Atvinnuvegaráðuneytið
Markaðseftirlit og neytendamál

Reykjavík, 9. nóvember 2026

Efni: Umsögn Samorku um drög að reglugerð um afmörkun viðkvæmra sviða samkvæmt 3. gr. laga um rýni á fjárfestingum erlendra aðila vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu, mál í samráðsgátt nr. S-207/2026

1. Inngangur

Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um reglugerðardrögin. Nær öll aðildarfyrirtæki Samorku; raforkuvinnsla- og sala, flutningur og dreifing raforku, hitaveitur, vatnsveitur og fráveitur falla undir drögin.

Samorka styður markmið laganna. Samtökin telja þó að drögin gangi í veigamiklum atriðum lengra en lögin heimila. Helstu athugasemdirnar eru eftirfarandi:

1. „Notkun“ mikilvægrar tækni er bætt við í 9. gr. án lagastoðar.
2. 2.tl. 4. gr. gerir öll aðföng til viðhalds og reksturs innviða að viðkvæmu sviði án skilyrðis um mikilvægi.
3. Afmörkun innviða í 3. gr. felur í sér tvítalningu og ósamræmi einkum varðandi hitaveitur, raforkumannvirki og vatnsveitur.
4. Undanþáguheimildir 3. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 6. gr. laganna eru ekki nýttar, þ.m.t. fyrir aðila innan EES.
5. Þörf er á skýringum um lagaskil fyrir útboð, samninga og afhendingar sem ná yfir gildistöku 1. janúar 2027.

2. Almenn sjónarmið

Lagastoð: Reglugerð um viðkvæm svið verður að rúmast innan einstakra töluliða 3. gr. laganna. Á þetta lagði ráðuneytið sjálft áherslu í minnisblaði til efnahags- og viðskiptanefndar 11. mars 2026 þegar fjallað var um hvort reglugerðarheimildin væri nægilega afmörkuð. Reglugerð getur afmarkað og útfært sviðin en hvorki bætt við þau né rýmkað þau.

Markmið 1. gr.: Lögunum er ætlað að koma í veg fyrir að erlendir aðilar öðlist eignaraðild, yfirráð eða veruleg áhrif sem ganga gegn þjóðaröryggi eða allsherjarreglu. Afmörkun viðkvæmra sviða á því að ná til starfsemi þar sem slík áhrif geta raunverulega skipt máli en ekki allrar starfsemi sem tengist innviðum með einhverjum hætti.

Meðalhóf og fyrirsjáanleiki: Flokkun sem viðkvæmt svið hefur víðtækar afleiðingar. Hún virkjar tilkynningarskyldu og bann við framkvæmd skv. 4. og 5. gr. laganna. Fyrir mikilvæga innviði gilda engin fjárhæðarmörk, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna, og því skiptir hver liður reglugerðarinnar máli og verður að vera skýr og rökstuddur.

Samhengi við meðferð Alþingis: Við meðferð frumvarpsins var 5. gr. þrengd verulega að tillögu Samorku og fleiri. Lánasamningar voru felldir brott, birgja- og þjónustusamningar bundnir við að erlendur aðili öðlist veruleg áhrif eða yfirráð, binditími lengdur í 48 mánuði og útboðsrýni felld brott. Reglugerðin má ekki ná sömu áhrifum eftir annarri leið með því að skilgreina birgja, aðföng eða einstakar eignir sem viðkvæm svið án sömu skilyrða.

3. Athugasemdir við 3. gr. – mikilvægir innviðir

3.1 Hitaveitur (f-liður 1. tölul.)

Samkvæmt drögunum fellur hver hitaveita með einkaleyfi samkvæmt orkulögum undir ákvæðið óháð stærð. Vatnsveitur og fráveitur falla aðeins undir ef þær þjónusta 5.000 notendur eða fleiri og raforkusalar ef notendur eru fleiri en 1.000. Engin rök eru færð fyrir því að hitaveita með fáa notendur hafi meiri þýðingu fyrir þjóðaröryggi en vatnsveita með 4.000 notendur. Einkaleyfið sjálft segir ekkert um þá þýðingu.

Tillaga: Sett verði viðmið um fjölda notenda fyrir hitaveitur, sambærilegt við vatns- og fráveitur.

3.2 Raforkumannvirki (j-liður 1. tölul.)

j-liður tekur til „raforkumannvirkja, þ.m.t. flutningsvirkja raforku …, tengivirkja og raforkuvera“. Flutningur og dreifing raforku falla þegar undir a- og b-lið og þar með öll starfsemi og mannvirki þeirra aðila. Vinnsla fellur undir c-lið ef uppsett afl er 50 MW eða meira. j-liður bætir því engu við nema „raforkuverum“ án aflmarka og þá verða mörk c-liðar þýðingarlaus. Óljóst er einnig hvort liðurinn nái til mannvirkja annarra en flutnings- og dreifiaðila, t.d. spenni- og rofabúnaðar stórnotenda eða smærri framleiðslueininga.

Þýðingin er veruleg því kaup erlends aðila á einstakri eign eða afnotarétti yfir eign sem telst mikilvægur innviður eru sjálfstætt tilkynningarskyld skv. 2. tl. 3. mgr. 4. gr. laganna.

Tillaga: j-liður verði felldur brott. Upptalning a–c-liða er nægjanleg.

3.3 Vatnsveitur (b- og c-liður 2. tl.)

b-liður tekur til vöktunar grunnvatns sem er nauðsynleg fyrir vatnsveitu sem fellur undir ákvæðið. c-liður tekur til vatnsverndarsvæða samkvæmt reglugerð nr. 536/2001 ásamt tengdum mannvirkjum og búnaði. Hvort tveggja eru verkefni vatnsveitna sem þegar falla undir a-lið. Óljóst er hvaða sjálfstæða þýðingu liðirnir hafa.

Viðkvæmt svið er samkvæmt 3. gr. laganna bundið við starfsemi innlends rekstraraðila. Vatnsverndarsvæði er landsvæði ekki starfsemi og innan þess geta verið jarðir og starfsemi ótengd vatnsveitu. c-liður er auk þess ekki bundinn við 5.000 notenda mörk a-liðar og gæti því náð til svæða smærri veitna.

Tillaga: b- og c-liður verði felldir brott. a-liður nær utan um starfsemina.

3.4 Veitur sveitarfélaga: Sveitarfélög falla utan hugtaksins innlendur rekstraraðili (4. tl. 2. gr. laganna). Skýra þarf stöðu veitna sem reknar eru beint af sveitarfélögum til jafnræðis við veitur í félagaformi.

4. Athugasemdir við 2. tl. 4. gr. – aðföng

Samkvæmt 2. tl. 4. gr. draganna telst „útvegun birgða, íhluta og annarra aðfanga til viðhalds og reksturs á mikilvægum innviðum skv. 3. gr. reglugerðarinnar“ til viðkvæmra sviða. Engin skilyrði eru sett um

mikilvægi aðfanganna, staðgöngu eða áhrif á starfsemi innviðanna. Ákvæðið nær því í reynd til allra aðfanga allt frá rörum og lokum til skrúfa og timburs.

Lagastoð. 2. tl. 3. gr. laganna tekur til „útvegunar eða framleiðslu á *mikilvægum* aðföngum“. Reglugerðardrögin sleppa „mikilvægis“ skilyrðinu úr lögunum. Nauðsynlegt er að endurspegla þetta skilyrði laganna í reglugerðinni.

Samspil við 5. gr. laganna. Alþingi batt tilkynningarskyldu birgjasamninga rekstraraðila á viðkvæmum sviðum við að erlendur aðili öðlist veruleg áhrif eða yfirráð yfir innlenda rekstraraðilanum (b-liður 2. tl. 1. mgr. 5. gr.). Með því að skilgreina birgjana sjálfa sem viðkvæmt svið verða erlendar fjárfestingar í þeim tilkynningarskyldar og samningar þeirra við erlenda aðila geta fallið undir 5. gr. Þannig getur reglugerðin náð til aðfangakeðju sem löggjafinn tók ákvörðun um að þrengja við útfærslu laganna.

Dæmi. Íslensk lagnaverslun selur rör, loka og varahluti til hitaveitna, meðal margra annarra viðskiptavina. Samkvæmt drögunum starfar hún á viðkvæmu sviði þótt varan fáist víða. Kaupi norrænn aðili 25% hlut í henni verða kaupin tilkynningarskyld. Óheimilt er að ljúka þeim fyrr en ráðherra samþykkir sem getur tekið allt að 90 virka daga (8. gr. laganna) og frestur hefst ekki fyrr en gjald hefur verið greitt (22. gr.). Sama á við um birgja annarra mikilvægra innviða, t.d. sjúkrahúsa og flugvalla.

Tillaga: 2. tl. 4. gr. verði bundinn við aðföng sem eru ómissandi fyrir virkni innviðanna og engin fullnægjandi staðganga er fyrir. Sambærilegt staðgönguviðmið er þegar notað í drögunum sjálfum (n-liður 5. tl. 3. gr.).

5. Athugasemd við 9. gr.

„Notkun“ án lagastoðar. Samkvæmt 9. gr. draganna telst „framleiðsla, þróun eða *notkun*“ tiltekinnar tækni til viðkvæms sviðs skv. 7. tl. 3. gr. laganna. 7. tl. tekur aðeins til „framleiðslu eða þróunar“. Löggjafinn notaði orðið „notkun“ í 5. og 6. tl. sama ákvæðis (hlutir með tvíþætt notagildi og hergögn) en ekki í 7. tl. Mismunurinn er því meðvitaður og reglugerð getur ekki rýmkað ákvæðið.

Tillaga: „Notkun“ verði felld brott úr 9. gr.

6. Undanþágur

Lögin heimila ráðherra að setja undanþágur í reglugerð en drögin nýta þær heimildir ekki. Við meðferð frumvarpsins hafnaði ráðuneytið lögbundnum undanþágum m.a. fyrir aðila innan EES en vísaði til reglugerðarheimildanna sem úrræðis að fenginni reynslu. Samorka telur ekki þörf á að bíða eftir reynslu í tilvikum sem fyrirsjáanlega varða ekki þjóðaröryggi svo sem staðalsamningum, samningum innan samstæðu og viðskiptum við aðila innan EES sem ekki er stýrt af aðilum utan svæðisins.

Leita þarf sjónarmiða annarra ráðherra áður en undanþágur eru settar (2. mgr. 21. gr. laganna). Samorka hvetur til þess að sú vinna hefjist strax svo undanþágurnar liggi fyrir við gildistöku.

7. Lagaskil

Hvorki lögin né drögin hafa að geyma lagaskilaákvæði. Orku- og veitufyrirtæki standa nú í innkaupaferlum, samningum og afhendingum sem ná yfir 1. janúar 2027.

Tilkynningarskylda stofnast „um leið og viðkomandi ráðstöfun á sér stað með samningsgerð eða á annan hátt“ (6. mgr. 4. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna). Samkvæmt almennum reglum verða íþyngjandi lög ekki látin gilda um ráðstafanir sem áttu sér stað fyrir gildistöku þeirra. Ráðuneytið sjálft benti á að 4. gr. gilti ekki afturvirkt (minnisblað til efnahags- og viðskiptanefndar 11. mars 2026). Vafi rís þó um

hvort bannið við að „hrinda í framkvæmd“ ráðstöfun (7. mgr. 4. gr.) nái til efnda eftir 1. janúar 2027 á samningi sem gerður var fyrir það. Mikilvægt er að kveða skýrt á um það að samningar sem gerðir voru eða útboð sem hafin voru fyrir gildistöku laganna falli ekki undir rýnikröfur laganna.

8. Framkvæmd og leiðbeiningar

Sjálfsmat á flokkun (2. mgr. 2. gr. draganna): Sá sem kann að vera tilkynningarskyldur á að meta „af sjálfsdáðum“ hvort starfsemi innlends rekstraraðila falli undir viðkvæmt svið. Í reynd hvílir matið á innlendu fyrirtækjunum sem þekkja starfsemi sína. Þau geta þó ekki leitað forálits því samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna stendur það aðeins erlendum aðila til boða. Forálit er auk þess veitt án rökstuðnings og ráðherra getur synjað beiðni án skýringa.

Í Danmörku getur danska félagið óskað eftir foráliti fyrir hönd erlends fjárfestis um hvort ráðstöfun varði mikilvæga innviði eða tækni (1. mgr. 6. gr. BEK nr. 1491/2021).

Tillaga:

- Innlendum rekstraraðila verði heimilað að óska forálits fyrir hönd erlends viðsemjanda. Rúmist það ekki innan 3. mgr. 7. gr. verði lögunum breytt.
- Ráðuneytið gefi út leiðbeiningar með dæmum um hvaða starfsemi, mannvirki og samningar falla undir og hver ekki, á íslensku og ensku.

Kynningarefni samkvæmt ákvæði til bráðabirgða: Samkvæmt 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum skulu stjórnvöld „með hæfilegum fyrirvara fyrir gildistöku“ standa að gerð aðgengilegs kynningarefnis um skyldur aðila og málsmeðferð. Slíkt efni hefur ekki enn verið birt þótt tæplega tveir mánuðir séu til gildistöku. Samorka hvetur ráðuneytið til að birta það án tafar á íslensku og ensku.

Endurskoðun og samráð: Samorka óskar eftir aðild að reglubundnu samráði skv. 19. gr. laganna. Samtökin hvetja til þess að reglugerðin verði endurskoðuð að fenginni reynslu samhliða skýrslu ráðherra til Alþingis samkvæmt ákvæði til bráðabirgða.

9. Lokaorð

Orku- og veitufyrirtæki starfa undir ströngu opinberu eftirliti og að stórum hluta á grundvelli sérleyfa. Í tilviki sérleyfisfyrirtækja lendir kostnaður vegna óþarfa tilkynninga og tafa á endanum á almenningi í gegnum gjaldskrár. Samorka leggur áherslu á að reglugerðin nái markmiðum laganna án þess að ganga lengra en lögin.

Samorka er reiðubúin til frekara samráðs um einstök atriði umsagnarinnar og til að leggja fram frekari gögn eða rökstuðning telji ráðuneytið þörf á því.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku

Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur