“ [...]

„Við mótun tillagna að löggjöf um fjárfestingarýni hér á landi, af sambærilegum toga og fyrirfinnst víða erlendis, er mikilvægt að ráðist verði í frekari greiningarvinnu við að afmarka gildissvið laganna, þ.e. þau svið og tegundir fjárfestinga sem undirorpin yrðu slíkum reglum. Slíkar skilgreiningar þurfa að vera nægilega skýrar til að skapa fyrirsjáanleika um það hvers konar fjárfestingar og á hvaða sviðum féllu undir reglur um fjárfestingarýni og yrðu þar með tilkynningarskyldar til stjórnvalda. Má telja eðlilegt að gildissviðið verði að þessu leyti mótað í samvinnu viðkomandi ráðuneyta og annarra stjórnvalda og eftir atvikum í samráði við

hagaðila. Í þessum efnum má hafa hliðsjón af löggjöf nágrannaríkja um sama efni. Þá er þörf fyrir frekari greiningarvinnu og útfærslu á því hvernig verkefninu yrði fyrir komið í stjórnkerfinu. [...]

Í öllum tilvikum er mikilvægt að hlutaðeigandi ráðuneyti eða stjórnvald búi yfir nauðsynlegri þekkingu og getu til að greina og meta áhættu vegna erlendra fjárfestinga út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi. Ljóst er að þróun löggjafar á sviði fjárfestingarýni krefst víðtæks samráðs og samstarfs innan stjórnsýslunnar, enda snertir málefnið ýmis samfélagssvið og ólíkar tegundir öryggisógnna eins og framangreind umfjöllun ber með sér. [...]

Við áframhaldandi vinnu við mótun löggjafar á þessu sviði væri einnig nærtækt að leita eftir upplýsingum frá nánnum vina- og bandalagsríkjum Íslands sem hafa öðlast víðtæka reynslu á þessu sviði á síðustu árum.“

Samantekið er niðurstaða stýrihópsins að varðandi rýniferli (*e. screening procedure*) í tengslum við tilteknar erlendar fjárfestingar, þ.m.t. land og fasteignir, og sjónarmið um þjóðaröryggi í því sambandi:

- (i) Meginstef reglna um fjárfestingarýni er að samþætta sjónarmið um mikilvægi fjárfestingar fyrir efnahagslífið og þörfina fyrir að tryggja að fjárfesting á tilteknum mikilvægum sviðum í samfélaginu sé samrýmanleg þjóðaröryggishagsmunum.
- (ii) Reglunum er því ekki ætlað að hefta fjárfestingu í atvinnulífinu. Þess í stað eiga þær aðeins að tryggja stjórnvöldum tæki til að leggja mat á tilteknar tegundir fjárfestinga út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi, þá aðeins þegar um er að ræða fjárfestingar sem falla undir ákveðin skilgreind svið sem snerta þjóðaröryggishagsmuni.
- (iii) Til þess að afmarka þau skilgreindu svið og tegundir fjárfestinga sem yrðu undirorpin reglum um fjárfestingarrýni út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi og við mótun tillagna að löggjöf um fjárfestingarýni hér á landi telur nefndin mikilvægt að ráðist verði í frekari greiningarvinnu.
- (iv) Telur nefndin eðlilegt að gildissviðið slíkra reglna verði mótað í samvinnu viðkomandi ráðuneyta og annarra stjórnvalda og eftir atvikum í samráði við hagaðila. Þá krefjist þróun löggjafar á sviði fjárfestingarýni víðtæks samráðs og samstarfs innan stjórnsýslunnar.

Það skýtur verulega skökku við að þrátt fyrir að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að þörf sé á ítarlegri greiningarvinnu og umfangsmiklu samstarfi og samráði áður en ráðist verði í að setja lög um fjárfestarýni á grundvelli sjónarmiða um þjóðaröryggi taki stýrihópurinn sig á sama tíma til og leggi til breytingu á lögum nr. 19/1966 sem felur einmitt í sér slíka fjárfestarýni í tengslum við kaup á fasteignum með vísan til þjóðaröryggis. Svo virðist sem hið víðtæka samráð, samstarf og frekari greiningarvinna sem stýrihópurinn tiltók að ráðist þyrfti í áður en tillögur að löggjöf um fjárfestingarýni hér á landi yrðu mótaðar hafi verið talið óþarfi í tilviki lands og fasteigna, þótt umfjöllun 4. kafla skýrslunnar nái til þess. Í athugasemdum með frumvarpinu er engin skýring gefin á því hvers vegna fasteignakaup eru tekin út fyrir sviga í því sambandi og ákveðið að leggja til lögfestingu fjárfestarýni gagnvart EES lögaðilum þótt slík vinna hafi ekki farið fram samkvæmt stýrihópnum.

Að mati Eleven Experience er slíkt óráðlegt enda er afar mikilvægt að fyrir liggi fullnægjandi greining á áhrifum hinnar áformuðu breytingar, meðal annars á ferðapjónustugeirann, sveitarfélög á landsbyggðinni og orðspor Íslands á alþjóðlegum mörkuðum. Þá er rétt að mótun löggjafar um fjárfestarýni sé unnin og innleidd með heildstæðum hætti í kjölfar nauðsynlegrar greiningarvinnu, svo sem stýrihópurinn lagði til. Engin rök standa til þess að taka fasteignir út fyrir sviga í því sambandi, ekki síst í ljósi þeirra miklu takmarkana á hvort tveggja söfnun lands og rétti útlendinga utan EES til að eignast fasteignir hér á landi sem innleiddar voru með lögum nr. 85/2020. Þar að auki er óljóst hvers vegna þjóðaröryggi eða öðrum hagsmunum ætti að vera ógnað þótt umræðan um nauðsyn, umfang og útfærslu takmarkana á möguleikum tiltekinna lögaðila innan EES verði kláruð og gengið úr skugga um að áformaðar lagabreytingar standist þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

4. Samantekt um starfsemi Eleven Experience á Íslandi

Hvað er Eleven Experience?

Eleven Experience er alþjóðlegt ferðaþjónustufyrirtæki með starfsemi og eignir á Íslandi, í Bandaríkjunum, Frakklandi, Chile, Englandi, á Bahamaeyjum og Nýja Sjálandi.

Markmið Eleven Experience er að bjóða fágætisferðaþjónustu í hæsta gæðaflokki og um leið skapa störf, skatttekjur, stuðla að náttúruvernd og gera dreifbýlissvæði sjálfbær. Er það gert með því að skapa óvenjulega og spennandi upplifun og afþreyingu á hágæðagististöðum á afskekktum svæðum þar sem náttúran er í forgrunni. Það markmið fer vel saman við áherslur þeirra sem vilja viðhalda óspilltri náttúru og lágmarka umhverfisáhrif vegna landnotkunar. Þetta hefur Eleven Experience gert á Íslandi með fjárfestingum sem kostaðar eru með erlendu fjármagni og skilja eftir sig jákvæð efnahagsleg spor. Það gerir jafnframt kleift að beina íslensku fjármagni í önnur innlend fjárfestingaverkefni.

Eignir okkar á Íslandi og nýting þeirra

Starfsemi Eleven Experience á Íslandi fer fram í félögunum Fljótabakki ehf. og Green Highlander ehf. Eignarhald fyrrnefndra félaga er og hefur ávallt verið gegnsætt. Helsta eignin í starfseminni er lúxushótelíð Deplar í Fljótum í Skagafirði en jafnframt hefur verið fjárfest í landeignum og húsnæði á svæðinu til þess að styðja við starfsemina. Þannig hafa mörg niðurnídd hús hafa verið keypt, gerð upp frá grunni og fengið nýtt hlutverk sem hluti af upplifun gesta. Margar landeignanna sem Eleven Experience hefur keypt hafa ekki verið nýttar í búskap eða ræktun svo árum skiptir eða hafa takmarkaða búskaparmöguleika. Þess í stað eru þær nú nýttar af starfsfólki okkar, í tengslum við í sjálfbæra afþreyingu fyrir fágætisferðamenn á borð við þyluskíðamennsku og hjólreiðar eða með öðrum hætti sem tengist starfsemi okkar.

Skýr tilgangur um nýtingu lands

Fjárfestingar Eleven Experience í íslenskum jörðum hafa skýran tilgang: Að byggja undir efnahagsstoðir nærsamfélagsins með atvinnusköpun og frekari starfsemi á því sviði sem félagið hefur sérhæft sig í. Því er um að ræða vinveitta og jákvæða fjárfestingu sem nýtist þjóðarbúskapnum og íbúum nærsamfélagsins sem margir hverjir taka virkan þátt í starfseminni með einum eða öðrum hætti og hefur að markmiði að bjóða fágætisferðamönnum upplifun þar sem tvinnast saman einstök náttúrufegurð og íslensk menning undir leiðsögn reyndra leiðsögumanna.

Fjármögnun Eleven Experience

Starfsemi Eleven Experience á Íslandi er fjármögnuð með eiginfjárramlagi eigenda. Hún er með öðrum orðum ekki fjármögnuð með bankalánnum, lífeyrissjóðslánnum eða öðrum lánnum. Vegna fjárfestinga í landi og framkvæmdum við uppbyggingu á Deplum og öðrum fasteignum, auk mikils launakostnaðar, hefur enn ekki myndast hagnaður af starfsemi Eleven Experience á Íslandi.

Áhrif starfseminnar á þróun ferðaþjónustu hér á landi

Mikilvægi fágætisferðamennsku

Fágætisferðaþjónusta er af margvíslegum ástæðum mikilvægur þáttur í frekari uppbyggingu á ferðaþjónustu hér á landi. Í fyrsta lagi er hún svo gott sem ónæg fyrir efnahagssveiflum og því sjálfbærari þegar til lengri tíma er litið. Í öðru lagi skilar hún meiri efnahagslegum ávinningi á hvern gest fyrir efnahagslífið vegna þess að neysla þeirra er meiri en annarra ferðamanna, þeir nýta sér fjölbreyttari þjónustu og afþreyingu og versla meira en aðrir. Í þriðja lagi eru meiri líkur á því að í jákvæðri upplifun fágætisferðamanna felist mikið og öflugt markaðsstarf. Reynslan af erlendum

mörkuðum sýnir að notendur fágætisferðapjónustu deila upplifun sinni með öðrum á sambærilegum vettvangi.

Deplar hafa hlotið margvísleg verðlaun fyrir hönnun sína, staðsetningu og gestrisni og er í dag einn vinsælasti áfangastaður fágætisferðamanna sem sækja landið heim. Samhliða því hefur starfsemi Eleven Experience skapað fágætisferðamennsku á Íslandi gott orðspor fyrir fjölbreytta hágæðapjónustu í sátt og samlyndi við náttúruna og nærsamfélagið.

Við stuðlum að dreifingu ferðamanna um landið

Starfsemi Eleven Experience stuðlar að dreifingu ferðamanna út fyrir hina hefðbundnu og fjölförnu ferðamannastaði (Reykjavík, Suðurland og Vesturland) með starfsemi sinni á Norðurlandi. Eins og fram hefur komið í skýrslum Ferðamálastofu hefur landsbyggðin ekki deilt efnahagslegum ágóða af vexti ferðapjónustunnar samanborið við aðra landshluta. Þegar samdráttur á sér stað vegur hann jafnframt þyngra á landsbyggðinni en í Reykjavík eða á Suðurlandi. Uppbygging og starfsemi Eleven Experience á í Fljótunum styður við ferðapjónustu í dreifbýli og hefur jákvæð efnahagsleg áhrif á Norðurlandi. Það er í samræmi við stefnu stjórnvalda og hagaðila í ferðapjónustu um jafna árstíðasveiflu í ferðapjónustu og nauðsyn dreifingar ferðamanna um landið.⁵

Efnahagsleg og samfélagsleg áhrif af starfsemi

Frá opnun hafa Deplar tekið við u.þ.b. 4.000 fágætisferðamönnum í Skagafjörðinn með tilheyrandi jákvæð áhrif á þjóðarbúið og nærsamfélagið.

Stór vinnuveitandi

Eleven Experience starfar alla daga ársins og er einn stærsti vinnuveitandinn á Tröllaskaga með yfir 70 starfsmenn á einu af afskekktari svæðum landsins. Eleven Experience hefur ávallt lagt mikið upp úr því að ráða íslenskt starfsfólk eins og frekast er kostur og hefur iðulega auglýst ný störf í héraðsblöðum á Norðurlandi áður en þau eru auglýst annars staðar. Markmið okkar er að sporna við fólksfækkun á svæðinu með því að búa til störf fyrir heimamenn sem hafa þá kost á því að búa áfram í héraði með fjölskyldum sínum. Þá hefur Eleven Experience lagt áherslu á að bjóða ungu fólk á svæðinu sumarstörf.

Ýmis efnahagsleg áhrif

Eleven Experience hefur á starfstíma sínum hér á landi keypt þjónustu af íslenskum hönnunar-, verkfræði- og byggingarfyrirtækjum fyrir milljarða króna. Að auki hefur reksturinn í för með sér margvísleg útgjöld sem hlaupa á milljörðum, bæði launatengd og vegna kaupa á vöru- og þjónustu, að stórum hluta heima í héraði. Vegna starfsemi sinnar kaupir Eleven Experience margvíslega vöru og þjónustu af fjölda aðila á svæðinu, s.s. hestaleigum, Drangeyjarferðum, hvalaskoðunarfyrirtækjum, flúðasiglingaraðilum, Síldarsafninu, hundasleðaleigu, brugg húsum, þyrlufyrirtækjum að ónefndum þjónustuaðilum á borð við matvælaframleiðendur, þvottahús og þannig mætti áfram telja.

Samfélagsverkefni og stuðningur

Eleven Experience metur nærsamfélagið á Íslandi mikils og hefur það að markmiðið að hafa jákvæð efnahagsleg áhrif á svæðið. Það gerum við meðal annars með því að versla nær eingöngu við aðila á svæðinu, en sem dæmi má nefna að meirihluti veitinga á Deplum kemur frá matvælaframleiðendum

⁵ Sjá dæmi um fjölmiðlaumfjöllun um mikilvægi dreifingu ferðamanna:

<https://www.ruv.is/frett/2021/11/22/grunnforsenda-ef-vid-aetlum-ad-dreifa-ferdamonnum>

<https://www.austurfrett.is/frettir/voek-baths-fekk-nyskoepunarvidhurkenningu-ferdhathjonustunnar>

<https://www.visir.is/g/20212154510d/fokus-a-ferdhathjonustu->

og bændum á nærliggjandi svæðum. Þessu til viðbótar hefur Eleven Experience stutt hin ýmsu samfélagsverkefni, ýmist með beinu fjárframlagi eða eftir öðrum leiðum.

Við erum góðir nágrannar og styðjum áframhaldandi ræktun og búskap

Eleven Experience veitir nærliggjandi bændum aðgang að landi sínu þar sem það er mögulegt. Þannig njóta bændur í Fljótum endurgjaldslaus aðgangs að túnum félagsins sem nýst geta þeim til beitar, sláttar eða annars við búreksturinn.

Við styðjum dreifbýlið

Áður en Eleven Experience hóf starfsemi í Fljótum var svæðið í ákveðinni hnignun. Íbúum var að fækka og efnahagslegur vöxtur svæðisins var enginn. Þeirri þróun hefur Eleven Experience snúið við með þeim hætti sem fyrr greinir.

Áhrif frekari takmarkana á eignarhaldi á fasteignum

Sú fágætisferðapjónusta sem Eleven Experience býður hérlendis er starfsemi sem stjórnvöld ættu að stuðla að, fremur en að torvelða með íþyngjandi aðgerðum. Afkastamikil og skilvirk erlend fjárfesting á borð við þá sem Eleven Experience hefur staðið fyrir hér á landi hefur reynst jákvæð innspýting í efnahagslífið, ekki síst í heimahéraði. Hún hefur leitt af sér sjálfbæra ferðapjónustu sem aðlagar atvinnugreinina að því markmiði að varðveita náttúrulega fegurð og óspillta náttúru.

Ef erlendu eignarhaldi á landi verða sett enn þrengri skilyrði án þess að gætt sé að því að slíkt hafi ekki neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í ferðapjónustu mun sú fjárfesting sem þegar hefur leitt til öflugrar uppbyggingar fágætisferðapjónustu með tilheyrandi atvinnusköpun og efnahagslegum áhrifum hverfa. Staðreyndin er sú að fasteignir verða alltaf nauðsynlegur hluti þess að byggja upp sjálfbæra ferðapjónustu.

Að því sögðu er rétt að taka fram að forsvarsmenn Eleven Experience eru meðvitaðir um áhyggjur þeirra sem vilja stíga varlega til jarðar þegar kemur að spurningunni um réttmæti erlends eignarhalds á íslensku landi. Þeim sjónarmiðum ber að sýna ríkan skilning. Þar sem möguleikar á kaupum erlendra aðila á íslensku landi hafa nú þegar verið takmarkaðir verulega teljum við þó kominn tíma til þess að horfa í ríkari mæli á hvernig land er nýtt, frekar en til þess í eigu hvers það sé. Sé land nýtt í ferðapjónustu í dreifbýli, í samvinnu við og með stuðningi nærsamfélagsins, gagnast það hagkerfi í þágu viðkomandi sveitarfélaga sem og þjóðarinnar allrar með margvíslegum hætti, m.a. vegna beinnar og óbeinnar atvinnusköpunar og öflun skattfjár í sjóði ríkis og bæja.

Við teljum að íslensk stjórnvöld þurfi að horfa með jákvæðum hætti til erlends aðila á borð við Eleven Experience þegar rætt er um það hvort takmarka beri erlent eignarhald á jörðum og fasteignum. Það er okkar mat að sú ferðapjónusta sem Eleven Experience hefur byggt upp í kringum Depla í Fljótum sé til fyrirmyndar og gott dæmi um það hvernig hægt er að nýta land, þótt í erlendri eigu sé, með skilvirkum hætti til að skapa störf og skatttekjur og hafa um leið jákvæð áhrif á nærsamfélagið.

Virðingarfyllst,

Haukur B. Sigmarsson,
framkvæmdastjóri Eleven Experience á Íslandi