

Alpingi
Við Austurvöll
Efnahags- og viðskiptanefnd

Reykjavík, 29. janúar 2026

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, þingskjal 421, 300. mál

1. Inngangur

Vísað er til umsagnarbeiðni frá efnahags- og viðskiptanefnd dags. 15. janúar sl. um framangreint frumvarp.

Samorka veitti umsögn um málið í samráðsgátt og gerði þar fyrst og fremst athugasemdir við umfang 5. gr. um tilkynningarskyldu vegna viðskipta- og samstarfssamninga. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar til batnaðar frá því frumvarpið var birt í samráðsgátt. Það er þó enn mat Samorku að of langt sé gengið í tilkynningarskyldu samkvæmt 5. gr. sem í núverandi mynd hefði í för með sér umfangsmikla tilkynningarskyldu um venjubundin og örugg viðskipti, aukinn kostnað, hættu á töfum í rekstri og fjármögnum og gæti fælt frá erlenda birgja, lánveitendur og samstarfsaðila.

Samorka ítrekar stuðning við meginmarkmið frumvarpsins um þjóðaröryggi og allsherjarreglu. Núverandi frumvarp er þó víðtækara en það sem þekkist í nágrannalöndum okkar og gengur í veigamiklum atriðum lengra en ákvæði danskra laga sem byggt er á sem fyrirmynd að íslensku lögunum.

Frumvarpið lýtur fyrst og fremst að starfsemi rekstraraðila á viðkvæmum sviðum, sem skilgreind eru í 3. gr. frumvarpsins. Þar undir fellur m.a. orkuframleiðsla, dreifikerfi raforku, hitaveitur, vatnsveitur og fráveitur. Það þýðir að nánast öll aðildarfyrirtæki Samorku falla undir viðkvæm svið.

2. Gildissvið og áhrif á innviðafyrirtæki

Í 1. gr. laganna er markmið og gildissvið vel afmarkað þar sem segir að koma eigi í veg fyrir að viðskiptaráðstafanir sem tryggja erlendum aðilum eignaraðild, yfirráð eða veruleg áhrif yfir innlendum rekstraraðilum, þ.m.t. eignum eða starfsemi þeirra, gangi gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Útgangspunktur 1. gr. er samkvæmt þessu tvenns konar:

- Að koma í veg fyrir **yfirráð** eða **veruleg áhrif** yfir innlendum rekstraraðilum
- þegar það getur gengið gegn **þjóðaröryggi** eða **allsherjarreglu**.

Öll þessi hugtök eru svo skilgreind í 2. gr. frumvarpsins.

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, þar á meðal almannaoöryggi, almannahelbrigði og friðhelgi borgaranna.*

Veruleg áhrif: *Aðstaða til að hafa áhrif, sem geta ekki talist minni háttar, á stefnu, stjórn, rekstur, fjárhag, eignir eða réttindi tiltekinnar starfsemi, hvort sem sú aðstaða helgast af eignarhlut eða atkvæðisrétti, samningum eða öðrum atvikum eða aðstæðum.*

Yfirráð: *Vald til að ráða yfir stefnu, stjórn, rekstri, fjárhag, eignum eða réttindum tiltekinnar starfsemi, hvort sem yfirráðin helgast af eignarhlut eða atkvæðisrétti, samningum eða öðrum atvikum eða aðstæðum.*

Útfærslan í 5. gr. frumvarpsins er hins vegar töluvert víðtækari en framangreind markmið með lagasetningunni gefa til kynna, þar sem í 5. gr. er enginn fyrirvari gerður um að tilteknir viðskipta- eða samstarfssamningar verði þjóðaröryggi eða allsherjarreglu eða þeir leiði til þess að hinn erlendi aðili öðlist veruleg áhrif eða yfirráð yfir innlenda rekstraraðilanum.

Reyndar er beinlínis vikið að þessu í 1. kafla greinargerðar með frumvarpinu þar sem segir „allir rekstar-, hönnunar-, byggingar- eða þjónustusamningar milli rekstraraðila mikilvægra innviða og erlendra aðila verði rýniskýldir“. Sú framsetning er ekki í samhengi við markmið laganna um að koma í veg fyrir erlend yfirráð eða áhrif á innlenda rekstraraðila sem varðað geta við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Í greinargerðinni í kafla 2.4.2.3 *Tegundir viðskiptaráðstafana sem háðar eru rýni*, segir hins vegar að *gildissvið frumvarpsins miðist almennt við viðskiptaráðstafanir sem í reynd tryggja erlendum aðila yfirráð eða veruleg áhrif gagnvart andlagi fjárfestingar*. Orðalag í svipaða veru er að finna í greinargerð með frumvarpinu þar sem fjallað er um 5. gr. en þar segir að *þær gerðir samninga sem falla undir ákvæðið eiga það sammerkt að geta tryggt erlendum aðila töluverð ítök í starfsemi viðsemjandans, á líkan hátt og þær ráðstafanir sem falla undir 4. gr.*

Nokkuð óljóst er af þessum mismunandi áherslum í greinargerð að hverju er stefnt með 5. gr. eins og hún er nú orðuð.

Það er mat Samorku að 5. gr. leggi tilkynningarskyldu á stóran hluta láns- og viðskiptasamninga rekstraraðila mikilvægra innviða, algjörlega óháð því hvort viðkomandi samningur hafi nokkuð með mikilvæga innviði að gera, feli í sér veruleg áhrif eða yfirráð eða geti með nokkrum hætti varðað við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. **Aðal skilyrðið á grundvelli laganna er að um sé að ræða samning milli rekstraraðila mikilvægra innviða og erlends aðila.**

Rétt er að taka fram að orðunum „mikilvægur þáttur í starfsemi“ var bætt inn í frumvarpið á nokkrum stöðum frá því að frumvarpið var kynnt í samráðsgátt, sem er mjög til bóta. Mikilvægur þáttur í starfsemi rekstraraðila mikilvægra innviða er hins vegar miklu víðtækara en markmið laganna samkvæmt 1. gr. sem snýr að því að erlendir aðilar öðlist ekki yfirráð eða veruleg áhrif yfir rekstraraðila mikilvægra innviða sem í geti falist ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Samorka tekur að betur færi á því að í 5. gr. kæmi skýrt fram að einungis skuli tilkynna um viðskiptasamninga sem hafa í för með sér að erlendi aðilinn öðlast veruleg áhrif eða yfirráð yfir innlenda rekstraraðilanum eða að samningurinn varði þætti í starfsemi innlenda rekstraraðilans sem haft geti áhrif á þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, þ.e. að andlag samningsins snúist um mikilvæga innviði.

Einfalt er að taka dæmi um samninga sem gætu fallið undir gildissvið laganna eins og það er nú sett fram án þess að í því felist nein yfirráð eða ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Láns- eða fjármögnunarsamningar

Samkvæmt 1. tl. um láns- eða fjármögnunarsamninga gæti íslenskt orku- eða veitufyrirtæki t.d. ekki fjármagnað sig á alþjóðlegum skuldabréfamarkaði án þess að setja fyrirvara í slíkt útboð um tilkynningarskyldu samkvæmt lögum um rýni á fjárfestingar erlendra aðila ef einn aðili (eða aðilar tengdir honum) eignast of stóran hlut í útgáfunni. Óljóst er hvernig ætti svo að framfylgja 2. mgr. 5. gr. um að ráðstöfunin komin ekki framkvæmda meðan samþykki ráðherra liggur ekki fyrir. Ef settir yrðu fyrirvarar sem þessir í alþjóðlega skuldabréfaútgáfu má búast við því að þátttaka í henni yrði dræm og/eða þau kjör sem bjóðast mundu verða óþarflega há. Þá er ekkert samræmi í því að útgáfan nemi 25% af ársveltu rekstraraðila, t.d. orku- og veitufyrirtækja og annarra mikilvægra innviðafyrirtækja, sem þurfa eru eins og gefur að skilja reglulega að fjármagna mjög þungar og dýrar fjárfestingar með langan líftíma.

Þá má jafnframt geta þess að láns- eða fjármögnunarsamningar eru ekki meðal þeirra samninga sem háðir eru rýni samkvæmt dönsku lögunum.

Ef erlendum lánveitandi væri við það að öðlast yfirráð eða veruleg áhrif yfir innlendum rekstraraðila mikilvægra innviða á grundvelli lánveitingar, þá yrði sú ráðstöfun alltaf tilkynningarskyld og háð samþykki á grundvelli 4. gr. og þannig tryggt að erlendum aðili getur ekki öðlast yfirráð eða áhrif yfir innlendum rekstraraðila mikilvægra innviða án þess að hafa fyrst fengið samþykki ráðherra á grundvelli 4. gr. fyrir slíkri ráðstöfun. Þannig tryggir 4. gr. og mjög rúmar og víðtækar skilgreiningar á hugtökunum „veruleg áhrif“ og „yfirráð“ þá hagsmuni sem verið er að reyna að verja með 1. tl. 1. mgr. 5. gr. Fyrir fyrirtæki sem leita þurfa á alþjóðamarkaði um t.d. fjármagn og vörukaup, er lykilatriði að íslensk löggjöf sé í samræmi við þá löggjöf sem þekkist í Evrópu og löndunum í kringum okkur.

Samorka telur því óþarflega langt gengið með 1. tl. 1. mgr. 5. gr. og getur umrætt ákvæði haft slæm áhrif á fjármögnunarmöguleika og kjör íslenskra innviðafyrirtækja þar á meðal orku- og veitufyrirtækja á alþjóðlegum fjármálamörkuðum, með tilheyrandi tjóni fyrir íslenskt efnahagslíf og samkeppnishæfni íslensks iðnaðar.

Samstarfs- og viðskiptasamningar

Samorka bendir á að gildissvið 3. tl. um samstarfs- og viðskiptasamninga er enn mjög rúmt þó gerðar hafi verið breytingar á því til hins betra frá því að frumvarpið var í samráðsgátt. Þannig er enginn fyrirvari eða skilyrði í ákvæðinu um að þeir samningar sem þar eru taldir veiti erlenda aðilanum yfirráð eða veruleg áhrif í innlenda rekstraraðilanum eða þeir varði þætti í starfseminni sem haft geti áhrif á þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Þannig gæti veitufyrirtæki t.d. gert birgjasamning um kaupa á rörum eða stáli við erlendan aðila í samningi til lengri tíma en eins árs. Slíkur samningur gæti vissulega varðað mikilvæga þætti í starfsemi

innlenda rekstraraðilans án þess að varða við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu og þannig engin þörf á að rýna sérstaklega slík innkaup.

Sama má segja um rekstrar-, hönnunar-, byggingar- eða þjónustusamninga sem lúta að mikilvægum mannvirkjum, aðstöðu, búnaði eða kerfum rekstraraðila mikilvægra innviða. Varðandi slíka samninga eru engir frekari fyrirvarar um gildistíma eða áhrif á starfsemi innlenda rekstraraðilans og sem fyrr eru engin skilyrði um að erlendi aðilinn öðlist yfirráð eða samningurinn varði þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Þá mun fjöldi samninga rekstraraðila mikilvægra innviða við innlenda aðila (í eigu erlendra aðila og þar með erlendir aðilar samkvæmt skilgreiningu laganna) koma til með að falla hér undir og vera tilkynningaskyldir á grundvelli laganna.

Það er mat Samorku að sú víðtæka tilkynningarskylda sem núverandi 5. gr. frumvarpsins kveður á um sé ekki í samræmi við tilgang og markmið laganna og hætt við að hún vinni gegn rekstraraðilum mikilvægra innviða sem nú þegar eru í harðri samkeppni á alþjóðlegum mörkuðum um erlenda birgja, þjónustuaðila og samstarfsaðila.

Þá er framangreind nálgun í 5. gr. ekki í samræmi við ákvæði dönsku laganna og reglugerðar, sem þó er ljóst af orðalagi greinarinnar að þau byggja alfarið á. Í dönsku lögunum, eru viðskiptasamningar skilgreindir á eftirfarandi hátt, sjá. 5. tl. 4. gr. laga nr. 842/2021:

5) Særlig økonomisk aftale: Et joint venture eller en drifts-, leverandør- eller serviceaftale, der indgås med en virksomhed hjemmehørende i Danmark omfattet af § 3, stk. 1, eller en anden enhed omfattet af regler fastsat i medfør af § 3, stk. 3, hvis en udenlandsk investor derved opnår kontrol med eller betydelig indflydelse på virksomheden eller enheden.

Í dönskum reglugerðum er svo nánar útfært hvað felst í yfirráðum eða verulegum áhrifum samkvæmt skilgreiningunni. Er þar fyrst og fremst átt við samninga sem ná til umtalsverðs hluta eða mjög mikilvægs hluta af starfsemi innlenda rekstraraðilans og þau skilyrði (sem talin eru í 3. tl. 5. gr. frumvarpsins) eru uppfyllt. Þá kemur einnig fram í danskri reglugerð frá 25. júní 2021 skilgreining á mikilvægum innviðum sem felur í sér að um sé að ræða kerfi, mannvirki, búnað tækni o.fl. sem nauðsynleg eru til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi.¹

Samorka leggur áherslu á að ef löggjafinn telur tilefni til að taka inn í íslensku lögin öll þau skilyrði um einstakar tegundir samninga sem talin eru í 3. tl. a.-c. lið í 5. gr. þá sé líka mikilvægt að í lögunum sé gerður sami fyrirvari og í dönsku ákvæðunum um að samningarnir feli í sér yfirráð eða veruleg áhrif, sem er skilgreint þannig að hann nái til umtalsverðs hluta eða mjög mikilvægs hluta af starfsemi innlenda rekstraraðilans (e. „significant part“ d. „væsentlig del“) og uppfyllt eru skilyrðin sem talin eru í liðum a.-c.

Í samræmi við framangreint gerir Samorka tillögu að tveimur mismunandi útfærslum að 5. gr. sem falla betur að nálgun dönsku laganna og tryggja þau markmið sem að er stefnt með frumvarpinu án þess að vera óhóflega íþyngjandi á starfsemi rekstraraðila mikilvægra innviða.

¹ BEK nr. 1491 af 25/06/2021 Bekendtgørelse om afgrænsning af anvendelsesområdet for lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven). Sjá hér, kafli 5: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1491>

Tillögur að breytttri 1. mgr. 5. gr.

Tillaga 1:

Tilkynna skal ráðherra um gerð viðskiptasamninga milli erlends aðila og innlends rekstraraðila sem fellur undir 3. gr. með tilkynningu skv. 7. gr., sbr. 8. gr. ef erlendi aðilinn öðlast veruleg áhrif eða yfirráð yfir innlenda rekstraraðilanum í gegnum slíkan samning eða ef í samningnum getur falist ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu, svo sem af þeim sökum að samningurinn er um mikilvæga innviði, þ.e. kerfi, mannvirki, búnað, tækni o.fl. sem nauðsynleg eru til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi.

Tillaga 2:

Tillaga 2 felur í sér nánari útfærslu á 5. gr. eins og hún er sett fram í frumvarpinu. Breytingartillögur eru settar fram í **rauðu**.

Tilkynna skal ráðherra um gerð eftirfarandi viðskiptasamninga milli erlends aðila og innlends rekstraraðila sem fellur undir 3. gr. með tilkynningu skv. 7. gr., sbr. 8. gr. ef samningurinn nær til umtalsverðs hluta eða mjög mikilvægs hluta af starfsemi innlenda rekstraraðilans og önnur þau skilyrði sem talin eru hér á eftir eru uppfyllt. Með mikilvægum hluta af starfsemi innlends rekstraraðila er t.d. átt við að samningurinn varði mikilvæga innviði, þ.e. kerfi, mannvirki, búnað, tækni o.fl. sem nauðsynlegt er til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi.

Þá leggur Samorka til að 1. tl. verði felldur brott en að 3. tl. 5. gr. verði að öðru leyti óbreyttur, með fyrirvara um nauðsynlegar aðlaganir eftir því sem við á.

3. Undanþága vegna viðskipta innan Evrópu

Í dönsku lögunum kemur skýrt fram að skylda til að rýna viðskiptasamninga er takmörkuð við tilfelli þar sem viðsemjandinn er aðili utan EES, eins og réttilega kemur fram í umfjöllun um dönsku löggjöfina í greinargerð með frumvarpinu (sjá umfjöllun í kafla 2.5.1 í greinargerð með frumvarpinu).

Að þessu leyti er veigamikill munur á ákvæðum dönsku laganna og frumvarpsins eins og það hefur verið lagt fram. Þannig gengur íslenska frumvarpið ekki aðeins lengra í skilgreiningu á því hvaða viðskiptasamninga þarf að rýna heldur eru samningar við alla erlenda aðila háðir rýni, jafnvel þó um sé að ræða aðila á evrópska efnahagssvæðinu.

Samorka telur mikilvægt sams konar regla verði í íslensku lögunum, þ.e. að erlendir aðilar innan EES séu undanþegnir rýni, auk þess sem ráðherra hafi heimild til að undanþiggja tilkynningarskyldu samkvæmt 4. og 5. gr. þá aðila sem eru ríkisborgarar samstarfs- eða bandalagsríkja, eins og mælt er fyrir um í 5. mgr. 6. gr. frumvarpsins.

4. Útboð innlends rekstraraðila mikilvægra innviða, skv. 3. mgr. 6. gr.

Í 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra geti ákveðið að allir erlendir aðilar sem eru þátttakendur í útboði innlends rekstraraðila mikilvægra innviða tilkynni ráðherra um tilboð sitt. Þá segir að eftir að ráðherra hefur kunngert slíka ákvörðun er kaupanda í útboði óheimilt að velja tilboð sem sæta skal rýni, á bindandi hátt áður en málsmeðferð samkvæmt lögum þessum er lokið af hálfu ráðherra.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að fyrirmynd að ákvæðinu sé sótt úr dönskum rétti. Sé lítið til danskra leiðbeininga um tilkynningarskylda samninga fæst ekki séð að í þeim felist nein heimild til ákveða fyrir fram að allir þátttakendur í útboði tilkynni yfirvöldum um tilboð sitt.

Í dönsku leiðbeiningunum kemur einungis fram að mikilvægt sé að upplýsa þátttakendur í opinberum útboðum ef opinber aðili er að fara í útboð um mikilvægan innvið og samningur sem kann að verða gerður í kjölfar útboðsins kann að vera háður samþykki danskra yfirvalda á grundvelli laganna.²

Þannig verður ekki séð að í dönsku lögunum sé nein sérstök heimild til að stöðva útboð eða rýna sérstaklega útboð rekstraraðila mikilvægra innviða. Auk þess sem dönsku leiðbeiningarnar fjalla aðeins um útboð við opinberra aðila og ef útboðið lýtur að mikilvægum innviðum. Engin slík afmörkun er gerð í frumvarpinu heldur geta öll útboð innlendra rekstraraðila fallið þar undir, algjörlega óháð því hvort innlendi rekstraraðilinn sé opinber aðili eða að útboðið varði mikilvæga innviði.

Samorka bendir á að ekki er ljóst hverju á að ná fram með þessu ákvæði, þar sem 5. gr. krefst þess að tilteknir samningar við rekstraraðila mikilvægra innviða séu háðir samþykki ráðherra. Þannig er ljóst að ef innlendur rekstraraðili fer í útboð og samningurinn og viðsemjandinn uppfylla skilyrði samkvæmt 5. gr., þá þarf alltaf að fá rýni og samþykki á samninginn áður en hann kemur til framkvæmda.

Krafa um að ráðherra geti kallað eftir tilkynningu frá öllum þátttakendum í útboði kann því að verða verulega íþyngjandi og fæla erlenda aðila frá því að taka þátt í útboðum íslenskra aðila. Hér er líkt og áður hefur verið bent á með skilyrði í 5. gr. engin krafa gerð um að útboðið lúti að mikilvægum innviðum, veiti erlenda aðilanum yfirráð eða veruleg áhrif eða varði á nokkurn annan hátt þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Samorka leggur til að ákvæðið verði felld brott úr frumvarpinu.

5. Áhrifamat

Samorka lýsir áhyggjum af því að venjubundin og örugg viðskipti innlendra rekstraraðila mikilvægra innviða, þar á meðal á vegum opinberra aðila, verða tilkynningarskyld samkvæmt lögunum. Þetta mun leiða til aukins kostnaðar, tafa í rekstri og fjármögnun og hafa fælingaráhrif á erlenda birgja, samstarfsaðila og fjárfesta. Enginn fyrirvari er gerður um þetta í áhrifamati í greinargerð með frumvarpinu né gerð nokkur tilraun til að meta hvaða áhrif breytingarnar kunna að hafa á verð og aðgengi að erlendum birgjum og fjármögnunaraðilum.

6. Lokaorð

Samorka og aðildarfyrirtæki okkar styðja við markmið frumvarpsins um vernd þjóðaröryggis og allsherjarreglu. Hins vegar verður að gæta þess að lagasetningin verði ekki of víðtæk né íþyngjandi fyrir þau fyrirtæki sem þegar starfa undir ströngu opinberu eftirliti og sinna samfélagslega mikilvægri þjónustu. Kostnaður vegna slíkra aðgerða lendir á endanum á almenningi og fyrirtækjum sem greiða gjöld samkvæmt lögbundnum gjaldskrá, til að mynda fyrir þjónustu veitufyrirtækja.

² Sjá texta úr dönsku leiðbeiningunum: "En myndighed eller offentlig institution inden for kritisk infrastruktur, der skal påbegynde et offentligt udbud, bør forinden offentliggørelsen afklare om udbuddet vedrører kritisk infrastruktur og i den forbindelse vurdere, om der er behov for at gøre deltagerne i udbuddet opmærksom på, at investeringsscreeningsloven kan finde anvendelse, hvis vinderen af udbuddet er en udenlandsk investor efter investeringsscreeningsloven." sjá [hér](#).

Lögin þurfa að tryggja raunhæft jafnvægi milli öryggishagsmuna og rekstrarlegs stöðugleika. Ef það tekst ekki, er hætt á að reglurnar verðir til þess að tefja fjárfestingar, flækja rekstur innviðafyrirtækja og draga úr alþjóðlegu samstarfi sem eru lykilforsenda samkeppnishæfni lands og þjóðar.

Samorka er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar og gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem hér birtast og áskilur sér jafnframt rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri við Alþingi eftir því sem þurfa þykir.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur