



Nefndarsvið Alþingis

B.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Sent með tölvupósti á: [nefndarsvid@althingi.is](mailto:nefndarsvid@althingi.is)

## **Efni: Umsögn Arion banka hf. um frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, mál nr. 726**

Fyrir Alþingi liggur nú fyrir frumvarp að lögum um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, mál nr. 726 (hér eftir „**frumvarpið**“). Hafa þó nokkrir aðilar skilað inn umsögnum um frumvarpið á fyrri stigum, þ.m.t. Samtök atvinnulífsins ásamt aðildarsamtökum sínum, þ.e. Samtökum iðnaðarins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu, Samorku og Viðskiptaráði Íslands.

Þau sjónarmið sem til eru talin í umsögn þessari varða fyrst og fremst bankann, þ.e. núverandi lagaumhverfi, eignarhald, fjármögnunarumhverfi og vöruframboð. Ljóst má vera að boðuð lagasetning mun hafa umtalsverð áhrif á viðskiptavinum bankans og atvinnulífið almennt og er í því samhengi tekið heilshugar undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn Samtaka atvinnulífsins um hamlandi og neikvæð áhrif frumvarpsins, verði það óbreytt að lögum.

### **1. Frumvarpið er á skjön við markmið stjórnvalda um erlenda fjárfestingu**

Það hefur lengi verið yfirlýst markmið og vilji stjórnvalda, sem og fyrirtækja sem starfa á íslenskum atvinnumarkaði, að auka erlenda fjárfestingu hér á landi. Er nýlegt frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda (erlendar fjárfestingar), mál nr. 921, dæmi um það, en meginmarkmið þeirra laga skv. inngangsorðum í greinargerð er „*að efla erlenda fjárfestingu hér á landi, einkum í nýsköpun*“. Þá hefur jafnframt átt sér stað umtalsverð umræða um þörf á öflugum erlendum fjárfestum í félögum sem skráð eru á markað, bæði af hálfu kauphallarinnar, þátttakenda á verðbréfamarkaði og útgefendum sjálfum. Að lokum má benda á skipun starfshóps um aðgerðir gegn gullhúðun EES-reglna, þ.e. þeim tilvikum sem íslensk stjórnvöld ganga lengra í að setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem fram koma í EES-gerðum við innleiðingu. Við skipun starfshópsins var þess sérstaklega getið af hálfu utanríkisráðherra að vanda þyrfti vel til verka við innleiðingu EES-reglna „svo þær leggi ekki meiri byrðar á herðar almennings og fyrirtækja en gerist annars staðar á innri markaðnum.“

Telur Arion banki hf. ljóst að íþyngjandi og óljóst regluverk - líkt og það sem sett er fram í frumvarpinu - sé síst til þess að fallið að ná þeim markmiðum sem að er stefnt varðandi erlenda fjárfestingu og gangi í raun í berhögg við fyrrnefndar aðgerðir stjórnvalda og umræðu um mikilvægi erlendrar fjárfestingar í íslensku atvinnulífi. Arion banki telur að verði frumvarpið óbreytt að lögum, muni það draga úr samkeppnishæfni Íslands með tilheyrandi áhrifum á nýsköpun, umsvif í atvinnulífinu og hagvöxt. Í þessu samhengi athugast sérstaklega að frumvarpið felur í sér að erlend fjárfesting í tilteknum atvinnugreinum, s.s. fjármálaþjónustu og sjávarútvegi og fasteignum verður undirorpin tvöföldu samþykktarferli, þar sem mismunandi ráðuneyti og stofnanir hins opinbera munu leggja mat á fjárfestinguna út frá ólíkum lagabálkum, sjónarmiðum og áherslum. Tvöfalt fyrirkomulag leiðir óhjákvæmilega til lengri afgreiðslutíma og aukins kostnaðar og dregur úr fyrirsjáanleika og samfellu í framkvæmd, sem allt eru mikilvægar forsendur erlendrar fjárfestingar.

Hvetur Arion banki hf. stjórnvöld til að endurskoða fyrirliggjandi frumvarpsdrög með það fyrir augum að einfalda regluverkið, auka gagnsæi, fyrirsjáanleika og draga úr líkum á óhóflega langri og mögulega handahófskenndri málsmeðferð.



## 2. Gildissvið og lagasamræming

Að mati Arion banka hf. er óljóst og matskennt hvaða starfsemi fellur undir skilgreininguna á viðkvæmum sviðum í 3. gr. frumvarpsins. Færi betur að gildissvið frumvarpsins, sbr. 3. gr. þess, væri gert skýrara og tekinn væri af allur vafi hvaða starfsemi og hvaða rekstraraðilar falli þar undir í stað þess eftirláta ráðherra að útfæra það með reglugerð. Skýrleiki og samræmd framkvæmd er sem áður segir frumforsaenda erlendra fjárfestingar.

Miðað við orðalag 1. tl. 1. mgr. 3. gr. virðist ljóst að fjármálafyrirtæki eigi að falla undir það að starfa á viðkvæmu sviði í skilningi laganna. Af því leiðir að ákvæði 4. og 5. gr. frumvarpsins um skyldu til lengri tilkynningar eiga við um tilteknar ráðstafanir innlendra fjármálafyrirtækja.

Samkvæmt 40. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 („**lög nr. 161/2002**“) fer fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands („**Fjármálaeftirlitið**“) með eftirlit og umsjón með því hvort aðili geti eignast virkan hlut í fjármálafyrirtæki. Er ferlið við tilkynningu til Fjármálaeftirlitsins og mat á hæfi bundið í lög í VI. kafla laga nr. 161/2002. Er samþykki Fjármálaeftirlitsins þannig skilyrði fyrir því að aðili (hvort sem hann er innlendir eða erlendir) geti farið með virkan eignahlut í innlendu fjármálafyrirtæki.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins ber að senda lengri tilkynningu, skv. 9. gr. frumvarpsins, ef erlendir aðili öðlast beint eða óbeint, 10% eða meira af hlutfé í fyrirtæki sem starfar á viðkvæmu sviði, þ.m.t. fjármálafyrirtæki.

Af þessu leiðir að þegar erlendir aðili hyggst eignast 10% eða meira í innlendu fjármálafyrirtæki þarf hann að fara í gegnum tvöfalt samþykktar- og matsferli í því skyni að meta hvort honum sé heimilt að fara með eignarhlutinn. Hið sama gerist ef erlendir aðili fer yfir 20%, 33% eða 50% eignahlut.

Eru þau matsviðmið, sem ráðherra ber að horfa til, við mat á því hvort ráðstöfun ógni þjóðaröryggi og allsherjarreglu talin upp í 14. gr. frumvarpsins. Er þau í öllum meginatriðum þau sömu og Fjármálaeftirlitinu ber að horfa til við mat á hæfi, sbr. 42. gr. a í lögum nr. 161/2002.

Verður ekki annað séð en að í þessu tvöfalda kerfi felist umtalsverður tvíverknaður og óþarfa kostnaður þegar tveimur aðskildum stjórnvöldum er fengið það hlutverk að framkvæma nánast sama mat við einu og sömu ráðstöfunina en með mismunandi tímafrestum og undir mismunandi lögum.

Verður ekki séð annað en að öll þau sjónarmið sem koma til grundvallar mati Fjármálaeftirlitsins á hæfi til að fara með virkan eignahlut í fjármálafyrirtæki séu fullnægjandi til þess að meta hvort slík ráðstöfun ógni þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Verður enda að telja afar hæpið að Fjármálaeftirlitið myndi meta aðila hæfan til að fara með virkan eignahlut ef sú staða væri uppi að eignarhaldið kynni í raun að ógna þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Þá er vakin athygli á því að skv. 13. gr. frumvarpsins ber „*ráðherra að kalla eftir sjónarmiðum frá ráðherrum sem fara með málefni þjóðaröryggisráðs, utanríkis- og varnarmál og málefni almanna*“ auk þess sem ráðherra ber að kalla eftir sjónarmiðum ráðherra þess eða þeirra málefna sviða sem viðkomandi ráðstöfun snertir. Ráðherra er auk þess heimilt að kalla eftir sjónarmiðum frá öðrum ráðherrum en að framan greinir.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður sú staða uppi að ef erlendir aðili hyggst eignast virkan eignahlut í fjármálafyrirtæki þurfa mismunandi ráðuneyti að fjalla um og koma sjónarmiðum sínum að varðandi fyrrgreint mat. Yrði það ferli til viðbótar við matsferli Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum Samkeppniseftirlitsins. Verður að telja ákveðna hættu á að slík aðkoma mismunandi ráðuneyta að umfjöllun og mati á eignahaldi einstakra aðila að fjármálafyrirtæki geti haft yfir sér pólitískt yfirbragð. Verður að telja að slíkt ferli sé betur falið í höndum óháðs eftirlitsaðila líkt og staðan er nú.

Með vísan til ofangreinds færi því betur á því að fjármálafyrirtæki yrðu undanskilin gildissviði laganna.

## 3. Skylda til lengri tilkynningar vegna viðskiptasamninga

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að tilkynna skuli til ráðherra með lengri tilkynningu, sbr. 2. mgr. 9. og 10. gr. frumvarpsins, gerð tiltekinna viðskiptasamninga.



Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 5. gr. falla þar undir láns- eða fjármögnunarsamningar, til lengri tíma en eins árs, sem gerðir eru milli erlends aðila sem lánsveitanda og innlends rekstraraðila sem lánstaka, og þar sem lánstaka er ekki unnt að greiða lánið upp eða á annan hátt losna undan samningi áður en kemur að lokagjalddaga.

Allir stóru viðskiptabankarnir á Íslandi eru með hluta af sinni fjármögnun erlendis, m.a. í gegnum skuldabréfaútgáfur sínar. Miðað við orðalag ákvæðisins er ljóst að erlend fjármögnun viðskiptabankanna myndi að óbreyttu falla undir tilkynningarskylduna. Miðað við framkvæmd og markaðsvenjur telur Arion banki hf. augljóst að ekki sé unnt að ráðast í erlenda skuldabréfaútgáfu, sem bundin er fyrirvara um samþykki ráðherra og að allt að 100 virkir dagar geti liðið þar til niðurstaða um samþykki liggja fyrir.

Þá er rétt að benda á að stóru viðskiptabankarnir hafa allir gefið út sértryggð skuldabréf sem njóta tryggingarréttinda í undirliggjandi fasteignasafni. Hluti af þeirri útgáfu hefur verið í evrum og seldur til erlendra fjárfesta. Óljóst er hvort útgáfa á sértryggðum skuldabréfum, til erlendra fjárfesta, myndi falla undir 2. tl. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins og þar með verða tilkynningarskyld. Samningar um veðréttindi eða önnur tryggingarréttindi eru tilkynningarskyldir skv. frumvarpinu ef fullnusta slíkra réttinda af hálfu erlends aðila myndi fela í sér tilkynningarskylda ráðstöfun skv. 4. gr. frumvarpsins. Slík tilkynningarskylda skv. 4. gr. frumvarpsins myndast m.a. þegar ef erlendir aðili öðlast veruleg áhrif í innlendum rekstraraðila. Undir skilgreininguna á „verulegum áhrifum“ í frumvarpinu fellur m.a. aðstaða til að hafa áhrif, sem eru ekki minniháttar, á eignir í tiltekinni starfsemi. Óljóst er hvernig tryggingarréttindi eigenda sértryggðra skuldabréfa yrðu túlkuð í samhengi við framangreind ákvæði frumvarpsins.

Þó talað sé um erlenda aðila í 1. mgr. 5. gr., þ.e. lánveitanda í eintölu, þá verður ekki séð hvernig viðskiptabankar, sem ráðast í erlenda skuldabréfafjármögnun, eigi að tryggja að eignarhald á slíkum skuldabréfum verði dreift á fleiri en einn aðila eða hvernig ákvæðið komi til með að vera túlkað ef slík lánsfjármögnun væri að miklum meirihluta í eigu eins erlends aðila.

Þá er rétt að benda á að lánasamningar, þ.m.t. skuldabréfaútgáfur viðskiptabankanna í erlendri mynt, eru almennt að fullu framseljanlegir af hálfu viðkomandi lánveitanda (skuldabréfaeigenda) án nokkurrar aðkomu lánstaka. Þannig hafa sem dæmi, viðskiptabankarnir, enga aðkomu eða stjórn á því, hvort að tiltekna skuldabréfaútgáfur þeirra, sé í höndum margra eða fárra aðila á hverjum tíma. Má þannig velta upp hvort ákvæði 5. gr. frumvarpsins eigi að virkjast ef lánssamningur, sem upphaflega væri gerður við innlenda lánveitanda/lánveitendur, yrði síðar framseldur til erlends lánveitanda.

Í öllu falli er ljóst að sé einhver vafi um það hvort erlend fjármögnun viðskiptabanka á Íslandi falli undir íþyngjandi ákvæði frumvarpsins þá er það líklegt til að valda neikvæðum áhrifum á slíka fjármögnun. Hið sama á að fullum fetum við um önnur stór rekstrarfyrirtæki á Íslandi sem fjármagni sig að hluta eða öllu leyti á erlendum mörkuðum.

#### 4. Skilgreining á erlendum aðila

Í 6. tl. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á erlendum aðila. Í f. lið þeirrar skilgreiningar er innlendir rekstraraðili (fyrirtæki, lögaðili eða rekstrareining með staðfestu á Íslandi) skilgreindur sem erlendir aðili ef 25% af eignarhlutum eða atkvæðarétti er beint eða óbeint í eigu erlends eða erlendra aðila.

Að mati Arion banka hf. væri réttara að miða við að erlendir eða erlendir aðilar þurfi að fara með yfirráð, þ.e. 50% eða meira af eignahlutum eða atkvæðarétti, í innlendum rekstraraðila til þess að hann teljist erlendir aðili í skilningi laganna. Að mati Arion banka hf. er óþarflega íþyngjandi fyrir innlend fyrirtæki að vera felld undir það að vera erlendir aðili í skilningi frumvarpsins fyrir það eitt að erlendir aðilar séu minnihluta fjárfestar í fyrirtækinu. Þetta eitt og sér kann að setja erlendri fjárfestingu óþarfa skorður og leiða til þess að eignahlutur erlendra aðila í íslenskum fyrirtækjum verði oftast en ekki takmarkaður við minna en 25%.

Samkvæmt greinargerð með frumvarpsdrögum er hugtakið „innlendir rekstraraðili“ skilgreint rúmt og nær það yfir öll form lögaðila og starfsemi með staðfestu hér á landi. Samkvæmt því falla



verðbréfasjóðir, sem eru reknir skv. lögum 116/2021, og sérhæfðir sjóðir, sem eru reknir skv. lögum nr. 45/2020, undir hugtakið innlendir rekstraraðili.

Í ljósi þess að eigendur hlutdeildarskírteina í framangreindum sjóðum hafa ekki áhrif á fjárfestingar eða starfsemi sjóðanna á grundvelli eignar á hlutdeildarskírteinum og það er í höndum innlendra rekstrarfélaga viðkomandi sjóða að taka ákvarðanir um fjárfestingar þeirra, byggt á fjárfestingarstefnu og heimildum í reglum viðkomandi sjóða, þá verður ekki séð að það þjóni sérstökum tilgangi að fella fyrrgreinda sjóði undir lögin. Með öðrum orðum þá njóta eigendur hlutdeildarskírteina engra sérstakra yfirráða eða áhrifa yfir þeim rekstraraðilum sem viðkomandi sjóðir fjárfesta í og skiptir fjöldi hlutdeildarskírteina sem þeir halda á engu máli hvað það varðar.

Verður hins vegar að telja verulega íþyngjandi fyrir sjóð, er kann að fjárfesta í starfsemi sem fellur undir 3. gr. frumvarpsins, að þurfa að sæta þeim takmörkunum sem leiða af lögnum, ef erlent eignarhald í hlutdeildarskírteinum sjóðsins fer yfir sett mörk skv. lögnum. Má ljóst vera að slíkar takmarkanir eru síst til þess fallnar að auka erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnulífi í gegnum verðbréfasjóðir og sérhæfða sjóði.

## 5. Samantekt

Arion banki vill að lokum ítreka mikilvægi þess að laga- og regluumhverfi á Íslandi sé þannig úr garði gert að erlendir aðilar telji það eftirsóknarvert að fjárfesta hér og að ekki séu settar upp óþarfa takmarkanir og hindranir varðandi erlenda fjárfestingu. Í því samhengi má benda á að nú þegar eru til staðar strangar takmarkanir varðandi aðkomu erlendra aðila að ýmissi atvinnustarfsemi og/eða eignarhaldi á Íslandi.

Fyrirliggjandi frumvarpi virðist við fyrstu sýn nær eingöngu ætlað bæta við öðru lagi af takmörkunum ofan á þær sem fyrir eru, án þess að séð verði að ráðist hafi verið í fullnægandi greiningu á afleiðingum fyrirliggjandi frumvarps á íslenskt atvinnulíf.

Samkvæmt greinargerð sem fylgir frumvarpinu er meginstef laganna að samþætta sjónarmið um mikilvægi erlendar fjárfestingar fyrir efnahagslífið og nauðsyn þess að erlendar fjárfestingar í mikilvægum innviðum og annarri samfélagslega mikilvægri starfsemi séu í samræmi við þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Af lestri laganna verði þó vart önnur ályktun dregin en sú að ekki hafi verið gætt að meðalhófi og jafnvægi á milli undirliggjandi hagsmuna. Það er að mati Arion banka varhugavert að fórna þeim hagsmunum sem samfélagið í heild hefur af erlendra fjárfestingu í því skyni að auka valdheimildir stjórnvalda í gegnum flókið, tímafrekt og kostnaðarsamt rýningarferli, sem er í raun viðbót við laga og reglugerðarumhverfi sem að margra mati er nú þegar óþarflega flókið, tímafrekt og kostnaðarsamt. Í þessu samhengi má benda á að Ísland hefur mælst neðst Norðurlanda þegar kemur að samkeppnishæfni ríkja samkvæmt mati IMD í áráraðir. Í kynningu Viðskiptaráðs sumarið 2023 kom m.a. fram að skilvirkni hins opinbera hér á landi hafi ekki mælst lægri í átta ár, m.a. vegna neikvæðrar þróunar regluverks og stofnanaumgjarðar. Raunar er það svo að Ísland mældist í 19. sæti hvað varðar skilvirkni hins opinbera, heilum níu sætum neðar en meðaltal Norðurlandanna. Það liggur að mati Arion banka í augum uppi að boðuð lagasetning er hvorki til þess fallin að auka skilvirkni hins opinbera né þoka Íslandi upp lista yfir samkeppnishæfni ríkja.

Með vísan til alls ofangreinds telur Arion banki mikilvægt að nauðsynlegar grundvallarbreytingar séu gerðar á fyrirliggjandi frumvarpi og leyst sé úr þeim vanköntum á sem bent hefur verið á í frumvarpsdrögum

Reykjavík, 29. apríl 2024

F.h. Arion banka hf.

Friðrik Ársælsson og Þröstur Ríkharðsson