

Alþingi
b.t. Allsherjar- og menntamálanefndar
Alþingishúsið við Austurvöll

1. júní 2022

EFNI: Frumvarp til breytinga á lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

1 Inngangur

- 1.1 Forsætisráðherra hefur lagt fram frumvarp til breytinga á ýmsum lögum, sbr. þingskjal 595, 416. mál sem nú er til umfjöllunar hjá Allsherjar- og menntamálanefnd. Erindi þetta varðar 11. gr. frumvarpsins sem fjallar um breytingar á lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna („lögin“).
- 1.2 Lögunum hefur verið breytt alloft, við ýmis tilefni nú síðast með lögum nr. 85/2020 sem tóku gildi 21. júlí 2020. Meðal þeirra breytinga sem gerðar voru á lögunum þá var að nýrri 5. mgr. 1. gr. var bætt við þess efnis að erlendu ríki, stjórnvaldi, ríkisfyrirtæki eða öðrum erlendum opinberum aðila, yrði ekki veitt undanþága til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi.
- 1.3 Framangreind breyting hefur þegar leitt til þess að aðilar sem falla undir framangreint bann hafa hætt við að fjárfesta á Íslandi, þótt slík fjárfesting hafi ekki falið í sér beina fjárfestingu í fasteign. Önnur viðskipti hafa þó gengið í gegn þar sem fjárfestir var félag sem nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu.
- 1.4 Sú breyting á lögunum sem nú er til meðferðar hjá Allsherjar- og menntamálanefnd mun hins vegar koma í veg fyrir að slík viðskipti nái fram að ganga og er því fyrirséð að lagabreytingin mun hafa þær afleiðingar að fjölmargir aðilar munu ekki geta fjárfest á Íslandi og hafa aukinheldur enga möguleika á að afla undanþágu.
- 1.5 Við meðferð þessa frumvarps er tækifæri til að lagfæra þetta og setja upp ferli sem gefur aðilum möguleika á að sækja um undanþágu og íslenskum stjórnvöldum möguleika á að meta slík tilvik.

2 Gildissvið laganna.

- 2.1 Eins og kunnugt er hefur lögunum verið beitt með þeim hætti að gildissvið þeirra nær bæði til beinna kaupa og beins afnotaréttar á fasteignum og til kaupa á félögum sem njóta réttinda yfir fasteignum. Þannig koma ákvæði laganna til álita þegar erlendur aðili kaupir félag sem annað hvort á fasteign eða er með leigusamning um fasteign sem gildir til a.m.k. 3 ára.
- 2.2 Gildissvið laganna nær því til næstum allra erlendrar fjárfestingar í atvinnurekstri sökum þess að nær öll íslensk félög eiga slík réttindi til fasteigna sem vikið er til að framan.

Skarast því gildissvið laganna við lög nr. 34/1994 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og ganga framur þeim lögum, sbr. 5. töl. 1. gr. laga nr. 34/1994.

3 Of viðtækt bann

- 3.1 Eftir þá lagabreytingu sem rakin er að framan er nú kveðið á um í 5 mgr. 1. gr. laganna að:

“Leyfi skv. 2. mgr. verður ekki veitt erlendu ríki, stjórnvaldi, ríkisfyrirtæki eða öðrum erlendum opinberum aðilum.”

- 3.2 Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2020 þar sem ofangreind málgrein var felld inn í löginn er fjallað um nánari skilgreiningu á hugtakinu *annar erlendum opinber aðili* og er þar tilgreint að:

“Við afmörkun á hugtakinu erlendum opinber aðili ber m.a. að líta heildstætt á það hvernig tengslum viðkomandi aðila við erlent ríki eða stjórnvald er háttað í raun, þar á meðal eigna- og stjórnunartengslum sem og fjárhagslegum tengslum. Form aðilans skiptir hér síður máli. Í samræmi við markmið ákvæðisins ber að skýra hugtakið erlendum opinber aðili rúmt fremur en þröngt.”

- 3.3 Hugtakið *annar erlendum opinber aðili* hefur því mjög víðtæka skilgreiningu og undir þá skilgreiningu falla margir af stærstu hlutabréfasjóðum heimsins, norskri olíusjóðurinn, svokallaðir þjóðarsjóðir (e. *sovereign wealth funds*), opinberir lífeyrissjóðir (t.d. í Bandaríkjunum) og fjárfestingasjóðir o.s.frv.

- 3.4 Í áður nefndri greinargerð er svo sérstaklega tilgreint að:

„...að undanþágur á grundvelli laga nr. 19/1966 verði ekki veittar erlendum opinberum aðilum á borð við erlent ríki, stjórnvöld eða ríkisfyrirtæki, hvort heldur innan eða utan EES.”

- 3.5 Þessi takmörkun á heimild aðila sem njóta réttinda samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu verður að teljast afar hæpin með hliðsjón af skyldum Íslands skv. framangreindu.

- 3.6 Þegar öllu er á botninn hvolft þá er staðan sú að þeir aðilar sem teljast falla undir skilgreininguna á hugtakinu *annar erlendum opinber aðili* er óheimilt að fjárfesta í íslenskum félögum þannig að eignarhald aðila utan EES svæðisins verði meira en 20% í viðkomandi félagi og enginn möguleiki verður á að afla undanþágu fyrir slíkum viðskiptum.

4 Breytingin núna lokar endanlega á þetta.

- 4.1 Hingað til hafa *aðrir erlendir opinberir aðilar* getað fjárfest í íslenskum félögum sem eiga réttindi til fasteigna sem falla undir löginn í gegnum félög innan EES undir 7. mgr. 1. gr. laganna. Sú breyting á lögnum sem lögð er til með frumvarpinu núna mun hins vegar koma í veg fyrir slíkar fjárfestingar og eins og áður er rakið er ekki möguleiki að afla undanþágu fyrir slíkum viðskiptum.

- 4.2 Hin víðtæka skilgreining á *öðrum erlendum opinberum aðila* og sú lagabreyting sem lögð hefur verið til, þ.e. að horft sé til raunverulegra eigenda, mun að öllum líkindum leiða til þess að enn fleiri aðilar falli undir bann ákvæðið án möguleika á undanþágu. Slíkir aðilar eru einna helst fjárfestingasjóðir (*e. private equity*) sem fjárfesta í skráðum eða óskráðum félögum enda afli slíkir sjóðir meirihluta fjármagns til fjárfestinga frá aðilum utan EES (sem er algengt) sem telst annar erlendum opinber aðili. Ef meirihluti þess fjármagns kemur frá öðrum opinberum aðilum utan EES er ekki einu sinni hægt að sækja um undanþágu og því til staðar blátt bann við fjárfestingu slíkra aðila á Íslandi, hvort sem er um að ræða beina fjárfestingu í fasteign en einnig og öllu alvarlegra, í öllum íslenskum félögum sem njóta réttinda til fasteigna.

5 Lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

- 5.1 Að ofan er vikið stuttlega að lögum nr. 34/1994 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Þau lög fjalla um fjárfestingar erlendra aðila í þeim atvinnurekstri sem viðkvæmastur er fyrir erlendra fjárfestingu, svo sem í sjávarútvegi, orkuiðnaði og flugrekstri.
- 5.2 Í þeim lögum er hins vegar sérstaklega tiltekið að fjárfestingar fyrirtækja í eigu erlendra stjórnvalda er heimil, þó svo að lögin taki fyrir fjárfestingu erlendra ríkja og stjórnvalda.
- 5.3 Eins og að ofan er rakið er lögnum beitt með þeim hætti að þau gilda einnig ef erlendum aðili fjárfestir í félagi sem á réttindi til fasteignar. Heimild þá sem er að finna í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hefur því lítið sem ekkert gildi þegar aðili sem fellur undir skilgreiningu laganna um *annan erlendan opinberan aðila* fjárfestir í íslensku félagi sem á réttindi til fasteignar. Engin haldbær skýring er fyrir því af hverju strangari reglur eigi að gilda um fjárfestingar í íslenskum félögum sem hafa gert leigusamninga um fasteign til a.m.k. þriggja ára eða sem eiga fasteign en gilda um fjárfestingar í t.d. íslensku félagi sem á fiskiskip og kvóta en enga fasteign.

6 Engin undanþága fyrir skráð fyrirtæki eða önnur tilvik.

- 6.1 Eins og hér hefur verið minnst á er lögnum beitt með þeim hætti að þau ná til fjárfestingar í íslenskum félögum, þ.m.t. félögum sem skráð eru á skipulegan verðbréfamarkað. Á skipulegan verðbréfamarkað eru nú skráðir þrír bankar sem hafa viðskiptabankaleyfi og er eignarhald þeirra að hluta til í höndum erlendra aðila.
- 6.2 Ef aðilar sem eru undir yferráðum aðila utan EES eignast meira en 20% hlutfjár í einhverjum þessara viðskiptabanka áður en frumvarpið nær fram að ganga er ljóst að þeir bankar munu þurfa, eftir umrædda lagabreytingu, að sækja um undanþágu fyrir því að ganga að veði sínu í fasteign. Hins vegar ef aðilar sem eru undir yferráðum annarra erlendra aðila (t.d. opinberra lífeyrissjóða) eignast meira en 20% hlutfjár í einhverjum þessara viðskiptabanka væri ekki heimild til að veita slíka undanþágu.
- 6.3 Aukinheldur er bent á að eftir umrædda lagabreytingu verður aðilum sem eru undir yferráðum *annarra opinberra aðila* óheimilt að eignast meira en 20% hlutfjár í skráðu félagi og gildir þar einu hvort um einstakan fjárfesti sé að ræða eða marga fjárfesta, bannið mun gilda þegar að fjárfesting slíkra aðila er samanlagt komin umfram 20%, og engin heimild er til staðar til að heimila slík viðskipti.

7 Tillaga

- 7.1 Telja verður að almennur samhljómur sé um að fullt tilefni sé til að fara bæði varlega og ganga ekki of langt hvað varðar breytingar á heimildum erlendra aðila til að eignast réttindi yfir fasteignum á Íslandi. Hins vegar verður að fara fram ítarleg skoðun á því hvaða afleiðingar lagabreytingar kunna að hafa í för með sér.
- 7.2 Sú lagabreyting sem nú er lögð til ofan á þá breytingu sem gerð var á lögnum árið 2020 gerir það að verkum að margir af stærstu fjárfestum hlutabréfa í heiminum geta ekki fjárfest í íslensku atvinnulífi ef slík fjárfesting hefur eitthvað með fasteignaréttindi að gera
- 7.3 Telja verður að ef samþykkja á þetta frumvarp og þá reglu sem lögð er til grundvallar þar að nauðsynlegt sé að *öðrum erlendum opinberum aðilum* og félögum undir yfirráðum slíkra aðila sé gert mögulegt að sækja um undanþágu frá því banni sem almennt gildir, enda virðist gengið þarna töluvert lengra en verndarhagsmunirnir gefi tilefni til. Íslensk stjórnvöld geta þá búið til reglur og metið það í hvert sinn hvort veiting slíkrar undanþágu skaði þá verndarhagsmuni sem lögin taka til en gera það ekki ómögulegt fyrirfram að slík viðskipti nái fram að ganga.
- 7.4 Þegar metið er hvort veita ætti undanþágu væri hægt að líta til atriða eins og hvort umrædd fjárfesting lítur að beinum eignarrétti í fasteign, óbeinum eignarrétti að landinu (lóðaleiga sveitarfélaga á hefðbundnum kjörum), heildarmagni fermetra (hektara) í eigu viðkomandi aðila o.s.frv. Þannig að unnt sé að koma í veg fyrir óæskileg viðskipti en heimila þau sem þvert á móti eru jákvæð og styrkja íslenskt efnahagslíf. Fari frumvarpið óbreytt í gegn er að minnsta kosti skýrt að erlend fjárfesting í íslensku atvinnulífi mun dragast saman, enda hefur mörgum af stærstu hlutabréfafjárfestum heimsins verið gert það óheimilt og enginn möguleiki á því að sækja um undanþágu frá þessu fortakslausa banni.

Virðingarfyllst,

BBA Fjeldco ehf.

Einar Baldvin Árnason lögmaður