



# Takmarkanir á erlendu eignarhaldi í sjávarútvegi

-Meistararitgerð í lögfræði-

Hrafnhildur Guðjónsdóttir

Lagadeild  
Félagsvísindasvið  
Umsjónarkennari: Karl Axelsson dósent  
Júní 2013



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**Hrafnhildur Guðjónsdóttir**

# **Takmarkanir á erlendu eignarhaldi í sjávarútvegi**

**-Meistararitgerð í lögfræði-**

**Umsjónarkennari: Karl Axelsson dósent**

**Lagadeild**

**Félagsvísindasvið Háskóla Íslands**

**Apríl 2013**



## EFNISYFIRLIT

1. Inngangur .....	5
2. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.....	7
3. Söguleg þróun fram til ársins 1991 .....	8
3.1. Barátta Íslendinga fyrir yfirráðum fiskmiða umhverfis landið .....	9
3.1.1. Enska og þýska öldin.....	9
3.1.2. Einokunartímabilið.....	10
3.1.3. Franska öldin (tilskipun frá 12. febrúar 1872) .....	11
3.1.4. Síldveiðar Norðmanna (lög nr. 7/1888 og lög nr. 35/1901).....	12
3.2. Lög nr. 33/1922 um rétt til fiskveiða í landhelgi .....	15
3.2.1. Önnur sérlög sem höfðu þýðingu við túlkun á lögum nr. 33/1922 .....	17
3.2.2. Lög um skráningu skipa .....	17
3.2.3. Lög nr. 32/1978 um hlutafélög.....	18
3.2.4. Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar .....	18
3.2.5. Lög nr. 123/1989 um uppboðsmarkað fyrir sjávarafla.....	19
3.3. Aðdragandi að setningu laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri .....	19
3.3.1. Þingsályktun 9. maí 1985 .....	19
3.3.2. Samstarf Íslands og annarra Evrópuþjóða á sviði efnahagsmála .....	21
3.3.2.1. Almennt .....	21
3.3.2.2. Viðhorf innan OECD .....	21
3.3.2.3. Viðhorf innan EFTA og EB. ....	22
4. Lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri .....	23
4.1. Almennt.....	23
4.2. Skilgreining hugtaka .....	24
4.3. Fortakslaust bann við erlendri eignaraðild í sjávarútvegi .....	25
4.4. Fiskveiðar .....	25
4.5. Fiskvinnsla .....	26
4.6. Hugsanlegar ástæður banns við erlendri eignaraðild í sjávarútvegi samkvæmt lögnum .....	27
5. Erlend fjárfesting í sjávarútvegi með hliðsjón af reglum Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins .....	28

5.1. Almenn	28
5.2. Reglur um frjálsa atvinnustarfsemi	30
5.3. Staðfesturéttur	30
5.3.1. Hugtakið	30
5.3.2. Aðilar staðfesturéttar	32
5.3.3. Efni staðfesturéttarins	33
5.3.4. Nánar um staðfesturétt samkvæmt 31. – 35. gr. EES- samningsins	34
5.3.5. Nánar um stofnsetningu fyrirtækja	35
5.4. Reglur um frjálsa fjármagnsflutninga	35
5.4.1. Almenn um frjálsa fjármagnsflutninga og hlutverk þeirra	35
5.4.2. Frjálst flæði fjármagns innan ESB	36
5.4.3. Frjálst flæði fjármagns innan EES	38
5.5. Íslenskar reglur um fjármagnsflutninga	40
5.5.1. Meginreglan um frjálsa fjármagnsflutninga	40
5.5.2. Tímabundin gjaldeyrishöft	40
5.5.3. Áhrif gjaldeyrishafta á stöðu Íslands vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum	42
5.6. Sérstakar undanþágur Íslands á sviði sjávarútvegs samkvæmt EES – samningnum	44
6. Óbein erlend eignaraðild í sjávarútvegi samkvæmt lögum nr. 46/1996	45
6.1. Almenn	45
6.2. Hvers vegna var óbein eignaraðild heimiluð?	46
6.3. Hvað felst í óbeinni fjárfestingu samkvæmt 4. gr. laga nr. 46/1996?	48
6.4. Raunveruleg yferráð samkvæmt 4. gr. laga nr. 34/1991	51
6.4.1. Almenn	51
6.4.2. Samstæður í félagarétti	51
6.4.3. Meirihluti atkvæðisréttar	52
6.4.4. Raunveruleg yferráð að öðru leyti	53
6.4.4.1. Réttur til að tilnefna meirihluta stjórnarmanna í félagi	54
6.4.4.2. Afbrigðilegar reglur um meðferð atkvæðisréttar	54
6.4.5. Niðurstöður	54
6.5. Eru skilin milli frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu nægilega skýr?	55
6.5.1. Almenn	55

6.5.2. Umsögn nefndar um erlenda fjárfestingu 28. ágúst 1997 (Framleiðsla á fiskmeltu og sjávarpróteinþykki úr fiskafurðum).....	56
6.5.3. Umsögn nefndar um erlenda fjárfestingu 21. janúar 1998 (Framleiðsla á gelatíni og perlugljáa (e. pearl essence)).....	57
6.5.4. Niðurstöður.....	57
6.6. Geta fyrirtæki í sjávarútvegi skilið á milli fiskveiða og frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu sjávarafurða? .....	58
6.7. Getur 4. gr. laga nr. 46/1996 sett fjárfestingum erlendra aðila skorður í atvinnugreinum óskyldum sjávarútvegi?.....	59
6.7.1. Almenn.....	59
6.7.2. Fyrirhuguð kaup SE bankans á eignarhlut í Landsbanka Íslands hf. ....	59
6.7.3. Yfirtaka Arion banka á þriðjungs hlut í HB Granda .....	60
6.7.4. Niðurstöður.....	61
6.8. Eftirlit með brotum á lögum nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, og úrræði vegna þeirra .....	62
6.8.1. Nefnd um erlenda fjárfestingu.....	62
6.8.2. Tilkynning til ráðherra um erlenda fjárfestingu .....	63
6.8.3. Tilkynning til ráðuneytis um brot á erlendri fjárfestingu .....	63
6.8.4. Úrskurður ráðherra um söluskyldu eignarhlutar .....	64
6.8.5. Sala óháðs verðbréfafyrirtækis á eignarhlut.....	65
6.8.6. Sektir eða fangelsi allt að 2 árum .....	65
6.9. Lög nr. 19/1966 um eigna- og afnotarétt fasteigna .....	66
6.9.1. Almenn.....	66
6.9.2. Meginreglur laga nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna.....	67
6.9.3. Undanþágur og undantekningar frá lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum... 68	
6.9.3.1. Undanþágur sem ráðherra veitir frá lögnum .....	68
6.9.3.2. Lögbundnar undantekningar frá lögnum.....	70
6.9.4. Fasteign til „beinnar notkunar“ í atvinnustarfsemi á sviði sjávarútvegs.....	72
6.9.5. Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum. ....	73
6.9.5.1. Meginatriði frumvarpsins.....	73
6.9.5.2. Breyting á reglugerð nr. 702/2002 .....	75
6.9.5.3. Framhaldið .....	75
7. Á að heimila beina eignaraðild erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi? .....	76

7.1. Skýrsla viðskiptaráðherra um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf.....	76
7.2. Frumvörp alþingismanna um breytingu á lögum nr. 34/1991.....	78
7.2.1. Bein eignaraðild erlendra aðila allt að 49% .....	79
7.2.2. Bein eignaraðild erlendra aðila allt að 20% .....	80
7.2.3. Bein eignaraðild erlendra aðila í fiskvinnslu.....	81
7.3. Skýrsla starfshóps um tillögur í tengslum við stefnu stjórnvalda varðandi erlenda fjárfestingu .....	82
7.4. Rök með og á móti beinni erlendri eignaraðild í sjávarútvegsfyrirtækjum.....	84
7.4.1. Rök með beinni erlendri eignaraðild í sjávarútvegsfyrirtækjum.....	85
7.4.2. Rök á móti beinni erlendri eignaraðild í sjávarútvegsfyrirtækjum .....	86
7.4.3. Álit minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar .....	86
7.5. Niðurstöður.....	87
8. Lokaorð .....	90
Heimildaskrá .....	96

## 1. Inngangur

Fiskveiði og landbúnaður hafa verið höfuðatvinnugreinar Íslendinga frá upphafi og fram á þennan dag. Í fornum heimildum er getið um fiskveiðar við strendur Íslands þegar á landnámsöld og hafa þær haldist alla tíð síðan þar sem hér við land eru ein auðugustu fiskimið heimsins.<sup>1</sup>

Öldum saman stunduðu erlend skip veiðar hér við land þar sem Íslendingar höfðu lengi vel ekki bolmagn til að nýta fiskimiðin sjálfir. Í byrjun 14. aldar hófst barátta Íslendinga fyrir fiskimiðum umhverfis landið og stóð hún yfir fram á 19. öld. Af þessum sökum hefur löggjöf á sviði sjávarútvegs einkennst af mikilli varúð gagnvart því að heimila erlendum aðilum að taka þátt í útgerð hérlendis og eignast þannig hlutdeild í þeirri atvinnugrein sem hefur verið meginuppistaða íslensks efnahagslífs í gegnum tíðina. Erlend fjárfesting hefur lengi verið mönnum mikið ágreiningsefni hér á landi, bæði innan þings og utan, og ekki eru allir á eitt sáttir um það að hvaða leyti takmarka eigi heimildir erlendra aðila til fjárfestinga í sjávarútvegi.

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er að gera grein fyrir þeim reglum sem gilda að íslenskum rétti um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hérlendis á sviði sjávarútvegs samkvæmt lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum. Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður í fyrstu gerð grein fyrir stjórnskipulegum grundvelli löggjafans til þess að takmarka rétt erlendra aðila til þess að fjárfesta í atvinnurekstri hérlendis. Verður um það fjallað í 2. kafla.

Í 3. kafla verður gerð grein fyrir þeirri sögulega þróun sem leiddi til setningar laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Í kaflanum verður rakin sú barátta sem Íslendingar háðu um langt skeið til þess að ná yfirráðum yfir fiskimiðum umhverfis landið. Þá verður vikið að setningu laga nr. 33/1922 um rétt til fiskveiða í landhelgi en með lögunum voru í fyrsta sinn dregin saman í ein lög öll gildandi lagaákvæði um takmarkanir erlendra manna til fiskveiða við Ísland, auk þess sem íslenskur ríkisborgararéttur var gerður að skilyrði fyrir veiðum og vinnslu afla í landhelgi. Að lokum verður gerð grein fyrir aðdraganda að setningu laga nr. 34/1991 og í því tilliti m.a. vikið að samstarfi Íslands og annarra Evrópuþjóða á sviði efnahagsmála.

Í 4. kafla verður fjallað um setningu laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, sem tóku gildi þann 17. apríl 1991, en um er að ræða fyrstu heildstæðu lögin um réttarstöðu erlendra fjárfestingaraðila. Gerð verður grein fyrir gildissviði laganna,

---

<sup>1</sup> Jón Jóhannesson: *Íslendingasaga I. Þjóðveldisöld*, bls. 360.



markmiði með setningu þeirra og helstu ákvæðum þeirra. Þá verða helstu hugtök laganna skilgreind og fjallað um það fortakslausu bann við erlendri eignaraðild í sjávarútvegi sem boðað var með tilkomu laganna.

Í 5. kafla verður fjallað um erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi með hliðsjón af reglum Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins. Með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið var stjórnvöldum veitt heimild til þess að staðfesta EES-samninginn fyrir Íslands hönd og tók samningurinn gildi 1. janúar 1994. Með lögnum var meginmáli EES-samningsins, auk ákvæða í tilteknum bókunum og viðaukum, veitt lagagildi hér á landi. Gerð verður grein fyrir þeim efnisreglum EB- og EES-réttar sem mestu máli skipta fyrir efni þessarar ritgerðar, en það eru reglurnar um staðfesturétt og frjálsa fjármagnsflutninga, auk þess sem fjallað verður um sérstakar undanþágur frá EES-samningnum sem Ísland fékk á sviði sjávarútvegs.

Í 6. kafla verður fjallað um þær breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með lögum nr. 46/1996, sem tóku gildi þann 31. maí 1996. Lög nr. 46/1996 höfðu í för með sér talsverðar breytingar á 4. gr. laga nr. 34/1991 en með þeim var heimiluð óbein fjárfesting erlendra aðila í fiskveiðum og fiskvinnslu. Rakin verða þau sjónarmið sem leiddu til þess að óbein erlend fjárfesting var heimiluð í sjávarútvegi og farið ítarlega í það hvað felist í slíkri fjárfestingu samkvæmt lögnum. Sérstaklega verður vikið að sjónarmiðum um skilin á milli frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu þeirra og auk þess skoðað hvort 4. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, geti sett fjárfestingum erlendra aðila skorður í atvinnugreinum alls óskyldum sjávarútvegi. Þá verður farið yfir þær reglur sem gilda um eftirlit með brotum á lögum nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, og þau úrræði sem tæk eru vegna slíkra brota. Í lok kaflans verður gerð grein fyrir ákvæðum laga nr. 19/1966 um eign- og afnotarétt fasteigna, með síðari breytingum. Lögin gilda um heimildir erlendra aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi, þ.á.m. til beinnar notkunar í atvinnurekstri, og njóta aðilar innan EES nokkurrar sérstöðu til slíkra fjárfestinga.

Í 7. kafla verður leitast við að svara þeirri spurningu hvort heimila eigi beina eignaraðild erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Markmið kaflans verður að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram hafa komið um kosti og galla beinnar fjárfestingar erlendra aðila í sjávarútvegi og færa rök fyrir því hvort heimila eigi slíka fjárfestingu.

Í 8. kafla verður efni ritgerðarinnar dregið saman í niðurstöður og lokaorð.

## 2. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands

Það mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar sem hefur hlotið mesta fræðilega umfjöllun er ákvæðið um eignarétt í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar<sup>2</sup> en þar er eignarétturinn lýstur friðhelgur. Þar segir jafnframt að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, en til þess þurfi lagafyrirmæli og skuli koma fullt verð fyrir. Ákvæðið hefur haldist nær óbreytt síðan það kom inn í 50. gr. stjórnarskrárinnar árið 1874. Ekki þótti ástæða til að breyta ákvæðinu við endurskoðun mannréttindaákvæða stjkskr. 1995, sbr. lög nr. 97/1995, né heldur var þá talið að það þarfnaðist frekari skýringa, en þess heldur var vísað til umfangsmikillar dómaframkvæmdar um efni ákvæðisins.<sup>3</sup>

Meðal helstu álitafna um eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar er hvort og að hvaða marki atvinnuréttindi manna njóta verndar 72. gr. Það er óumdeilt að atvinnufrelsi manna er verndað af 1. mgr. 75. gr. stjkskr., en samkvæmt ákvæðinu er öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum enda krefjist almannahagsmunir þess. Vissir þættir atvinnufrelsisins eða nánar afmörkuð atvinnuréttindi geta hins vegar stundum verið metin til fjárhagslegra gæða og geta þá fallið undir 1. mgr. 72. gr. stjkskr. og að þessu leyti skarast gildissvið 75. og 72. gr. í mikilvægum atriðum án þess að alltaf verði skýrt greint á milli. Með atvinnuréttindum í þessum skilningi er annars vegar átt við heimildir manna til að stunda áfram störf sín og hins vegar átt við tilvik þar sem um er að ræða heimildir manna til að stunda þau störf sem þeir hafa fengið sérstakt opinbert leyfi eða löggildingu stjórnvalds til að stunda. Óhætt er að álykta af fræðikenningum, lagafyrirmælum og dómaframkvæmd að framangreind atvinnuréttindi njóti stjórnarskrárverndar þó viðurkennt sé að sú vernd sé takmarkaðri en vernd hefðbundinna eignarréttinda. Sem dæmi um þá takmörkuðu vernd má nefna að viðurkennt er að löggjafinn hafi heimild til að fela ríkinu að taka í sínar hendur tiltekna atvinnugreinar þar sem hætta er á misnotkun sem og að mæla fyrir um skipulag í atvinnulífi til að tryggja gæði, auka almannaoýruggi, friða auðlindir eða vinna að skynsamlegri nýtingu þeirra og vernda umhverfi, jafnvel þótt það kunni að raska atvinnuréttindum manna.<sup>4</sup>

Í 2. mgr. 72. gr. stjkskr., eins og hún er orðuð eftir breytingar sem á henni voru gerðar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, er gerður sérstakur fyrirvari um að takmarka megi með lögum rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Erlendur “aðili” í skilningi ákvæðisins getur verið bæði erlendur ríkisborgari og erlendur lögaðili, svo sem atvinnufyrirtæki. Hliðstætt ákvæði var áður að finna í 2. másl. 68. gr. stjkskr.

---

<sup>2</sup> Hér eftir skammstafað stjkskr.

<sup>3</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 440.

<sup>4</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 453-454.

allt frá árinu 1920, sem tekið var upp að fyrirmynd 50. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá árinu 1915. Með slíkum fyrirvara eru tekin af tvímæli um að grundvallarreglan í 1. mgr. 72. gr. um friðhelgi eignaréttarins hindri ekki löggjafann í að setja reglur um heimildir erlendra aðila til að eiga þessar tvær tegundir eigna hér á landi, fasteignir og hlutdeild í íslenskum atvinnufyrirtækjum.<sup>5</sup> Slíkar reglur hafa lengi verið við lýði um fasteignir og hlutdeild í íslenskum atvinnufyrirtækjum.

Af orðalagi 2. mgr. 72. gr. stjskr. leiðir, að hún getur ekki ein og sér orðið grundvöllur takmarkana á réttindum erlendra aðila, heldur veitir ákvæðið löggjafanum aðeins heimild til slíkra takmarkana og er honum í sjálfsvald sett hvort hún verður nýtt. Stjórnarskráin leggur ekki skyldur á herðar löggjafans í þessum efnum, eins og ráða mátti af hliðstæðu ákvæði sem áður var að finna í 2. másl. 68. gr. stjskr., en þar sagði að heimild útlendinga til að eiga fasteignaréttindi hér á landi *skyldi* skipað með lögum. Þá kemur 2. mgr. 72. gr. ekki í veg fyrir rétt erlendra aðila til að fá fullar bætur verði þeir sviptir eign sinni, jafnvel þótt eignaraðild þeirra kunni að vera andstæð lögum.<sup>6</sup>

Í íslenskri löggjöf er að finna dæmi þess að löggjafinn hafi nýtt sér heimild 2. mgr. 72. gr. stjskr. til þess að takmarka heimildir útlendinga til að eiga eignir hér á landi, svo og til að takmarka atvinnuréttindi þeirra. Af slíkri löggjöf ber helst að nefna lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna. Lögum um eignar- og afnotarétt fasteigna byggðu upprunalega á því að meginstefnu að íslenskt ríkisfang væri skilyrði eignarréttar og afnotaréttar yfir fasteign en síðustu áratugi hafa heimildir útlendinga til að eiga hér fasteignir verið rýmkaðar mjög eins og nánar verður rakið í kafla 6.9 hér á eftir. Í lögum nr. 34/1991 koma fram nánari skilyrði fyrir heimildum erlendra aðila til slíkra fjárfestinga sem og ýmsar takmarkanir á atvinnuréttindum þeirra hérlandis.

### 3. Söguleg þróun fram til ársins 1991

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir er leitast við að gera grein fyrir þeirri sögulegu þróun sem leiddi til setningar laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Í fyrstu verður rakin sú barátta sem Íslendingar háðu um langt skeið til þess að ná yfirráðum yfir fiskimiðum umhverfis landið. Því næst verður vikið að setningu laga nr. 33/1922 um rétt til fiskveiða í landhelgi og gerð grein fyrir ákvæðum ýmissa sérlaga sem höfðu mikla þýðingu

---

<sup>5</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 2-3 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>6</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls 463-464.

við túlkun á lögum nr. 33/1922, varðandi rétt erlendra aðila til þess að fjárfesta í fiskveiði og fiskvinnslu. Að síðustu verður leitast við að gera grein fyrir aðdraganda að setningu laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Í því tilliti verður annars vegar vikið að samstarfi Íslands og annarra Evrópuþjóða á sviði efnahagsmála í aðdragana að setningu laganna. Hins vegar verður gerð grein fyrir þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi þann 9. maí 1985, þar sem skorað var á ríkisstjórnina að láta fram fara endurskoðun á gildandi lagaákvæðum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi, og þeirri vinnu sem hófst í kjölfarið og leiddi til setningar laga nr. 34/1991.

### **3.1. Barátta Íslendinga fyrir yfirráðum fiskmiða umhverfis landið**

#### *3.1.1. Enska og þýska öldin*

Erlendir fiskimenn hafa sótt fiskveiði hér við land allt frá því á 14. öld. Í fyrstu var eingöngu um að ræða Englendinga og stunduðu þeir veiðar hér á fremur smáum þilskipum og verkuðu aflann um borð í skipum sínum. Eftir 1400 tóku Englendingar einnig að stunda verslun hér á landi og leiddi það fljótlega til deilna milli þeirra og umboðsmanna konungs sem kröfðust þess að þeir greiddu sekkjagjöld<sup>7</sup> af skipum sínum þegar þeir leituðu hafna hér við land auk þess sem Englendingar máttu enga vetursetu hafa hér frekar en aðrir útlendingar.<sup>8</sup> Þá hófu Þjóðverjar að sigla til Íslands um 1431 og um 1480 voru þeir orðnir áberandi. Þrátt fyrir að Þjóðverjar væru á höttunum eftir fiski líkt og Englendingar veiddu þeir hann ekki sjálfir heldur treystu eingöngu á verslun hér á landi til fisköflunar og fluttu Íslendingum í skiptum ýmsa nauðsynja- og munaðarvöru.<sup>9</sup>

Á árunum 1478 til 1491 var þýskur flotaforingi, Diðrik Píning, höfuðsmaður Danakonungs á Íslandi og vann hann að því að efla framkvæmdarvald konungs á Íslandi. Við hann er kenndur Píningsdómur sem var ígildi laga og var samþykktur á Alþingi árið 1490. Píningsdómur ítrekaði það bann sem hafði verið í gildi árin á undan um vetursetu útlendinga, nema í neyð, og einnig bann við því að hafa Íslendinga í sinni þjónustu eða gera héðan út skip né menn til sjós.<sup>10</sup>

Diðrik Píning og Þjóðverjar áttu sameiginlegra hagsmuna að gæta. Báðir vildu minnka umsvif Englendinga hér við land, svo Þjóðverjar hófu samvinnu við Píning við að efla framkvæmdarvald konungs hér á landi. Eins og áður sagði höfðu Þjóðverjar ekki hug á

---

<sup>7</sup> 5% skattur af vöruverði sem Íslandskaupmönnum bar að greiða til konungs á miðöldum.

<sup>8</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 304.

<sup>9</sup> Björn Þorsteinsson: „Íslandsverslun Englendinga á fyrri hluta 15. aldar“, bls. 87 – 90.

<sup>10</sup> Jón Ólafur Ísberg: „Píningsdómur 500 ára“, bls. 76.

fiskveiðum hér við land, sem samkvæmt lögum voru ólöglegar án sérstaks leyfis, og voru þeir því tilbúnir til að aðstoða danskt ríkisvald við að bola Englendingum burt og hljóta að launum verslunarréttindi og e.t.v. herfang.<sup>11</sup> Olli þetta deilum meðal Englendinga og Þjóðverja og stóðu þær deilur fram eftir 15. öld. Þrátt fyrir að Þjóðverjar væru lengstum yfirsterkari en Englendingar, þá héldu Englendingar áfram verslun sinni og útgerð hér við land og á síðari hluta 15. aldar lærðu Íslendingar m.a. af þeim að nota lóðir til fiskveiða.<sup>12</sup>

Píningsdómi var slæga framfylgt, einkum þegar tók að líða á 15. öld og á fyrri hluta 16. aldar, og eftir 1510 jukust siglingar Englendinga hingað mikið. Heimildir benda til að fleiri ensk skip hafi þá sótt til Íslands en nokkru sinni fyrr. Þjóðverjar höfðu náð undirtökum í verslun hér við land á þessum tíma og nokkuð algengt var að erlendir menn, bæði Þjóðverjar og Englendingar, rækju hér útgerð, annað hvort opinberlega eða með yfirhylmingu íslenskra leppa. Íslendingar sjálfir voru almennt ekki að amast við slíku en stjórn Dana og umboðsmönnum konungs stóð stuggur af því að erlendir menn næðu hér fótfestu og á síðari hluta 16. aldar var farið að þrengja að kosti Þjóðverja og þess freistað að flæma þá brott. Árið 1542 var Otti Stígson, danskur sjóliðsforingi, skipaður hirðstjóri á Íslandi og var honum falið af konungi að framfylgja banni við vetursetu útlendinga, sem var þó í raun aðeins ítrekun á Píningsdómi. Árið 1542 gerði hann útgerð Þjóðverja á Suðurnesjum upptæka, þ.e. alla báta og aðrar eignir, með dómi<sup>13</sup> og aðför og upp frá því mun bannið hafa verið virt að mestu.<sup>14</sup>

### 3.1.2. Einokunartímabilið

Á síðari hluta 16. aldar fór að bóla á rammri íhaldsstefnu í atvinnumálum og viðskiptum sem endaði með því að verslunareinokun danskra kaupmanna á Íslandi var komið á með einokun 20. apríl 1602.<sup>15</sup> Var tilgangurinn sá að efla danska kaupmannastétt og danska verslun gegn verslun þýskra kaupmanna og að auka völd danska konungsins á Íslandi.<sup>16</sup> Eftir að einokunarverslunin hófst var mikið kapp lagt á að koma í veg fyrir að erlendir fiskimenn hefðu nokkur samskipti við landsmenn og öll áhersla á það lögð að bægja þeim frá landinu. Alla 17. öldina gekk það svo að yfirvöld landsins, stjórn þess og einokunarkaupmenn, áttu í höggi við erlenda fiskimenn sem hingað sigldu til veiða og verslunar. Á síðari hluta 17. aldar hófu Hollendingar að venja komur sínar hingað í auknum mæli. Áttu þeir það til að vinna hér

---

<sup>11</sup> Björn Þorsteinsson: „Hinrik VIII. og Ísland“, *Andvari* 84, bls 180.

<sup>12</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 304.

<sup>13</sup> Lovsamling for Isl. I. bd. bls. 60-63.

<sup>14</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 305.

<sup>15</sup> Lovsamling for Island I. bls. 138–143.

<sup>16</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 9.

minniháttar skemmdarverk og ráku þeir hér svo mikla launverslun að einokunarkaupmenn voru í miklum vanda við að hnekkja áhrifum þeirra. Þrátt fyrir ströng viðurlög og í vissum tilvikum upptekt skipa og fjár, þá vannst lítið í að stöðva veiði erlendra fiskimanna. Fór þó svo á fyrri hluta 18. aldar að kaupmenn og stjórn landsins gengu svo hart að erlendum fiskimönnum að um tíma dró mjög úr siglingu þeirra hingað til veiða og verslunar.<sup>17</sup>

Konungleg auglýsing um afnám einokunarverslunar var gefin út 18. ágúst 1786 og svokölluð fríhöndlun tók við 1. janúar 1788. Eitt ákvæði þessarar tilskipunar fól samt sem áður í sér bann við verslun Íslendinga við aðra en þegna Danakonungs og var því ekki um fríverslun að ræða í nútímaskilningi. Fríverslun komst ekki á að fullu fyrir en með lögum frá 15. apríl 1854 um siglingar og verslun á Íslandi.

### 3.1.3. Franska öldin (tilskipun frá 12. febrúar 1872)

Á síðari hluta 18. aldar hófst nýr þáttur í baráttu Íslendinga fyrir yfirráðum yfir fiskimiðum sínum. Á þessum tíma hófu franskir sjómenn að sigla hingað til lands til fiskveiða og fór svo að mest bar á sókn þeirra meðal erlendra aðila í nær heila öld. Þeir voru löngum illa liðnir því þeir fóru oft um með nokkrum óspektum, hnupli, skemmdum á varpi og látum og fleiru í þeim dúr. Ásókn Frakka á Íslandsmið náði hámarki sínu um miðja 19. öld, eftir lok Napoleons-styrjaldanna, og hélst fram yfir aldamótin 1900. Þá bætti ekki úr skák að Frakkar höfðu mun fullkomnari tæki til veiðanna en Íslendingar og gátu því notað landhelgina að vild og einnig veitt á djúpmiðum, á meðan landsmenn sjálfir urðu að híma í landi með smábáta sína og fengu jafnvel ekki bein úr sjó. Íslenskum útgerðarmönnum var því að vonum illa við Frakka.<sup>18</sup>

Stórfelld aukning sóknar Frakka á Íslandsmið um og eftir 1830 gerði það að verkum að áhugi Frakka á því að kynnast landi og staðháttum óx nokkuð. Mun það ekki síst hafa verið vegna þess að það var veiðiflota þeirra hið mesta mein að honum væri bannað að hafa hér bækistöðvar í höfnum og lögðu Frakkar mikið í það að fá því breytt. Þegar fríverslun komst á að fullu, með lögum frá 15. apríl 1854, og á meðan á undirbúningi þeirra laga stóð, munu ýmsir Frakkar, sem hagsmuni höfðu af, hafa hugsað sér að koma því til leiðar að franskir fiskiflotinn fengi útgerðar- og fiskverkunarstöð hér á landi. Tilmælum franskra útgerðarmanna þess eðlis var hafnað á endurreistu Alþingi<sup>19</sup> árið 1855 með þeim rökstuðningi

---

<sup>17</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 305–306.

<sup>18</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 306.

<sup>19</sup> Danakonungur gaf út tilskipun um endurreisn Alþingis þann 8. mars 1843 eftir mikla baráttu sjálfstæðishreyfingarinnar íslensku. Fyrstu kosningar fóru fram ári síðar og þing kom í fyrsta skipti saman á endurreistu Alþingi þann 1. júlí 1845. Fyrst um sinn var það þó eingöngu ráðgjafarþing konungi til ráðuneytis

að málið heyrði undir milliríkjavíðskipti og því ætti Danastjórn að ráða slíku. Danastjórn var hins vegar jafn ófús að sinna málinu en þrátt fyrir það gáfust Frakkar ekki upp og árið 1856 sendu frönsk stjórnvöld áskorun til Dana um að mega stofna fiskverkunarstöð í Dýrafirði. Málið kom fyrir Alþingi 1857, sem konunglegt álitamál, og bar þinginu að gefa álit sitt á því að hve miklu leyti ástæða væri til að veita erlendum þegnum leyfi til að reka fiskverkun á Íslandi og ef þingið féllist á slíkt, þá með hvaða kjörum. Málið var tekið fyrir á fimmta fundi þingsins, 8. júlí 1857, og var kosin um það fimm manna nefnd. Tillaga nefndarinnar var sú að þingið gerði engar breytingar á fiskveiðilöggjöfinni að því er útlendinga varðaði og að þingið skyldi ekki fallast á áskorun Frakka að svo komnu. Fór svo að þingið ritaði og samþykkti þingsályktun þess efnis til konungs og var því vel tekið af Danastjórn.<sup>20</sup>

Þrátt fyrir þetta voru Frakkar langt því frá afhuga því að ná hér fótfestu, enda héldu þeir áfram útgerð sinni á Íslandsmiðum. Þá hófu þeir að senda hingað trúboða, reisa sjúkrahús og kirkjur og eignuðust þeir smátt og smátt fasteignir á ýmsum stöðum um landið. Einnig jókst skipafloti þeirra hér við land fremur en hitt. Eftir sem áður var þó haldið fast við að engum öðrum skipum en þeim er íslensk væru, yrði heimilt að veiða í íslenskri landhelgi eða leggja upp afla hér við land.<sup>21</sup>

Mál þetta var endanlega til lykta leitt með tilskipun um fiskveiðar útlendinga við Ísland o.fl. 12. febrúar 1872, en með henni var staðfest það bann sem áður hafði gilt um fiskveiðar og fiskvinnslu útlendinga hér við land og kveðið á um viðurlög í formi sekta. Tilskipunin var lengi grundvöllur allrar löggjafar um fiskveiðar og fiskvinnslu útlendinga í íslenskri landhelgi.<sup>22</sup>

#### *3.1.4. Síldveiðar Norðmanna (lög nr. 7/1888 og lög nr. 35/1901)*

Laust eftir 1860 hófust síldveiðar hér við land að nokkru marki og voru það einkum Norðmenn sem að þeim stóðu. Veiðin var stunduð á þann hátt að síldin var króuð inni með nót og aflinn dreginn að landi. Lagaákvæði skorti hins vegar um veiðar af þessu tagi, ekki síst um rétt fiskimanna til landnota sem og hlut landeiganda af veiðinni. Lét því íslenska ríkisstjórnin semja frumvarp til tilskipunar fyrir Ísland um síldveiði með nót og leggja fyrir

---

um löggjafarmálefni Íslendinga.

<sup>20</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 308.

<sup>21</sup> Sama rit, bls. 308–309.

<sup>22</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 308.

Alþingi 1871.<sup>23</sup> Var frumvarpið samþykkt með litlum breytingum á þinginu og hlaut það staðfestingu sem áður nefnd tilskipun um fiskveiðar útlendinga við Ísland o.fl. 12. febrúar 1872.<sup>24</sup>

Í tilskipuninni var gert ráð fyrir því að þessi veiði væri aðeins stunduð af þegnum Danakonungs. Þegar síldveiðar Norðmanna færðust í aukana var því ljóst að veiðar þeirra voru ekki að lögum. Það var þó látið óátalið um sinn, enda kunnu Norðmenn einir til veiðanna og gátu stjórnað þeim, auk þess sem rekstur þeirra var mjög arðsamur fyrir landsmenn. Þá var einnig algengt að Norðmenn notuðu leppa utan um rekstur sinn til þess að fara framhjá tilskipuninni. Að lokum fór svo að nauðsynlegt þótti að koma í veg fyrir að lögin væru svo augljóslega virt að vettugi og var því brugðið á það ráð að leggja fyrir Alþingi 1883 stjórnarfrumvarp til laga um fiskveiðar hlutafélaga og einstakra manna í landhelgi.<sup>25</sup> Frumvarpið gerði ráð fyrir því að fiskveiðar í landhelgi skyldu aðeins vera heimilar dönskum þegnum eins og verið hafði. Þó var hlutafélögum heimilt að reka þar síldveiðar ef amk helmingur hlutafjár væri eign danskra þegna og stjórn félagsins hefði aðsetur sitt á Íslandi eða í Danmörku.<sup>26</sup>

Af umræðum þingmanna um frumvarp þetta mátti ráða að þeir myndu ekki samþykkja að allir þegnar Danakonungs ættu rétt til veiða í íslenskri landhelgi. Var frumvarpinu því breytt á þann veg að eingöngu aðilar sem búsettir væru á Íslandi og innlend hlutafélög hefðu heimild til að veiða með opnum bátum í landhelgi Íslands. Hins vegar væri hlutafélögum heimilt að stunda þar síldarveiðar ef stjórn þeirra ætti aðsetur á Íslandi og væri skipuð mönnum sem hér væru heimilisfastir auk þess sem meirihluti hlutafjár skyldi vera eign þegna Danakonungs. Frumvarpinu var synjað staðfestingar af konungi þar sem danska stjórnin vildi halda fram jöfnum rétti allra danskra þegna til fiskveiða hér við land. Í kjölfar þess lét íslenska stjórnin leggja fram nýtt frumvarp á Alþingi 1885 um fiskveiðar félaga í landhelgi sem var mjög áþekkt hinu fyrra frumvarpi frá 1883. Frumvarpið var lagt fyrir nefnd í neðri deild þingsins sem lagði til breytingar á frumvarpinu í samræmi við upphaflegar tillögur þingsins, þ.e. að halda fast við þá afstöðu að landhelgin tilheyrði Íslendingum einum. Var þetta samþykkt bæði af neðri og efri deild þingsins en allt kom fyrir ekki, frumvarpinu var synjað staðfestingar af konungi.

---

<sup>23</sup> Árið 1871 voru Stöðulögin svokölluðu sett af Dönnum. Voru þau nefnd Stöðulögin því þau ákvörðuðu stöðu Íslands gagnvart Danmörku. Með lögunum fékk Alþingi takmarkað löggjafarvald, en konungur hafði áfram synjunarvald.

<sup>24</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 310.

<sup>25</sup> Alþingi hafði fengið löggjafarvald 1874 þrátt fyrir að konungur hefði áfram synjunarvald.

<sup>26</sup> Alþt. 1883, C-deild, Bls. 36 – 37.



Fór svo að ríkisstjórnin hélt sínu til streitu og lagði hið upphaflega stjórnarfrumvarp frá 1883 óbreytt fyrir Alþingi árið 1887. Frumvarpið var samþykkt í báðum deildum með litlum breytingum og þau afgreidd til landshöfðingja sem lög frá Alþingi nr. 7/1888 um síldveiði félaga í landhelgi og hlutu þau staðfestingu konungs. Með lögnum var sú regla sett að allir þegnar Danakonungs skyldu hafa jafnan rétt til fiskveiða í íslenskri landhelgi, og átti það bæði við um einstaklinga og félög. Félög í eigu erlendra aðila máttu þó reka síldveiðar í landhelgi ef meirihluti hlutafjár væri í eigu danskra þegna, félagið og meirihluti stjórnar þess hefði aðsetur á Íslandi og stjórn þess væri skipuð þegnum Danakonungs.<sup>27</sup>

Með lögum nr. 35/1901, um fiskveiðar hlutafélaga í landhelgi við Ísland, voru ákvæði laganna rýmkuð á þann veg að þau heimiluðu einnig fiskveiði þeirra hlutafélaga í landhelgi sem væru að hluta til í eigu erlendra aðila, en áður höfðu slík félög eingöngu heimild til þess að reka síldveiðar. Skilyrði var þó um að helmingur hlutafjár væri eign danskra þegna, stjórn félags væri alskipuð dönskum þegnum og að félagið hefði aðsetur á Íslandi eða í Danmörku, sbr. 1. gr. laganna. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að reynslan hefði sýnt að erfitt hefði reynst að halda uppi eftirliti með því hvort um síldveiðar eða aðrar fiskveiðar félaga væri að ræða auk þess sem ákvæði laga nr. 7/1888 hefðu verið strangari en þörf væri á vegna innlendra fiskveiða.<sup>28</sup> Þá má einnig ráða af umræðum þingmanna um lagafrumvarpið að tilgangur stjórnarinnar með setningu laganna hafi einnig verið sá að laða erlent fjármagn að atvinnurekstri hérlandis og því talið rétt að rýmka ákvæði laga til þess að ná þeim tilgangi.<sup>29</sup>

Á árunum 1903-1905 jókst síldveiði mjög hér við land. Eins og áður kom fram hafði sú aðferð alloft verið notuð af erlendum aðilum, einkum Norðmönnum og Svíum, að nota leppa utan um rekstur sinn til þess að fara framhjá lögnum. Íslendingar voru á þessum tíma farnir að taka sjálfir meiri þátt í veiðunum og orðnir sjálfstæðari um kunnáttu, tæki og fjárafla. Fóru því að heyrast háværarar raddir gegn veiðum Norðmanna og Svía og baráttan gegn þeim hófst fyrir alvöru. Enn átti þó eftir að líða langur tími áður en fiskveiðilöggjöfin yrði endurskoðuð í heild sinni og varð því um sinn að una við smá viðauka og lagfæringar jafnóðum og breyttar aðstæður kröfðust þess.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 310 – 311.

<sup>28</sup> Alþt. 1901, C- deild, bls. 111 og 112.

<sup>29</sup> Alþt. 1901, A - deild, bls. 424 – 426; Alþt. 1901, B – deild, bls. 947 – 949.

<sup>30</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 312.

### 3.2. Lög nr. 33/1922 um rétt til fiskveiða í landhelgi<sup>31</sup>

Á árunum 1914–1918 varð allmikil breyting á síldveiðum hér við land, einkum í þá átt að innlend síldarútgerð fór mjög vaxandi. Síldarútvegurinn náði hámarki á fyrri hluta árs 1919 en um haustið og veturinn skall kreppan mikla<sup>32</sup> á og olli stórkostlegu hruni. Þau vandræði sem af því leiddu, sem og vaxandi aðsókn erlendra fiskimanna eftir heimsstyrjöldina fyrri, kallaði á að fiskveiðilöggjöfin í heild sinni yrði tekin til gagngerrar endurskoðunar. Svo fór árið 1922 að ríkisstjórnin lagði fram á Alþingi frumvarp til laga um rétt til fiskveiða í landhelgi Íslands. Með frumvarpinu voru öll ákvæði um takmarkanir á heimildum erlendra manna til fiskveiða við Ísland dregin saman í ein lög og var það samþykkt óbreytt eftir tillögum sjávarútvegsnefnda í báðum deildum þingsins og afgreitt til ríkisstjórnarinnar sem lög frá Alþingi nr. 33/1922.<sup>33</sup>

Lög nr. 33/1922 voru, eins og áður sagði, sett til að sporna við aukinni sókn erlendra fiskimanna til veiða hér við land. Með lögunum var sú breyting gerð að íslenskur ríkisborgararéttur var gerður að skilyrði fyrir veiðum og vinnslu afla í landhelgi og enn fremur var sett skilyrði um að skip við veiðar væru að öllu leyti eign íslenskra ríkisborgara, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 2. gr. töldust þeir bátar og skip vera íslensk sem íslenskir ríkisborgarar ættu einir. Með setningu laganna var vikið frá því sem áður gildi um rétt til fiskveiða innan landhelgi en sá réttur var áður bundinn við þegnskapinn, án þess að krafist væri ríkisborgararéttar eða búsetu um lengra tímabil til að öðlast þann þegnrétt sem um ræddi. Slíkt ástand hafði orsakað það að mjög erfitt var að hafa eftirlit með og framfylgja banninu gegn fiskveiðum erlendra aðila.

Með lögunum voru því heimildir erlendra aðila til útgerðar og fiskvinnslu takmarkaðar verulega frá fyrri réttarskipan en erlendum skipum var í raun meinuð öll vera í íslenskri landhelgi nema í neyðartilvikum, sbr. 3. gr. laganna, þar sem sagði að erlendir fiskimenn mættu leita skjóls við strendurnar til þess að bjarga sér undan stormi og óveðri. Hafa verður í huga að við samþykkt laganna var landhelgin við Ísland aðeins þrjár sjómíllur og fylgdi línan fjörumarki í flóum og fjörðum ef lengra var á milli stranda en tíu sjómíllur. Við slíkar aðstæður var nauðsynlegt að koma í veg fyrir að erlendir aðilar gætu notað íslenskar hafnir og stundað þaðan veiðar og vinnslu á þeim fiskstofnum sem Íslendingar nýttu. Lögin voru því afar ströng í garð erlendra aðila og var m.a. tekið fram í 3. gr. að þeim væri bannað að hafast

---

<sup>31</sup> Grunnur þeirra laga sem nú gilda um fjárfestingu erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi.

<sup>32</sup> Kreppan mikla var heimskreppa í viðskiptum og efnahagslífi sem skall á 1929. Upptök kreppunar er að rekja til Bandaríkjanna en árið eftir, þ.e. 1930, varð hennar vart í íslensku efnahagslífi. Varð þá mikið verðfall á íslenskum útflutningsvörum og innflutningstollar erlendis ollu auk þess marghátta vandræðum.

<sup>33</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 314.

við í landi eða í höfn til þess að reka þaðan fiskveiðar utan landhelgi. Þá kom enn fremur fram í 2. mgr. 3. gr. að erlendum skipum væri bannað að verka veiði í landhelgi eða á höfnum inni og bannað að flytja veiði sína inn í landhelgi eða á land til þess að verka hana þar. Með þessum hætti komu lögin einnig í veg fyrir að erlendir aðilar gætu notað leppa hér á landi til útgerðar.<sup>34</sup>

Í 8. gr. laganna var þó ákvæði sem mælti fyrir um undanþágu fyrir ríkisborgara annarra ríkja sem hefðu haft fast aðsetur hér á landi í 12 mánuði áður en lögin tóku gildi, en þeir töldust hafa sama rétt samkvæmt lögnum og íslenskir ríkisborgarar. Enn fremur var kveðið á um í 2. másl. 8. gr. að atvinnuáráðherra gæti um þriggja ára bil eftir að lögin tækju gildi, veitt þeim útlendingum sem ættu fiskverkunarstöðvar hér á landi leyfi til að verka fisk á stöðvum þeim, þrátt fyrir bann í 2. mgr. 3. gr. Leyfið veitti þó ekki heimild til fiskveiða í landhelgi eða til þess að nota erlend skip í bága við lögin. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögnum kemur fram að rétt þætti af sanngirnisástæðum að veita undanþágu þeim útlendingum, sem hefðu búið um sig hérlendis til að reka fiskveiðar sem atvinnu og tekið hefðu sér fastan bústað hér á landi án þess þó að hafa ríkisborgararétt. Á sama hátt væri með ákvæðinu bætt úr þeirri ósanngirni, sem það gæti verið gagnvart erlendum eigendum fiskverkunarstöðva hér á landi, ef þeim væri fyrirvaralaust fyrirmunað að nota slíkar stöðvar. Þótt erlendum aðilum hefði með lögum verið bannað um langt árabíl að verka veiði sína á stöðvum á landi, væri ekki hægt að neita því, sérstaklega um síldarsöltun, að slíkt hefði verið látið óátalið.<sup>35</sup>

Þá var einnig að finna undantekningu í lögnum frá skilyrðinu um íslenskan ríkisborgararétt er snéri að rétti hlutafélaga. Samkvæmt 11. gr. laganna var hlutafélögum heimilt að reka fiskveiðar ef meira en helmingur hlutafjár félagsins var í eigu íslenskra ríkisborgara, stjórn þess skipuð íslenskum ríkisborgurum og a.m.k. helmingur þeirra búsettur á landinu. Samkvæmt ákvæðinu höfðu þó hlutafélög eingöngu rétt til að reka bæði fiskveiðar og fiskvinnslu í landhelgi ef allt hlutaféð væri í eigu íslenskra ríkisborgara. Í lögnum var hins vegar ekki kveðið sérstaklega á um hlutafélög sem eingöngu ráku fiskvinnslu og hafði það í för með sér nokkra óvissu um rétt þeirra til reksturs hennar.<sup>36</sup> Af hálfu yfirvalda var þó ávallt litið svo á að um fulla eignaraðild íslenskra aðila yrði að vera að ræða til þess að heimild fengist til þess að reka hér fiskvinnslu.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> *Sjávarútvegur Íslendinga. Þróun, staða og horfur*, bls. 16-17.

<sup>35</sup> Alþt. 1922, A-deild, bls. 168-171.

<sup>36</sup> *Sjávarútvegur Íslendinga. Þróun, staða og horfur*, bls. 16-17.

<sup>37</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3105.

Eftir að löggin gengu í gildi tók hins vegar að bera á því að íslenskir menn tækju að „leigja“ norsk síldveiðiskip yfir vertíðina og legðu síðan aflann til söltunar eða bræðslu á bryggjur hinna norsku síldarverkunarfélaga eða í bræðsluþrær verksmiðjanna sem fengið höfðu leyfi til að starfa áfram. Til þess að sporna við þessu fyrirkomulagi samþykkti Alþingi árið 1925 viðaukalög við lög nr. 33/1922 þess efnis að þeim sem lögum samkvæmt væri heimilt að veiða í landhelgi Íslands, skyldi óheimilt að leigja erlend skip til veiðanna.<sup>38</sup>

### 3.2.1. Önnur sérlög sem höfðu þýðingu við túlkun á lögum nr. 33/1922

Á þeim tíma sem lög nr. 33/1922 giltu um rétt til fiskveiða í landhelgi Íslands tóku ýmis lagaákvæði gildi er vörðuðu, með mismunandi hætti, möguleika erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi, þ.á.m. á sviði sjávarútvegs. Voru þessi ákvæði mjög ósamstæð að efni til og auk þess á víð og dreif í lögum.<sup>39</sup>

Ákvæði laga sem tóku gildi á sviði sjávarútvegs á þessum tíma höfðu mikla þýðingu við túlkun á lögum nr. 33/1922 varðandi rétt erlendra aðila til að fjárfesta í fiskveiði og fiskvinnslu og til þess að varpa skýrara ljósi á stöðu þessara mála verður því gerð stuttlega grein fyrir þeim hér í framhaldinu.

### 3.2.2. Lög um skráningu skipa

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 33/1922 gildi sú meginregla að einungis íslenskir ríkisborgarar mættu stunda fiskveiðar í íslenski landhelgi og að einungis mætti nota til veiðanna íslenska báta og skip. Frá meginreglu þessari var mikilvæg undantekning í 11. gr. laganna er varðaði rétt hlutafélaga til þess að reka fiskveiðar og fiskverkun í landhelginni. Ákvæðið heimilaði að hlutafélög, sem ríkisborgarar annarra ríkja ættu hlut í, rækju fiskveiðar í landhelgi að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Skilyrðin voru þau að meirihluti hlutafjár væri í eigu íslenskra ríkisborgara, félagið ætti heimilisfesti á Íslandi og að stjórn félagsins væri skipuð íslenskum ríkisborgurum og helmingur þeirra búsettur á Íslandi. Þessi heimild takmarkaðist hins vegar af 5. tölulið 1. gr. laga nr. 53/1970 um skráningu skipa, eftir setningu þeirra laga. Þar var kveðið á um að ef skip væri eign hlutafélags, þá væri heimilisfang og varnarþing á Íslandi skilyrði skráningar skipsins, sem væri aftur forsenda þess að skipið yrði notað til veiða í landhelginni.

Lög nr. 115/1985, um skráningu skipa, komu í stað eldri laga og gilda enn og var ákvæði þessu haldið óbreyttu er varðar fiskiskip.

<sup>38</sup> Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*, bls. 314 – 315.

<sup>39</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3104.

### 3.2.3. Lög nr. 32/1978 um hlutafélög

Í lögum nr. 32/1978 um hlutafélög var að finna tvenns konar ákvæði er vörðuðu erlenda fjárfestingu í hlutafélögum. Fyrira atriðið laut að stofnendum hlutafélags og mæltu lögin svo fyrir að meirihluti þeirra skyldi hafa haft heimilisfesti á Íslandi í tvö ár hið minnsta. Þótti þetta skilyrði nauðsynlegt vegna hinnar ríku ábyrgðar er hvílir á stofnendum hlutafélags. Síðara atriðið laut að starfsemi erlendra hlutafélaga á Íslandi. Ef erlent hlutafélag vildi taka til starfa hér á landi án þess að opna sjálfstætt fyrirtæki, hugsanlega í samvinnu við innlenda eða aðra erlenda aðila, gæti það fengið slíkt starfsleyfi viðskiptaráðherra. Leyfisveitingin var hins vegar háð ákveðnum skilyrðum. Félagið yrði að opna sérstakt útibú á Íslandi og ráða útibússtjóra með íslenskt ríkisfang og heimilisfesti, en viðskiptaráðherra gat þó veitt undanþágu frá ríkisfangsskilyrðinu. Viðkomandi félag varð samkvæmt lögnum að vera löglegt í heimalandi sínu og fullnægja meginskilyrðum hlutafélagalaga fyrir því teljast hlutafélag. Síðast en ekki síst kváðu lögin svo á um að starfsemi útibúsins yrði að fullnægja ákvæðum þeirra atvinnulaga sem hún félli undir.

Þá var einnig að finna í lögnum almennt ákvæði um setu erlendra ríkisborgara í stjórn hlutafélags sem væri starfrækt og skráð á Íslandi. Þar var sú krafa gerð að meiri hluti stjórnarmanna, sem og framkvæmdastjóri, hefðu heimilisfesti á Íslandi. Viðskiptaráðherra var þó heimilt að veita undanþágu frá þessari kröfu. Tekið var fram að þetta ákvæði viki hins vegar fyrir ákvæðum einstakra atvinnulaga sem kvæðu á um ríkisfang og heimilisfesti stjórnarmanna og framkvæmdastjóra.<sup>40</sup>

Að þessu leyti gengu því ákvæði sérlaga, þ.á.m. laga nr. 33/1922, framur ákvæðum hlutafélagalaga að því leyti sem þau síðarnefndu voru rýmri.

### 3.2.4. Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar

Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar tóku gildi 10. maí 1949 og samkvæmt þeim var einungis heimilt að veita íslenskum ríkisborgurum leyfi til slíkra veiða og verkunar aflans. Væri um félag að ræða skyldi meira en helmingur stofnfjár vera í eigu íslenskra ríkisborgara og stjórn félagsins skipuð íslenskum ríkisborgurum er ættu heimili og varnarþing á Íslandi.

---

<sup>40</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3104-5.

### 3.2.5. Lög nr. 123/1989 um uppboðsmarkað fyrir sjávarafla

Lög nr. 123/1989 um uppboðsmarkað fyrir sjávarafla tóku gildi 1. janúar 1990 og samkvæmt þeim var einungis heimilt að veita þeim leyfi til reksturs uppboðsmarkaðar sem höfðu íslenskan ríkisborgararétt og höfðu haft búsetu á Íslandi sl. tvö ár. Þá mátti veita hlutafélögum leyfi til reksturs enda væri hlutafélagið í eigu íslenskra ríkisborgara. Með lögum þessum var girt algjörlega fyrir rétt erlendra aðila, bæði einstaklinga og hlutafélaga, til þess að reka uppboðsmarkað fyrir sjávarafla og voru lög þessi því strangari í garð erlendra aðila en lög nr. 33/1922. Var það rökstutt með því að fyrirvarinn væri óaðskiljanlegur hluti af því að halda yfirráðum Íslands á sviði fiskveiða og hvalveiða og vísað þar til hlutfallslegs efnahagslegs gildi fiskiðnaðar á Íslandi.

## 3.3. Aðdragandi að setningu laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri

### 3.3.1. Þingsályktun 9. maí 1985

Þann 9. maí 1985 samþykkti Alþingi þingsályktun þar sem skorað var á ríkisstjórnina að láta fram fara endurskoðun á gildandi lagaákvæðum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Þingsályktunin var send forsætisráðherra og viðskiptaráðherra til meðferðar og var ákveðið að fela lögfræðingunum Birni Líndal og Hreini Loftssyni að taka saman skýrslu er hefði að geyma skilgreiningu hugtaksins og greinargerð um þá meginþætti sem efnislega skiptu mestu máli við mörkun heildarstefnu varðandi erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri á Íslandi. Skýrslan var lögð fram á 109. löggjafarþingi 1986-1987.<sup>41</sup>

Í framhaldi af þeirri skýrslu skipaði þáverandi forsætisráðherra<sup>42</sup> starfshóp 19. febrúar 1986 til þess að samræma lög og reglur sem hér á landi giltu um fjárfestingu erlendra aðila, enda voru slík ákvæði á víð og dreif í lögum. Í kjölfarið lagði hann fram, á 110. löggjafarþingi 1987-1988, frumvarp til laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi sem samið var af nefnd undir formennsku Baldurs Guðlaugssonar hæstaréttarlögmanns. Í frumvarpinu var tvennt haft að leiðarljósi: Annars vegar nauðsyn þess að samræma lagareglur um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í íslenskum atvinnurekstri þar sem gildandi ákvæði þar að lútandi væru bæði sundurleit og ósamstæð. Hins vegar sú pólitíska stefnumörkun sem fram kom í starfsáætlun þáverandi ríkisstjórnar um markmið endurskoðunar og samræmingar á reglum um erlent fjármagn í íslensku atvinnulífi.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Alþt. 1990-91, A- deild, bls. 3103-4.

<sup>42</sup> Steingrímur Hermannsson.

<sup>43</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3103-4.

Tillögur frumvarpsins tóku mið af því að tryggja full yfirráð Íslendinga yfir náttúruauðlindum lands og sjávar, auk þess sem þar voru lagðar til nokkrar takmarkanir á erlendum fjárfestingum hér á landi, einkum vegna öryggishagsmuna og af menningarlegum ástæðum. Helstu takmarkanir voru þó á sviði fiskveiða og fiskvinnslu, en skorður einnig reistar við eignaraðild erlendra aðila að viðskiptabönkum, blaðaútgáfu og rekstri útvarpsstöðva hér á landi, auk þess sem erlend fjárfesting var í vissum tilvikum háð leyfi. Þrátt fyrir þessar takmarkanir var með frumvarpinu lögð til veruleg rýmkun varðandi rétt erlendra aðila til fjárfestinga í atvinnurekstri hér á landi. Að sama skapi var lögð áhersla á eftirlit með erlendri fjárfestingu og að þeir erlendu aðilar sem hér myndu fjárfesta lytu í einu og öllu íslenskum lögum, þ.á.m. skattalögum og lögsögu íslenskra dómstóla. Fyrir frumvarpinu var hins vegar ekki mælt á Alþingi og fór því lítil umræða fram um efni þess að sinni.<sup>44</sup>

Á 112. löggjafarþingi 1989-1990 lagði þáverandi forsætisráðherra, að beiðni nokkurra þingmanna, fyrir Alþingi skýrslu um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi sem tekin var saman af aðstoðarmanni hans, Jóni Sveinssyni. Tími vannst hins vegar ekki til þess að ræða efni hennar.<sup>45</sup>

Þann 7. desember 1989 skipaði forsætisráðherra fimm manna nefnd<sup>46</sup> til þess að yfirfara og endurskoða frumvarp það, til laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi, sem hann hafði áður lagt fram á 110. löggjafarþingi 1987-1988. Við endurskoðun og samræmingu lagaákvæðanna stóð nefndin frammi fyrir tveimur kostum: Annars vegar að leitast við að samræma efnisákvæði einstakra sérlaga og láta þá skipan haldast áfram að ákvæði um erlenda fjárfestingu væri að finna á víð og dreif í lögum. Hins vegar að að setja almenna löggjöf um erlenda fjárfestingu þar sem finna yrði meginreglur á því sviði og breyta einstökum sérlögum í samræmi við þær meginreglur. Nefndin kaus síðari kostinn og réð þar úrslitum að með því næðist betri samræming á efnisreglum, betri yfirsýn yfir gildandi rétt og betri möguleikar til þess að fylgjast með erlendri fjárfestingu hér á landi. Lögin giltu þannig um þáverandi atvinnugreinar en einnig þær atvinnugreinar sem koma myndu til síðar og sérstök lög giltu ekki um. Með þessum hætti komu ein heildarlög að mestu í stað margra og

---

<sup>44</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3103-4.

<sup>45</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3103-4.

<sup>46</sup> Í nefndina voru skipaðir Jón Sveinsson, aðstoðarmaður forsætisráðherra, formaður, Björn Friðfinnsson ráðuneytisstjóri, Friðrik Sigurðsson framkvæmdastjóri, Heimir Hannesson lögmaður og Ragnar Arnalds alþingismaður.

margvíslegra lagaákvæða sem þá giltu um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi.<sup>47</sup>

### 3.3.2. Samstarf Íslands og annarra Evrópuþjóða á sviði efnahagsmála

#### 3.3.2.1. Almenn

Eftir síðari heimsstyrjöldina varð mikil hreyfing meðal þjóða í Evrópu í þá átt að auka samvinnu sín á milli, bæði á sviði efnahagsmála og annarra þjóðmála. Tilgangur slíkrar samvinnu var m.a. sá að flýta fyrir bættum efnahag sem var meira og minna í rúst eftir styrjöldina.<sup>48</sup> Árangurinn af þessari samstarfsviðleitni Evrópuþjóða fólst m.a. í samkomulagi margra þjóða í Vestur-Evrópu, þ.m.t. Íslands, um stofnun evrópskra samtaka á sviði efnahagsmála árið 1948. Stofnunin var auðkennd með bókstöfunum OEEC,<sup>49</sup> en nefndist á íslensku Efnahagssamvinnustofnun Evrópu. Hlutverk OEEC var að stuðla að endurreisn Evrópu með samræmdum aðgerðum, einkum með samvinnu í efnahagsmálum, þ.á.m. að stuðla að afnámi innflutnings- og gjaldeyrishafta. Við stofnun Efnahagsbandalags Evrópu 1958 og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA)<sup>50</sup> 1959 lenti OEEC í hálfgerðri málefnaþróng, því að sömu þjóðir voru aðilar að þessum bandalögum og voru aðilar að OEEC, en á því var ráðin bót með stofnun Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD)<sup>51</sup> árið 1960. Líta verður á OECD sem arftaka OEEC.<sup>52</sup>

Samningur um Fríverslunarsamtök Evrópu var undirritaður 20. nóvember 1959 og var samtökunum ætlað að veða á mótí styrkleika Evrópubandalagsins (EB). Markmið samtakanna er m.a. að stuðla að stöðugum hagvexti, aukinni framleiðni og fjármálalegu jafnvægi hjá aðildarríkjum þess. Ísland gerðist aðili að EFTA í mars 1970.

Við gerð frumvarps til laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri voru höfð til hliðsjónar ýmis almenn viðhorf þessara helstu stofnana Evrópu í efnahagsmálum og þykir rétt að gera nokkra grein fyrir þeim áður en lengra er haldið.<sup>53</sup>

#### 3.3.2.2. Viðhorf innan OECD

Frá stofnun OECD höfðu aðildarríki stofnunarinnar verið sammála um að stefna bæri að sem mestu frelsi í viðskiptum með fjármagn, vöru og þjónustu. Stefnan byggði á því að með auknu

---

<sup>47</sup> Alpt. 1990-91, A-deild, bls. 3102.

<sup>48</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 29.

<sup>49</sup> Á ensku: Organisation for European Economic Cooperation.

<sup>50</sup> Á ensku: European Free Trade Association.

<sup>51</sup> Á ensku: Organisation for Economic Cooperation and Development.

<sup>52</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 35.

<sup>53</sup> Alpt. 1990-91, A-deild, bls. 3116.



frjálsræði í fjármagnsviðskiptum milli landa yrði tryggð hámarksnýting þeirra framleiðslugæða sem hagsæld hvílir á. Samþykktir OECD um að stefnt skyldi að þessum frjálsu fjármagnshreyfingum tóku bæði til beinnar fjárfestingar sem og óbeinnar. Meginmarkmiðið var að svipað frelsi gilti um fjármagn og almennt þætti sjálfsagt að gilti um vörur og þjónustu. Jafnframt var stefnt að því að atvinnufyrirtækjum í aðildarríkjum OECD, sem myndu búa við slíkt frjálsræði, væru tryggð jöfn starfsskilyrði samkvæmt lögum og reglum og í stjórnarframkvæmd allri þó fyrirtækin væru í eigu eða undir stjórn erlendra aðila.<sup>54</sup> Við gerð frumvarps til laga nr. 34/1991 var litið til þess að á þessum tíma höfðu aðildarríki OECD breytt löggjöf sinni í kjölfar stefnuyfirlýsinga stofnunarinnar og dregið mjög úr takmörkunum á erlendum fjárfestingum.

### 3.3.2.3. Viðhorf innan EFTA og EB.

Á fyrri hluta ársins 1989 hófust viðræður milli fulltrúa EFTA ríkjanna og fulltrúa EB um myndun Evrópska efnahagssvæðisins (EES)<sup>55</sup>. Um var að ræða hugmynd um sameiginlegt markaðssvæði ríkjanna sem myndi byggjast á fríverslun með vörur og þjónustu og frjálsum flutningum fólks og fjármagns á milli ríkjanna. Slíkum frjálsum flutningum fólks innan EES skyldi fylgja réttur til þess að festa kaup á fyrirtækjum og húsnæði sem þeim fylgir, ásamt íbúðarhúsnæði, og frjálsum flutningi fjármagns skyldi fylgja réttur til hvers kyns fjárfestinga yfir landamæri ef fylgt yrði reglum EB.<sup>56</sup>

Á meðan vinna við frumvarp að lögum nr. 34/1991 fór fram, stóðu yfir formlegar samningaviðræður í Brussel á milli aðila EFTA og EB um stofnun EES. EFTA ríkin höfðu þegar gert ýmsa fyrirvara gagnvart fullu frelsi í fjárfestingum yfir landamæri er lutu flestir að fjárfestingu í fasteignum og mikilvægum atvinnugreinum eða fyrirtækjum. Þá höfðu Íslendingar m.a. lagt sérstaka áherslu á bann við fjárfestingum erlendra aðila á sviði orkuvinnslu, fasteigna og fiskveiða og var því sérstaklega lýst yfir að undir fiskveiðisvið heyrðu bæði veiðar og vinnsla sjávarafurða.<sup>57</sup>

Í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 34/1991, er tekið fram að ekki hefði enn verið tekin afstaða til þess hvaða fyrirvara Ísland yrði að gera um erlenda fjárfestingu í viðræðum við EB. Þá kemur einnig fram að samningaviðræðurnar um EES hefðu heldur ekki verið til sérstakrar umfjöllunar við samningu frumvarpsins. Aftur á móti kemur fram í frumvarpinu að ef úr

---

<sup>54</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3116.

<sup>55</sup> Á ensku: European economic zone.

<sup>56</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3117.

<sup>57</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3117.

stofnun EES yrði, þá þyrfti að taka til sérstakrar endurskoðunar þau ákvæði sem lagt var til að myndu gilda um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.<sup>58</sup>

## **4. Lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri**

### **4.1. Almenn**

Lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, tóku gildi 17. apríl 1991. Um er að ræða fyrstu heildstæðu lög in um réttarstöðu erlendra fjárfestingaraðila en markmiðið með setningu laganna var að tryggja samræmi í þeim reglum er áður höfðu gilt um fjárfestingar erlendra aðila og var að finna á við og dreif í löggjöf inni.

Í athugasemdum í frumvarpi því, er varð að lögum nr. 34/1991, er tekið fram að byggt sé á þeirri stefnu að full yfirráð Íslendinga séu tryggð yfir náttúruauðlindum lands og sjávar. Þrátt fyrir að almennt væri lagt til að um verulega rýmkun yrði að ræða varðandi rétt erlendra aðila til fjárfestingar í atvinnurekstri hér á landi, setja lög in erlendum aðilum þó nokkrar takmarkanir til slíkrar fjárfestingar, einkum á sviði fiskveiða, fiskvinnslu og vegna virkjunarréttinda vatnsfalla og jarðhita. Þá er í lögum einnig lögð áhersla á eftirlit með erlendri fjárfestingu og að þeir erlendu aðilar, sem hér fjárfesta, lúti í einu og öllu íslenskum lögum, þ.á.m. skattalögum og lögsögu íslenskra dómstóla.<sup>59</sup>

Gildissvið laganna er afmarkað í 1. gr. þeirra þar sem fram kemur að lög in gildi um hvers kyns fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi nema annað leiði af ákvæðum annarra laga eða reglum settum samkvæmt þeim. Í athugasemdum við 1. gr. í frumvarpi að lögum er tekið fram að lög in gildi einungis um fjárfestingu erlendra aðila, en ekki um venjulegar lánveitingar eða aðra fjármagnsflutninga þeirra til landsins, og að fjárfesting þessi verði að vera tengd atvinnurekstri, en taki ekki til hugsanlegrar fjárfestingar erlendra aðila í öðrum verðmætum, svo sem fjárfestingar í skuldabréfum, frímerkjum, málverkum o.s.frv.<sup>60</sup>

Helstu ákvæði frumvarpsins voru eftirfarandi: Samkvæmt 3. gr. var erlendum aðilum veitt almenn heimild til fjárfestingar í atvinnurekstri hér á landi, enda væru um gagnkvæmni erlendra og innlendra aðila til fjárfestinga í heimaríkjum aðila að ræða. Í 4. gr. voru síðan helstu takmarkanir á fjárfestingum erlendra aðila raktar ítarlega. Í 5. gr. var kveðið á um tilkynningarskyldu um fjárfestingu erlendra aðila til Seðlabanka Íslands, sbr. 1. mgr., og Seðlabanka Íslands gert skylt að veita opinberlega upplýsingar um erlenda fjárfestingu hérlandis, sbr. 2. mgr. Þá var erlendum aðilum veitt heimild til fjármagnsflutninga til landsins

---

<sup>58</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3117.

<sup>59</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3118.

<sup>60</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3119.

vegna fjárfestinga, sbr. 6. gr., og einnig veittur yfirfærsluréttur í erlendan gjaldmiðil vegna arðs, hagnaðar og söluandvirðis fjárfestingar, sbr. 7. gr. Í 8. gr. var það gert að skilyrði að í íslensku atvinnufyrirtæki skyldi framkvæmdarstjóri og meirihluti stjórnar eiga lögheimili hér á landi, en erlendur aðili gæti samt sem áður átt slíkt fyrirtæki að verulegu leyti eða að öllu leyti. Samkvæmt 9. og 10. gr. frumvarpsins fór viðskiptaráðherra með leyfisveitingar samkvæmt lögnum og gat stöðvað eða bannað fjárfestingar erlendra aðila í ákveðnum tilvikum. Að lokum var komið á fót fimm manna nefnd um erlenda fjárfestingu sem skyldi vera ráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar og vera umsagnaraðili um einstök mál, sbr. 10. gr. laganna. Eitt ákvæði var sett til bráðabirgða og kvað það á um að þær takmarkanir, sem löggin settu erlendum aðilum í atvinnurekstri hér á landi, næðu ekki til fjárfestingar erlends aðila sem hefði átt sér stað fyrir gildistöku laganna samkvæmt heimildum í eldri lögum. Slíka fjárfestingu bæri að tilkynna til gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands innan þriggja mánaða frá gildistöku laganna.<sup>61</sup>

Það efni laganna sem mestu máli skiptir fyrir umfjöllunarefni þessarar ritgerðar eru þær takmarkanir sem settar voru á sviði fiskveiða, sbr. 1. tölul. 4. gr., og fiskvinnslu, sbr. 2. tölul. 4. gr., og verða þær raktar nánar í næstu köflum.

## 4.2. Skilgreining hugtaka

Helstu hugtök laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri eru skilgreind í 2. gr. þeirra. Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins segir að samkvæmt ákvæðinu séu búseta einstaklings, án tillits til ríkisfangs, og heimili lögaðila lögð til grundvallar varðandi skilgreiningu á því hver teljist vera erlendur aðili í skilningi frumvarpsins. Þannig telst t.d. íslenskur ríkisborgari sem á lögheimili erlendis vera erlendur aðili og er tekið fram í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins, að þetta sé í samræmi við þá stefnu sem fylgt er t.d. hjá OECD þar sem áherslan liggur á búsetunni en ekki þjóðerninu. Til erlends aðila telst einnig íslenskt atvinnufyrirtæki sem er undir erlendum yfirráðum, en með því er átt við að erlendur aðili eða aðilar eigi meirihluta fyrirtækisins eða fari með meirihluta atkvæðisréttar í því. Á þetta við jafnvel þó um minnihlutaeiganda sé að ræða sem hafi með öðrum hætti, t.a.m. með stjórnunarsamningi, raunveruleg yfirráð yfir viðkomandi atvinnufyrirtæki. Ástæða þess að íslenskt atvinnufyrirtæki undir erlendum yfirráðum var í frumvarpinu skilgreint sem erlendur aðili var sú að þannig átti að reyna að girða fyrir að erlendur aðili gæti farið bakdyramegin inn á svið þar sem fjárfestingu erlendra aðila eru skorður settar. Að öðrum

---

<sup>61</sup> Alpt. 1990-91, A-deild, bls. 3118-19.

kosti hefði erlendur aðili fyrst getað stofnað eða fjárfest í atvinnufyrirtæki hér á landi, sem þar með teldist íslenskur aðili, og það fyrirtæki síðan fjárfest á umræddu sviði. Þá kemur einnig fram í athugasemdum frumvarpsins að ef um sé að ræða íslenskt atvinnufyrirtæki sem íslenskir aðilar hafa yfirráð yfir, þótt erlendir aðilar eigi jafnframt hlut í því, eru ákvæði frumvarpsins ekki því til fyrirstöðu að slíkt fyrirtæki fjárfesti í öðru atvinnufyrirtæki hér á landi. Þá er að lokum skilgreint hvað sé átt við þegar talað er um fjárfestingu. Við mat á því hvort um fjárfestingu væri að ræða var það látið ráða úrslitum hvort um væri að ræða framlag til eigin fjár viðkomandi atvinnufyrirtækis. Samkvæmt því telst lánveiting þannig ekki fjárfesting nema um sé að ræða lán í einhverju því formi sem skattyfirvöld viðurkenna eða úrskurða að flokka beri sem eigið fé viðkomandi fyrirtækis. Tekið var fram í athugasemdum við 2. gr. að í þessu sambandi myndu einkum geta komið til álita svonefnd víkjandi lán og að auki að kaup á eignarhlut, sem fyrir er í atvinnufyrirtæki, teldust að sjálfsgöðu vera fjárfesting þótt endurgjaldið renni þá ekki alltaf til fyrirtækisins sjálfs, heldur til þeirra sem áttu eignarhlut fyrir.<sup>62</sup>

### **4.3. Fortakslaust bann við erlendri eignaraðild í sjávarútvegi**

Með setningu laga nr. 34/1991 voru gerðar nokkrar breytingar á heimild erlendra aðila til fjárfestingar á sviði sjávarútvegs. Í 3. gr. laganna kemur fram sú meginregla að erlendum aðilum væri heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi með þeim takmörkunum sem tilgreindar eru í ákvæðum laganna eða ákvæðum sérlaga og að uppfylltum öðrum skilyrðum og að fengnum tilskildum leyfum samkvæmt lögnum. 4. gr. laganna hefur síðan að geyma ákvæði um ýmis frávik frá þessari meginreglu. Sem dæmi um slík frávik má nefna þær hömlur sem fyrirfram eru lagðar við fjárfestingu erlendra aðila á tilteknum sviðum, þ.á.m. í útgerð og fiskvinnslu. Með tilkomu laga nr. 34/1991 var í 1. og 2. tölul. 4. gr. lagt fortakslaust bann við erlendri eignaraðild á þeim sviðum. Nánar verður fjallað um þær breytingar sem urðu á heimildum erlendra aðila til fjárfestingar á sviði fiskveiða og fiskvinnslu með tilkomu laganna í köflum 4.4 og 4.5.

### **4.4. Fiskveiðar**

Í 1. tölul. 4. gr. kom fram að íslenskir ríkisborgarar sem ættu lögheimili hérlendis og lögaðilar sem ættu heimili hér á landi og væru að öllu leyti í eigu íslenskra ríkisborgara sem ættu lögheimili hérlendis mættu einir stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands samkvæmt

---

<sup>62</sup> Alpt. 1990-91, A-deild, bls. 3119-20.

lögum nr. 33/1922, um rétt til fiskveiða í landhelgi. Með því að vísa til laga nr. 33/1922, að því er varðar efnisregluna um það hverjir mættu stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, var hafður annar háttur á en fylgt var víðast hvar í frumvarpinu, en við gerð frumvarpsins var leitast við að flytja efnisákvæði um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í íslenskum atvinnurekstri úr hinum ýmsu sérlögum í ein heildarlög. Ástæðan var sú að ýmis önnur ákvæði laga nr. 33/1922, sem og ákvæði í öðrum lögum, byggðu á ákvæðum 1. og 2. gr. laga nr. 33/1922, þar sem kveðið var á um hverjir mættu stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og þótti því ekki fært að flytja þessi ákvæði úr lögnum.

Samkvæmt þágildandi ákvæðum laga nr. 33/1922 máttu íslenskir ríkisborgarar einir reka fiskveiðar í landhelgi við Ísland og mátti aðeins hafa íslenska báta eða skip til veiðanna. Tekið var fram að íslenskir kölluðust þeir bátar eða skip sem íslenskir ríkisborgarar ættu einir. Þrátt fyrir þessa meginreglu máttu erlendir ríkisborgarar skv. 11. gr. laga nr. 33/1922 eiga í hlutafélögum sem fiskveiðar stunduðu í landhelgi, svo lengi sem meira en helmingur hlutafjárins væri eign íslenskra ríkisborgara, félagið ætti heimili á Íslandi og stjórn þess væri skipuð íslenskum ríkisborgurum, enda væri a.m.k. helmingur þeirra búsettur hér á landi. Með lögum nr. 34/1991 var þessi heimild erlendra aðila, til að eiga allt að helmingi hlutafjár í útgerðarfélögum, afnumin. Samkvæmt athugasemdum við 1. tölul. 4. gr. í frumvarpi því er varð að lögnum er tekið fram að með því að afnema þessa heimild væri leitast við að laga löggjöfina að þeirri stefnumörkun að þrátt fyrir rýmkun á heimildum erlendra aðila til að fjárfesta í íslenskum atvinnurekstri, skyldi tryggt að ekki aðrir en íslenskir aðilar næðu tókum á náttúruauðlindum lands og sjávar.

Þá var lögum nr. 33/1922 einnig breytt á þann hátt, við gildistöku laga nr. 34/1990, að í stað þess að miða við að þeir bátar og þau skip teldust íslensk í skilningi laganna sem íslenskir ríkisborgarar ættu einir, væri við það miðað að þeir bátar og þau skip teldust íslensk sem skráð væru hér á landi. Réðist það því eftirleiðis af skilyrðum laga um skráningu skipa á hverjum tíma.<sup>63</sup>

#### **4.5. Fiskvinnsla**

Eins og fyrr var getið heimilaði 11. gr. laga nr. 33/1922, um fiskveiðar í landhelgi, hlutafélögum eingöngu að reka bæði fiskveiðar og fiskvinnslu í landhelgi ef allt hlutaféð væri í eigu íslenskra ríkisborgara. Í lögnum var hins vegar ekki kveðið sérstaklega á um hlutafélög sem eingöngu ráku fiskvinnslu og hafði það í för með sér nokkra lagaóvissu um

---

<sup>63</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3120-21.

rétt erlendra aðila til reksturs hennar þrátt fyrir að yfirvöld hafi ávallt litið svo á að um fulla eignaraðild íslenskra aðila yrði að vera að ræða.

Með setningu laga nr. 34/1990 voru tekin af öll tvímæli um túlkun stjórnvalda í þessum efnum með ákvæði 2. tölul. 4. gr. Samkvæmt ákvæðinu var öðrum en íslenskum ríkisborgurum sem lögheimili ættu hér á landi og lögaðilum sem heimili ættu hér á landi og væru að öllu leyti í eigu íslenskra ríkisborgara sem ættu lögheimili hérlendis skyldi óheimilt að eiga og reka fyrirtæki til vinnslu sjávarafurða. Með vinnslu sjávarafurða var samkvæmt ákvæðinu átt við frystingu, söltun, herslu, reykingu, súrsun, niðursuðu, niðurlagningu og hverja aðra þá verkun sem ver fisk og aðrar sjávarafurðir skemmdum, þ.m.t. bræðslu og mjölvinnslu.

Í athugasemdum við 2. tölul. 4. gr. í frumvarpi að baki lögnum voru þessar miklu takmarkanir rökstuddar með því að fiskiðnaður Íslendinga væri viðkvæm atvinnugrein í harðri erlendri samkeppni og að hún byggðist á fullnýttum auðlindum sjávar. Því þætti rétt að setja fjárfestingarheimildum erlendra aðila í vinnslu sjávarafurða nokkrar skorður þótt ágreiningslaust væri að rétturinn til sjálfra veiðanna skipti mestu varðandi yfirráð yfir þessari mikilvægustu náttúruauðlind þjóðarinnar.<sup>64</sup>

Samkvæmt skilgreiningu ákvæðisins á „vinnslu sjávarafurða“ var erlendum aðilum þó heimilt að taka þátt í atvinnurekstri á sviði umpökkunar afurða í neytendaumbúðir eða frekari vinnslu afurða til að gera þær hæfari til dreifingar, neyslu eða matreiðslu.

#### **4.6. Hugsanlegar ástæður banns við erlendri eignaraðild í sjávarútvegi samkvæmt lögnum**

Framangreind umfjöllun vekur upp spurningar um það hvers vegna löggjafinn hafi með setningu laganna vikið frá fyrri framkvæmd sinni og lagt fortakslaust bann við erlendri eignaraðild í sjávarútvegi. Eins og áður hefur komið fram var í athugasemdum í frumvarpi við 1. tölul. 4. gr. vísað til þeirrar stefnumörkunar að tryggja að ekki aðrir en íslenskir aðilar nái tókum á náttúruauðlindum lands og sjávar. Þá var í athugasemdum við 2. tölul. 4. gr. vísað til þess að fiskiðnaður Íslendinga væri viðkvæm atvinnugrein í harðri erlendri samkeppni sem byggðist á fullnýttum auðlindum sjávar og því þætti rétt að setja fjárfestingarheimildum erlendra aðila í vinnslu sjávarafurða nokkrar skorður.

Til þess ber hins vegar að líta að á þeim tíma sem frumvarp til laga nr. 34/1990 var í vinnslu voru í gangi formlegar samningaviðræður í Brussel á milli aðila EFTA og EB um

---

<sup>64</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3122.

stofnun Evrópska efnahagssvæðisins og EFTA ríkin höfðu þá þegar gert ýmsa fyrirvara gagnvart fullu frelsi í fjárfestingum yfir landamæri er lutu að fjárfestingu í fasteignum og mikilvægum atvinnugreinum eða fyrirtækjum. Þá höfðu Íslendingar einnig lagt sérstaka áherslu á bann við fjárfestingum erlendra aðila á sviði orkuvinnslu, fasteigna og fiskveiða og var því sérstaklega lýst yfir að undir fiskveiðisvið heyrðu bæði veiðar og vinnsla sjávarafurða.<sup>65</sup>

Þrátt fyrir að tekið sé fram í frumvarpinu að nefnd sú, er vann við gerð frumvarpsins, hefði ekki enn tekið afstöðu til þess hvaða fyrirvara Ísland yrði að gera um erlenda fjárfestingu í viðræðum við EB og einnig að samningaviðræðurnar um EES hefðu ekki verið til sérstakrar umfjöllunar hjá nefndinni, þá verður að teljast líklegt að þær miklu takmarkanir sem boðaðar voru á þessu sviði væru liður í undirbúningi lögfestingar EES samningsins en samkvæmt honum skyldi samningsaðilum vera frjálst að stofna til og fjárfesta í atvinnurekstri hvar sem er á samningssvæðinu. Ljóst er að á þessum tíma hugnaðist mönnum ekki að slíkt myndi einnig gilda um megin atvinnugrein landsmanna, sjávarútveg, og að það gæti einkum staðið í vegi fyrir því að aðild að samningnum yrði samþykkt. Virðist því sem megin markmiðið með því að setja algert bann við fjárfestingum erlendra aðila í sjávarútvegi, hafi verið að mæta því fjárfestingarfrelsi sem boðað var með tilkomu EES-samningsins með því að tryggja skýrar reglur sem giltu og hægt væri að byggja á í samningaviðræðum um undanþágu frá ákvæðum samningsins um EES.

## **5. Erlend fjárfesting í sjávarútvegi með hliðsjón af reglum Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins**

### **5.1. Almennt**

Eins og áður var nefnt þá hófust viðræður milli fulltrúa EFTA ríkjanna og fulltrúa EB, um myndun Evrópska efnahagssvæðisins,<sup>66</sup> á fyrri hluta árs 1989. Markmiðið var að koma á sameiginlegu markaðssvæði ríkjanna sem myndi byggjast á fríverslun með vörur og þjónustu og frjálsum flutningum fólks og fjármagns á milli ríkjanna.<sup>67</sup> Eftir langt og strangt samningaferli náðist heildarlausn í ágreiningsmálum samningsaðila og var EES-samningurinn undirritaður í Óportó 2. maí 1992 og tók hann gildi 1. janúar 1994. Með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið var stjórnvöldum svo veitt heimild til þess að staðfesta samninginn

---

<sup>65</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3117.

<sup>66</sup> Hér eftir nefnt EES

<sup>67</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3117.

fyrir Íslands hönd og í 2. gr. laganna var meginmáli EES-samningsins, auk ákvæða í tilteknum bókunum og viðaukum, veitt lagagildi hér á landi.<sup>68</sup>

Við gerð EES-samningsins var við það miðað að efnisreglur meginmáls hans væru sem líkastar efnisreglum Rómarsáttmálans (Rome Treaties),<sup>69</sup> en hann telst vera stofnsáttmáli Evrópubandalagsins. Lissabon-sáttmálinn (Lisbon Treaty) tók síðan gildi 1. desember 2009 og er nú grundvöllur löggjafarvalds EB. Þrátt fyrir að Lissabon-sáttmálinn fjalli að formi til um breytingar á Rómar- og Maastricht-sáttmálunum, þá hefur hann að geyma áður nefndar efnisreglur Rómarsáttmálanna, sem EES samningurinn byggir á, og voru breytingar á þeim minniháttar og að mestu tæknilegs eðlis og því ekki til þess fallnar að bylta regluverki á sviði EES samningsins. Með Lissabon-sáttmálanum var sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi einnig leiddur í lög og eftir lögleiðingu hefur hann sömu stöðu og stofnsáttmálar ESB.<sup>70</sup> Vísað verður til ákvæða Lissabon-sáttmálans eftirleiðis í þessari umfjöllun um reglur sem gilda innan ESB.

EES samningurinn nær einkum yfir þær efnisreglur sem taka til markaðsbandalags EB, þ.e. svokallað fjórfrelsi. Með fjórfrelsinu er átt við frjálst vöruflæði, frjálsa för launþega, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga auk samkeppnisreglna. Þar að auki hefur meginmál samningsins að geyma ýmis almenn ákvæði er varða hið fjórþætta frelsi.<sup>71</sup> Meðal þeirra eru reglur um frjálsa atvinnustarfsemi, þ.e. svokallaðan staðfesturétt,<sup>72</sup> en þær eru nátengdar þeim reglum sem gilda um frjálsa þjónustustarfsemi. Munurinn er sá að með nýtingu staðfesturéttarins er stofnað til varanlegrar atvinnustarfsemi í gistiríki á meðan þjónustustarfsemin er skilgreind sem tímabundin starfsemi.<sup>73</sup>

Þær efnisreglur Lissabon-sáttmálans og EES-samningsins sem mestu máli skipta fyrir efni þessarar ritgerðar eru reglurnar um frjálsa atvinnustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga og verður þeim því gerð nánari skil í eftirfarandi umfjöllun.

---

<sup>68</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 59 – 60.

<sup>69</sup> Samningar um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu og Kjarnorkubandalags Evrópu (KBE) sem voru undirritaðir í Róm 25. mars 1957 og eru þess vegna nefndir Rómarsáttmálarnir eða Rómarsamningarnir. Efnahagsbandalag Evrópu heitir nú Evrópubandalagið þar sem nafni þess var breytt með Maastricht-sáttmálanum (Maastricht Treaty, einnig oft nefndur Treaty on European Union) sem var undirritaður í hollensku borginni Maastricht árið 1992 og tók gildi ári síðar. Þessi tvö bandalög ásamt Kola- og stálbandalagi Evrópu (KSE) mynda eina af þremur stöðum ESB. Rómarsamningurinn taldist til frumréttar EB réttar og var grundvöllur löggjafarvalds EB fram að gildistöku Lissabon-sáttmálans 2009.

<sup>70</sup> *Skýrsla nefndar um þróun Evrópumála*, bls. 11 – 15.

<sup>71</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 62.

<sup>72</sup> Einng oft nefndur stofnsetningarréttur. Í íslenski útgáfu Lissabon sáttmálans og EES samningsins er fjallað um réttinn til að stofna til varanlegrar atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki sem staðfesturétt og þykir því rétt að notast við það hugtak í þessari umfjöllun.

<sup>73</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 483.



## 5.2. Reglur um frjálsa atvinnustarfsemi

Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að einstaklingur eða fyrirtæki óskar eftir því að hefja atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki. Tilgangurinn getur til dæmis verið sá að vera nær viðskiptavinum eða að auðvelda framleiðslu vegna legu landsvæðis eða eiginleika þess. Þá eru skattareglur og fyrirgreiðslumöguleikar mismunandi eftir svæðum og því getur verið hagstæðara að stunda atvinnurekstur í öðru aðildarríki. Samkvæmt EB rétti er ekki leyfilegt að mismuna atvinnufyrirtækjum að þessu leyti á grundvelli þjóðernis og gera bæði Sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi og Lissabon-sáttmálinn (áður Rómarsáttmálinn)<sup>74</sup> ráð fyrir því að einstaklingar og fyrirtæki geti fært sér í nyt réttinn til frjálsrar atvinnustarfsemi innan bandalagsins. Markmið sáttmálans er að framleiðslugreinar innan bandalagsins skili sem mestri arðsemi og stuðli þar með að efnahagslegum vexti innan þess og eru reglurnar um frjálsa atvinnustarfsemi mjög mikilvægar til þess að því markmiði verði náð. Með atvinnustarfsemi er hér átt við þá starfsemi sem fer fram fyrir reikning og á áhættu þess sem hana rekur og geta bæði lögaðilar og einstaklingar haft atvinnustarfsemi með höndum. Í EB rétti er hugtakið atvinnustarfsemi túlkað rúmt og nær þannig einnig til landbúnaðar, fiskveiða og svokallaðrar frjálsrar atvinnustarfsemi.<sup>75</sup>

## 5.3. Staðfesturéttur

### 5.3.1. Hugtakið

Í 2. mgr. 15. gr. Sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi er kveðið á um að sérhver borgari Sambandsins hafi frelsi til að leita atvinnu, vinna, neyta staðfesturéttar og veita þjónustu í hvaða aðildarríki sem er. Þá er fjallað nánar um staðfesturétt í 49.-55. gr. Lissabon-sáttmálans (hér eftir skammstafað Ls.) og 31.-35. gr. EES samningsins. Staðfesturéttur EES réttar er að miklu leyti sá sami og innan EB og því mun almenn umfjöllun um staðfesturétt taka mið af reglum Lissabon-sáttmálans en gerð verður nánari grein fyrir einstökum ákvæðum EES samningsins í kafla 5.3.4.

Hugtakið staðfesturéttur er notað um þann rétt sem einstaklingar og lögaðilar í aðildarríkjum EB geta nýtt sér til að stofna til varanlegrar atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki. Fjallað er um staðfesturétt ríkisborgara aðildarríkis í 49. gr. Ls. (áður 43. gr. Rs.) og samkvæmt 2. mgr. 49. gr. felur staðfesturéttur í sér rétt til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki í öðru aðildarríki með sömu skilyrðum og

---

<sup>74</sup> Hér eftir skammstafað Rs.

<sup>75</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagsvæðið*, bls. 455 - 456.

gilda um ríkisborgara þess ríkis þar sem staðfestan er fengin.<sup>76</sup> Í 1. mgr. 54. gr. Ls. er svo tekið fram að fara skuli með félög eða fyrirtæki, sem stofnuð eru í samræmi við lög aðildarríkis og hafa skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfstöð innan Sambandsins, á sama hátt og einstaklinga sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjunum, en í 2. mgr. 54. gr. (áður 48. gr. Rs.) kemur fram skilgreining á því hvaða félög það eru sem geta öðlast staðfesturétt. Eins og áður segir er miðað við að atvinnustarfsemin sem um ræðir sé ótímabundin, þ.e. að hún eigi ekki aðeins að standa í tiltekinn og stuttan tíma.

Í 1. mgr. 49. gr. Ls. (áður 2. mgr. 43. gr. Rs.) er tekið fram að hvorki megi setja höft á rétt ríkisborgara aðildarríkis til þess að öðlast staðfestu á yfiráðasvæði annars aðildarríkis né heldur setja höft á rétt þeirra, sem þegar hafa öðlast staðfestu á yfiráðasvæði aðildarríkis, til að setja á stofn umboðsskrifstofu, útibú eða dótturfélag.<sup>77</sup> Þannig er greint á milli þeirra fyrirtækja sem þegar hafa byrjað atvinnustarfsemi í einhverju aðildarríki og þeirra sem ekki hafa byrjað slíkan rekstur, en þegar atvinnufyrirtæki hefja starfrækslu í fyrsta sinn verða þau að gera grein fyrir þjóðerni sínu. Hér er því í raun um tvenns konar staðfesturétt að ræða. Annars vegar frumstaðfesturétt, sem felst í því að einstaklingur eða lögaðili í aðildarríki kaupir eða yfirtekur með öðrum hætti fyrirtæki í öðru aðildarríki eða stofnar það frá grunni, og hins vegar afleiddan staðfesturétt sem felst í því að fyrirtæki í einu aðildarríki setur á stofn umboðsskrifstofu, útibú eða dótturfyrirtæki á yfiráðasvæði annars aðildarríkis. Hinn afleiddi staðfesturéttur á sér einkum stoð í síðari málsl. 1. mgr. 49. gr. Ls. (áður 1. mgr. 43. gr. Rs.) og f-lið 2. mgr. 50. gr. Ls.<sup>78</sup> (áður f-lið 2. mgr. 44. gr. Rs.).<sup>79</sup>

Rétturinn til að setja á fót umboðsskrifstofu, útibú eða dótturfyrirtæki er bundinn við ríkisborgararétt ef um einstakling er að ræða, en sé um félag að ræða er þessi réttur bundinn við að félagið hafi raunveruleg og varanleg tengsl við tiltekið aðildarríki. Þessu skilyrði er fullnægt ef félag er stofnað í samræmi við lög aðildarríkis og hefur skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfsstöð innan sambandsins, sbr. 1. mgr. 54. gr. Ls. (áður 1. mgr. 48. gr. Rs.). Þó er óheimilt að setja rétti til að setja á fót umboðsskrifstofu, útibú eða dótturfyrirtæki

---

<sup>76</sup> Sama rit, bls. 455 – 456.

<sup>77</sup> Eldra ákvæði gerði eingöngu ráð fyrir stofnun dótturfélaga og útibúa í öðru aðildarríki. Annars konar atvinnustöðvar gátu þó einnig fallið þar undir, t.d. skrifstofa sem opnuð væri í öðru ríki á varanlegum grundvelli á vegum fyrirtækisins og sem stjórnað væri af því, sbr. mál 205/84 (Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi).

<sup>78</sup> Í f-lið 2. mgr. 50. gr. segir að Evrópuþingið, ráðið og framkvæmdastjórnin skuli inna af hendi verkefni sín samkvæmt undanfarandi ákvæðum, einkum með því að afhema smám saman höft á staðfesturétti í öllum viðkomandi atvinnugreinum, bæði að því er varðar skilyrði fyrir því að koma á fót umboðsskrifstofum, útibúum eða dótturfélögum á yfiráðasvæði aðildarríkis og skilyrði fyrir því að starfsmenn höfuðstöðva geti tekið að sér stjórnunar- eða eftirlitsstörf í slíkum umboðsskrifstofum, útibúum eða dótturfélögum.

<sup>79</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagsvæðið*, bls. 456 - 457.

þau skilyrði að eigendur eða stjórnendur móðurfyrirtækisins hafi ríkisfang í tilteknu aðildarríki.<sup>80</sup>

### 5.3.2. Aðilar staðfesturéttar

Rétt er að gera nánar grein fyrir því hverjir það eru sem notið geta staðfesturéttarins, þ.e. hvaða aðilar bera skyldur hans og hvaða einstaklingar og lögaðilar geta notið þeirra réttinda sem af honum leiða.

Ljóst er að með banni við höftum á staðfesturéttinum eru skyldur samkvæmt honum lagðar á aðildarríki og stofnanir þeirra, þar með taldar sveitastjórnir. Þó beinist bannið ekki eingöngu að þeim aðilum heldur getur það einnig átt við um almennar reglur, sem fyrirtæki eða aðrir aðilar setja, ef í þeim felast takmarkanir á staðfesturéttinum. Hins vegar er vafasamt að 49. gr. Ls. (áður 43. gr. Rs.) nái yfir hreina einkaréttarlega samninga þó þeir feli í sér slíkar takmarkanir.<sup>81</sup>

Rétturinn til frjálstrar atvinnustarfsemi er bundinn við einstaklinga og félög sem standa í vissum tengslum við aðildarríki. Þannig á rétturinn einungis við um þá einstaklinga sem eru ríkisborgarar aðildarríkja. Þeir einstaklingar sem hér um ræðir eru t.d. fólk með löggildingu sem endurskoðendur, læknar, lögfræðingar og arkitektar, sem starfa sjálfstætt og selja þjónustu sína. Þessir einstaklingar eiga rétt á aðgangi að störfum í þeirri faggrein sem þeir tilheyra í samræmi við reglurnar um gagnkvæma viðurkenningu starfsréttinda. Viðkomandi einstaklingur hefur þá rétt, ef hann er sjálfstætt starfandi, til þess að setjast að í ESB- eða EFTA-ríki og stunda fag sitt að því tilskyldu að hann fullnægi sömu kröfum og gerðar eru til menntunar og hæfis innlendra aðila á sama sviði. Íslenskur ríkisborgari sem býr í Japan gæti því t.d. stofnað fyrirtæki í Þýskalandi og öðlast þar staðfestu (frumstaðfesturéttur).<sup>82</sup>

Staðfesturéttur félaga er bundinn því skilyrði að þau séu stofnuð í samræmi við lög aðildarríkis og hafi skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfsstöð innan Sambandsins, sbr. 54. gr. Ls. (áður 48. gr. Rs.). Með hugtakinu félag er átt við félög eða fyrirtæki sem stofnuð eru á grundvelli einkamálaréttar eða verslunarréttar, þar með talin samvinnufélög, svo og aðra lögaðila sem lúta opinberum rétti eða einkarétti, þó að frátöldum þeim sem ekki eru rekin í hagnaðarskygni, sbr. 2. mgr. 54. gr. Ls. (áður 48. gr. Rs.). Samkvæmt skilgreiningunni skiptir því t.d. ekki máli hverjir kunni að eiga meirihluta hlutabréfa í hlutafélagi. Hluthafar geta

---

<sup>80</sup> Sama rit, bls. 457.

<sup>81</sup> Sama rit, bls. 457.

<sup>82</sup> Björn Friðfinnsson: „Fyrirlestrar um EES-efni. 20. fyrirlestur: Staðfesturéttur.“, [http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/1714, 15.10.1998 \(skoðað 10. janúar 2013\).](http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/1714, 15.10.1998 (skoðað 10. janúar 2013).)

þannig verið frá ríkjum utan EB ef löggjöf þess ríkis, þar sem félag er skráð, leyfir slíkt. Félög sem skráð eru í ríkjum utan bandalagsins geta hins vegar ekki notfært sér staðfesturéttinn.<sup>83</sup>

### 5.3.3. Efni staðfesturéttarins

Ákvæði 49. gr. Ls. (áður 43. gr. Rs.) mælir, eins og áður sagði, fyrir um rétt til að hefja og stunda atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki í öðru aðildarríki með sömu skilyrðum og gilda um ríkisborgara og félög þess ríkis, sbr. 2. mgr. 49. gr. Ls., og hefur ákvæðið bein réttaráhrif.

Reglur staðfesturéttarins taka samkvæmt ákvæðinu til tveggja þátta. Annars vegar réttarins til frjálsrar farar og hins vegar til réttar einstaklinga og fyrirtækja til aðgangs að markaði. Þannig tekur staðfesturétturinn bæði til launþegaréttar og þess réttar sem snýr að atvinnuumsvifunum sjálfum.<sup>84</sup>

Launþegarétturinn felur í sér rétt til þess að ferðast til aðildarríkis, dveljast þar og ferðast þar um og gildir því að sama leyti og um launþega samkvæmt 45.-47. gr. Ls. (áður 39.-41. gr. Rs.), sbr. einnig þá aðila sem nýta sér reglurnar um þjónustustarfsemi og frjálsa för í því sambandi, sbr. 56. – 62. gr. Ls. (áður 49.-55. gr. Rs.).<sup>85</sup>

Þegar kemur að síðari þætti staðfesturéttarins, þ.e. réttinum til aðgangs að markaði, eiga sömu skilyrði að gilda um einstaklinga og félög sem vilja nýta sér staðfesturétt og gilda um ríkisborgara og félög í viðkomandi ríki. Hér er einkum um að ræða skilyrði til þess að hefja og stunda starfsemi innan einstakra starfsgreina svo og til þess að gera löggerninga. Með rétti þessum er ekki stefnt að því að aðilum sé veitt frelsi til atvinnurekstrar í aðildarríkjunum í víðasta skilningi heldur er markmiðið einkum að koma í veg fyrir misrétti. Til að mynda þá er atvinnustarfsemi oft háð leyfi stjórnvalda og felur reglan í sér að bannað er að beita einstaklinga eða lögaðila misrétti á grundvelli þjóðernis þegar slík leyfi eru veitt. Undantekningar frá reglunni er eingöngu að finna í Lissabon-sáttmálanum sjálfum. Þegar reglunni um staðfesturétt er beitt er við það miðað að ýmis skilyrði til atvinnurekstrar geti verið í lögum viðkomandi aðildarríkis svo framarlega sem þau gangi jafnt yfir alla. Sömu skilyrði skulu því gilda um öflun atvinnuréttinda og annarra réttinda sem nauðsynleg eru til atvinnustarfseminnar. Þetta á t.d. við um öflun réttinda yfir fasteign, og einnig um ráðningar starfsfólks, breytingar á framleiðslu og framleiðsluháttum og aðild að samtökum atvinnurekenda. Þá eiga aðilar sem nýta sér staðfesturéttinn að njóta skattalegs jafnréttis við

---

<sup>83</sup> Stefán Már Stefánsson: Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið, bls. 457 – 458.

<sup>84</sup> Sama rit, bls. 459.

<sup>85</sup> Sama rit, bls. 459 – 460.

ríkisborgara gistiríkisins og vera jafnsettir í réttarfarslegu tilliti. Réttur þessi til jafnrar stöðu nær einnig til ýmissa þátta sem snerta persónulegt líf aðilanna, s.s. kaup- og leigukjara á fasteignum og aðgangs að skólum auk þess sem þeir njóta allra stjórnarskrárverndaðra réttinda í viðkomandi gistiríki.<sup>86</sup>

Kjarninn í 49. gr. Ls. (áður 43. gr. Rs.) er samkvæmt orðalagi ákvæðisins bann við misrétti byggðu á þjóðerni. Sú meginregla gildir því tvímælalaust að aðildarríkin geti sett reglur sem taka til atvinnustarfsemi fyrirtækja ef í þeim felst ekki mismunun gagnvart fyrirtækjum annarra aðildarríkja bandalagsins, hvorki bein né óbein. Þó skal hafa í huga að EB réttur er mjög framsækinn í þágu samruna og Evrópuþómstóllinn hefur í dómum sínum túlkað efni staðfesturéttarins á þann veg að hann feli ekki aðeins í sér bann við allri mismunun heldur að hann feli jafnframt í sér bann við öllum takmörkunum á frelsi til staðfestu. Þessi sjónarmið Evrópuþómstólsins virðast einkum eiga við um afleiddan staðfesturétt.<sup>87</sup>

#### *5.3.4. Nánar um staðfesturétt samkvæmt 31. – 35. gr. EES- samningsins*

Eins og að framan greinir þá er staðfesturéttur EES að miklu leyti sá sami og innan ESB. Fjallað er um staðfesturétt í 31. gr. EES-samningsins og er ákvæðið efnislega samhljóða 49. gr. Lissabon-sáttmálans enda var það sniðið eftir 52. gr. Rómarsáttmálans. 49. gr. Ls. (áður 52. gr. Rs.) hefur bein réttaráhrif innan ESB, þ.e. einstaklingar og lögpersónur geta borið ákvæðin fyrir sig til sóknar og varnar hvort heldur sem er fyrir dómstólum eða stjórnvöldum í aðildarríkjunum. Í 31. gr. EES samningsins segir m.a. að innan ramma ákvæða samningsins skuli engin höft vera á rétti ríkisborgara aðildarríkis EB eða EFTA ríkis til að öðlast staðfestu á yferráðasvæði einhvers annars þessara ríkja. Hið sama gildir einnig þegar ríkisborgarar aðildarríkis EB eða EFTA ríkis, sem hafa staðfestu á yferráðasvæði einhvers þeirra, setja á stofn umboðsskrifstofu, útibú eða dótturfyrirtæki. Það frelsi sem leiðir af staðfesturéttinum tekur því til alls Evrópska efnahagssvæðisins.

Í ákvæðum 32.-33. gr. EES-samningsins koma fram undanþágureglur frá staðfesturéttinum og eru þær sambærilegar ákvæðum 51. og 52. gr. Ls. (áður 45. og 46. gr. Rs.) og í 34. gr. hans er ákvæði sambærilegt 54. gr. Ls. (áður 48. gr. Rs.) sem fjallar um réttarstöðu félaga og fyrirtækja. Þá er í 35. gr. EES-samningsins tekið fram að ákvæði 30. gr. eigi einnig við um staðfesturétt, en þar koma fram reglur varðandi gagnkvæma viðurkenningu

---

<sup>86</sup> Sama rit, bls. 460 – 461.

<sup>87</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 461 – 462.

á prófskírteinum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi. Þessar reglur eru einnig svipaðar í ESB rétti.<sup>88</sup>

Í 2. mgr. 31. gr. EES-samningsins er skírskotað til VIII.-XI. viðauka samningsins. Með þessum hætti er sú afleidda löggjöf ESB, er varðar staðfesturétt, tekin inn í EES samninginn og er þannig hluti EES réttar. Þetta á einnig við um samræmingarlöggjöf sem varðar fjármálaþjónustu, hljóð- og myndmiðlun og fjarskiptaþjónustu. Heildarniðurstaðan verður því sú að réttarreglur innan EB og EES á sviði staðfesturéttar eru sambærilegar og því má vísa til þeirra meginreglna sem gilda um efni staðfesturéttarinn innan ESB eftir því sem við á þegar fjallað er um efni staðfesturéttarinn innan EES. Þá fá dómar EB dómstólsins fordæmisgildi fyrir túlkun staðfesturéttarinn samkvæmt 6. gr. EES-samningsins.<sup>89</sup>

### *5.3.5. Nánar um stofnsetningu fyrirtækja*

Í sambandi við túlkun EES-samningsins er rétt að benda á að í 34. gr. hans er talað um félög eða fyrirtæki, sem stofnuð eru í samræmi við lög aðildarríkis ESB eða EFTA og hafa skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfsstöð á yfirráðasvæði samningsaðila. Landsréttur aðildarríkjanna að því er varðar stofnsetningu félaga og fyrirtækja getur verið breytilegur milli einstakra aðildarríkja EES, þótt hlutafélagalöggjöfin sjálf sé samræmd í meginatriðum. En á meðan engin mismunur er gerð milli einstaklinga eða lögaðila aðildarríkjanna, er ekkert athugavert við það að stofnsetningarreglur séu ólíkar milli ríkjanna.

## **5.4. Reglur um frjálsa fjármagnsflutninga**

### *5.4.1. Almenn t um frjálsa fjármagnsflutninga og hlutverk þeirra*

Eins og að framan greinir tengist staðfesturétturinn náíð öðrum þáttum ESB og EES réttar og á það ekki síst við réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga. Reglurnar um frjálsa fjármagnsflutninga eru hornsteinn efnahags- og myntbandalags ESB og talið er að um leið og ríki glati ákvörðunarrétti sínum til að breyta gengi gjaldmiðils síns gagnvart gjaldmiðli annarra ríkja verði að vera trygging fyrir því að unnt sé að aðlaga hagkerfið með nauðsynlegum innflutningi á fjármagni.<sup>90</sup>

Hugtakið fjármagn tekur bæði til verðmæta í reiðufé og öðrum fjármunum og almennt er átt við fjármagn sem ekki á að nota þegar í stað til neyslu heldur til að ná fram einhvers konar árangri eða ávinningi síðar. Með hugtakinu fjármagnsflutningar er því átt við reiðufé, eða

---

<sup>88</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 479.

<sup>89</sup> Sama rit, bls. 479.

<sup>90</sup> Sama rit, bls. 506.

önnur verðmæti, sem að jafnaði tilheyra eignarheild tiltekins aðila, sem eru flutt úr einu aðildarríki í annað og notuð til fjárfestingar þar. Venjulega fara fjármagnsflutningar fram í formi gjaldeyrisyfirfærslna en hugtakið er þó ekki takmarkað við það heldur nær það einnig til flutnings fjárverðmæta sem eru ætluð til persónulegra nota, t.d. yfirfærslur á eignum manns sem flyst búferlum. Hin hlið fjármagnsflutninganna, svokölluð eftirfarandi fjárfesting, getur verið ýmis konar, en einkum er þá átt við fjárfestingar í hlutum, t.d. vélum, bifreiðum og fasteignum, en þó getur einnig verið um að ræða fjárfestingar í fjármagni, s.s. hlutabréfum í fyrirtækjum, verðbréfum eða ábyrgðum. Með svonefndum beinum fjárfestingum er einkum átt við stofnun fyrirtækja og stækkun þeirra. Slíkar fjárfestingar þjóna því hlutverki að stofna til eða viðhalda varanlegum og beinum tengslum milli þess aðila sem leggur fram fé og þess fyrirtækis sem féð þiggur til að halda uppi atvinnustarfsemi.<sup>91</sup>

Þá fela frjálssir fjármagnsflutningar í sér tvenns konar frelsi; annars vegar frelsið til þess að yfirfæra fjármagn almennt séð og að fjárfesta og hins vegar frelsið til þess að greiða svonefndar gengar greiðslur<sup>92</sup> í tengslum við vöruviðskipti og aðra þætti fjórfrelsisins. Samkvæmt þessu er orðasambandið frjálssir fjármagnsflutningar ekki einungis bundið við hreyfingu fjármagnsins sjálfs heldur er einnig tekið mið af því hvernig það er notað. Umfjöllunin hér er bundin við hið fyrrnefnda.<sup>93</sup>

Eins og fram er komið eru frjálssir fjármagnsflutningar einn af frelispáttunum fjórum og hinum þremur páttunum til styrktar og fyllingar. Reglurnar um frjálssa fjármagnsflutninga eru þannig taldar forsenda fyrir auknu frelsi annarra framleiðsluþátta, þá einkum því að geta komið á fót og haldið uppi frjálsum vöruviðskiptum og frjálstri atvinnu- og þjónustustarfsemi. Það liggur t.d. í augum uppi að ákvæði um staðfesturétt yrðu að engu höfð ef ekki væri heimilt fyrir aðila, sem hyggðist nýta sér slíkan rétt í öðru aðildarríki, að yfirfæra fjármagn milli aðildarríkjana.<sup>94</sup>

#### 5.4.2. Frjálst flæði fjármagns innan ESB

Þrátt fyrir að reglurnar um frjálssa fjármagnsflutninga hafi verið taldar forsenda fyrir framkvæmd hinna frelispáttanna þriggja þá er það þekkt að algert frjálssræði á tilfærslu fjármagns getur haft óæskileg áhrif á greiðslujöfnuð og peningamarkað ríkis og því voru

---

<sup>91</sup> Sama rit, bls. 503.

<sup>92</sup> Gengar greiðslur (current payments) eru greiðslur sem notaðar eru í tengslum við þjónustustarfsemi, vöruflutninga, fólksflutninga eða fjármagnsflutninga. Í þann flokk falla til dæmis þau tilvik þar sem aðili á Íslandi kaupir vöru í Þýskalandi og greiðir fyrir hana með peningum. Einkenni gengra greiðslna er að þær eru ávallt tengdar tilteknum löggerningi sem er grundvöllur þeirra.

<sup>93</sup> Sama rit, bls. 504.

<sup>94</sup> Sama rit, bls. 504.

aðildarríkin ekki á einu máli um það hversu langt skyldi gengið við gerð Rómarsáttmálanna. Niðurstaðan varð málamiðlun og í þágildandi 67. gr. Rs. sagði upphaflega að aðildarríkin skyldu afnema smám saman á aðlögunartímanum sínum á milli allar hömlur við fjármagnsflutningum ef fjármagnið tilheyrði mönnum sem búsettir væru í aðildarríkjunum og að því marki sem nauðsynlegt væri fyrir eðlilega starfsemi hins sameiginlega markaðar. Sama gildi um hvers konar mismunum sem byggð væri á ríkisfangi eða heimilisfangi aðilanna eða á þeim stað sem fjármagnið væri notað til fjárfestingar. Flutningur fjármagns naut því lengi vel ekki sama frelsis og flutningur vara og voru reglurnar um frjálsa fjármagnsflutninga lengst af mun takmarkaðri en reglur hinna frelsisþáttanna. Þetta átti þó ekki við um gengar greiðslur því þar var frjálsræði mun meira. Reglur bandalagsréttar um frjálsa fjármagnsflutninga, sem þá var að finna í 67.-73. gr. Rs., tóku miklum breytingum í frjálsræðisátt við gildistöku tilskipunar nr. 88/361, um framkvæmd þágildandi 67. gr. Rs. Með tilskipuninni var hleypt nýju lífi í þann frelsisþátt sem varðar aðrar fjármagnshreyfingar en gengar greiðslur og hann aukinn verulega, en í henni fólst að fullkomnu frelsi væri komið á tilfærslu fjármagns milli ríkja EB.<sup>95</sup>

Með Maastrichtsamningunum voru gerðar breytingar á Rómarsamningunum og nýjar greinar, 56.-60. gr., tóku gildi í stað 67.-73. gr.<sup>96</sup> og jafnframt voru teknar upp reglur um stefnu í efnahags- og myntmálum þar sem stefnt var að sérstöku efnahags- og myntbandalagi með einum og sama gjaldmiðlinum, þ.e. evrunni. Hin nýju ákvæði hnigu mjög í sömu átt og ákvæði framangreindrar tilskipunar 88/361, þ.e. í átt til aukins frelsis fjármagnsflutninga. Í 56. gr. var greint á milli þess hvort um væri að ræða fjármagnshreyfingar á milli aðildarríkja einungis eða aðildarríkja og þriðju ríkja eða hvort um væri að ræða greiðslur milli þessara aðila. Þó kom hvorki fram skilgreining á hugtakinu fjármagnshreyfing né greiðsla. Með ákvæðinu voru *allar takmarkanir* á fjármagnshreyfingum og greiðslum bannaðar, hvort sem var milli aðildarríkjanna eða milli aðildarríkjanna og þriðju ríkja, og gaf það til kynna að ekki væri aðeins bannað að beita mismunun heldur stefndi ákvæðið í raun lengra í átt að frjálsræði. Í ákvæðunum var því annars vegar slegið föstu að frjálsir fjármagnsflutningar ættu einnig að gilda gagnvart ríkjum utan sambandsins<sup>97</sup> og hins vegar mátti draga þá ályktun af 56. og 57. gr. að fjármagnsflutningar og greiðslur milli aðildarríkjanna væru nú algerlega frjálsar. Samkvæmt orðalagi þágildandi 56. gr. Rs. voru því allar hömlur á fjármagnsflutningum og greiðslum bannaðar, án tillits til þess hvort þær fælu í sér mismunun eða ekki. Þetta átti einnig

---

<sup>95</sup> Sama rit, bls. 504 – 505.

<sup>96</sup> Frá 1. janúar 1994.

<sup>97</sup> Undantekningar frá því var að finna í 57. -60.gr. Rs.



við um óbeinar hömlur<sup>98</sup>. Reglurnar höfðu bein réttaráhrif<sup>99</sup> þar sem þær voru bæði skýrar og skilyrðislausar að mestu. Þrátt fyrir þessa afdráttarlaus frelsisstefnu gátu aðildarríkin beitt heimildum í 58. – 60. gr. til að ákveða vissar undantekningar sem gátu falið í sér hindranir við frjálsum fjármagnsflutningum að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum. Samkvæmt 2. mgr. 58. gr. máttu aðildarríki þannig áfram gera ráðstafanir á sviði staðfesturéttar sem samræmanlegar væru ákvæðum bandalagsréttar.<sup>100</sup>

Um frjálsa fjármagnsflutninga innan ESB gilda nú ákvæði 63. – 66. gr. Lissabon-sáttmálans (Ls.). Með 63. gr. Ls., sem leysti af hólmi 56. gr. Rs., var orðalagi ákvæðisins breytt, en þar segir nú að bannað sé að *leggja hvers konar höft* á fjármagnsflutninga og greiðslur milli aðildarríkjanna og milli aðildarríkja og þriðju landa. Ekki verður séð að tilgangur með breytingu orðalags hafi verið sá að breyta efnislegu inntaki greinarinnar, heldur frekar sá að gera inntak hennar skýrara. Er því miðað við að sömu reglur gildi um frjálst flæði fjármagns innan ESB og áður giltu skv. 56. – 60. gr. Rs.

#### 5.4.3. Frjálst flæði fjármagns innan EES

Í 4. kafla samningsins um Evrópska efnahagssvæðið er að finna reglur sem varða fjármagnsflutninga. Þær efnisreglur sem þar er að finna eru að mestu leyti samhljóða reglum Rómarsamningsins eins og þær voru áður en Maastrichtsamningurinn gekk í gildi (og síðar nógildandi Lissabon-sáttmáli). Hafa verður í huga að ákvæði um samvinnu í efnahags- og peningamálum eru gerólík enda gert ráð fyrir sérstöku efnahags- og myntbandalagi innan ESB með sameiginlegri mynt. Í EES-samningnum er hins vegar aðeins fjallað um óskuldbindandi samvinnu í á þessu sviði, sbr. 46. gr. samningsins.<sup>101</sup>

Samkvæmt 41. gr. EES-samningsins skulu gengar greiðslur í tengslum við þjónustustarfsemi, vöruflutninga, fólksflutninga eða fjármagnsflutninga milli samningsaðila innan ramma samningsins vera lausar við öll höft. Um aðrar fjármagnshreyfingar er síðan fjallað í 40. gr. samningsins en þar segir:

---

<sup>98</sup> Á það reyndi í máli C – 484/93 (*Svenson málið*) en þar komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ákvæði í landslögum sem draga úr vilja manna til að afla sér sambærilegra lána í öðru aðildarríki má líta á sem hindrun sem fari í bága umrætt frelsisákvæði. Dómurinn gekk meðan 67. gr. þágildandi Rs. og tilskipun 88/361 voru í gildi og telst dómurinn því hafa fordæmisgildi fyrir EES réttinn auk þess sem talið er að hann hafi gildi fyrir bandalagsréttinn þrátt fyrir þær breytingar sem hafa orðið á ákvæðunum um fjármagnsflutninga.

<sup>99</sup> Meginregla EB réttar um bein réttaráhrif gerir ráð fyrir að bandalagsréttur geti veitt einstaklingum og lögpersónum réttindi og lagt á þá skyldur óháð landsrétti einstakra aðildarríkja. Skilyrðin eru þau að bandalagsrétturinn sé nægjanlega skýr og óskilyrtur og að viðkomandi ákvæðum EB réttar sé ætlað að taka til einstaklinga og lögpersóna.

<sup>100</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 508 - 509.

<sup>101</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 510 – 511.

Innan ramma ákvæða samnings þessa skulu engin höft vera milli samningsaðila á flutningum fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum né nokkur mismunur, byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar. Í XII. viðauka eru nauðsynleg ákvæði varðandi framkvæmd þessarar greinar.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 67. gr. Rs. eins og sú grein hljóðaði fyrir gildistöku Maastrichtsamningsins. Í ákvæðinu er vísað til XII. viðauka við samninginn en þar er m.a. að finna tilvísun í áður nefnda EB tilskipun 88/361 (um framkvæmd þágildandi 67. gr. Rs.) sem fær með þessu gildi alls staðar innan EES með þeim breytingum sem nauðsynlegt er að gera á henni vegna séreinkenna EES. Ætla má að það leiði af ákvæðum tilskipunarinnar í EES rétti að fullt frelsi ríki varðandi frjálsa fjármagnsflutninga ef það á sér stað í tengslum við framkvæmd hinna þriggja frelsisþáttanna. Meira álitamál er hins vegar hvort óhætt sé að líta svo á að frelsi til fjármagnsflutninga veiti sjálfstæða heimild til fjárfestingar, t.a.m. með hliðsjón af rétti manna til þess að fjárfesta í fasteignum, án tillits til þess hvort það á sér stað í tengslum við hina þrjá frelsisþættina.<sup>102</sup> Þann 19. mars 2013 var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, með síðari breytingum. Við smíði frumvarpsins fóru m.a. fram athuganir á skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES – samningnum, sbr. lög nr. 2/1993, varðandi heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi. Í tengslum við þessar athuganir aflaði innanríkisráðuneytið m.a. álitargerðar frá Jens Hartig Danielsen, prófessor við lagadeild Háskólans í Árósum, og Stefáni Má Stefánssyni, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, en þar er fjallað sérstaklega um reglur EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga og fjárfestingu í fasteignum. Niðurstaða álitargerðarinnar var sú að reglur 40. gr. EES-samningsins um frelsi til fjármagnsflutninga, sbr. XII. viðauka við hann, skyldi túlka á þann hátt að þær veiti ekki sjálfstæða heimild fyrir EES-aðila til þess að fjárfesta í fasteignum eða fasteignaréttindum EFTA ríkja án tillits til þess hvort það á sér stað í tengslum við hina þrjá frelsisþættina. Í því felst að ef einstaklingur eða lögaðili frá aðildarríki EES óskar eftir því að fjárfesta í fasteignum í EFTA ríki á grundvelli 40. gr. samningsins, sbr. XII. viðauka við hann, er stjórnvöldum viðkomandi ríkis heimilt að binda slíkan rétt sérstöku leyfi.<sup>103</sup>

Í XII. viðauka er einnig að finna tímabundna fyrirvara um gildistöku einstakra ákvæða í EFTA ríkjum og aðrar undanþágur og þar ber helstar að nefna varanlegar undanþágur til handa Íslandi til að beita áfram þeim höftum sem í gildi voru við undirritun samningsins um eignarrétt erlendra aðila og/eða eignarrétt aðila sem ekki eru búsettir á Íslandi á sviði

---

<sup>102</sup> Sama rit, bls. 511-12.

<sup>103</sup> *Opinion: EØS-aftalens regler om kapitalens frie bevægelighed og investering i fast ejendom*, bls. 24.

fiskveiða og fiskvinnslu. Verður gerð nánari grein fyrir þeim undanþágum í kafla 5.5 hér á eftir.

## **5.5. Íslenskar reglur um fjármagnsflutninga**

### *5.5.1. Meginreglan um frjálsa fjármagnsflutninga*

Á Íslandi eru í gildi lög nr. 87/1992 um gjaldeyrismál, með síðari breytingum, sem mæla fyrir um reglur um fjármagnsflutninga, innflutning og erlendar fjárfestingar. Í 2. gr. laganna kemur fram sú meginregla að gjaldeyrisviðskipti vegna inn- og útflutnings vöru og þjónustu skulu vera óheft, svo og fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti vegna þeirra, nema annað sé ákveðið í lögum. Samkvæmt 3. gr. laganna er Seðlabanka Íslands heimilt að ákveða, að höfðu samráði við efnahags- og viðskiptaráðuneytið, að takmarka eða stöðva í allt að sex mánuði ákveðna, nánar tilgreinda flokka fjármagnshreyfinga ef skammtímahreyfingar fjármagns til og frá landinu valda að mati bankans óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Þá segir í 4. gr. laganna að ráðherra sé heimilt, þrátt fyrir ákvæði 2. gr., að ákveða í reglugerð að takmarkanir gildi um gjaldeyrisviðskipti vegna einhverra eða allra eftirtalinna flokka fjármagnshreyfinga, enda sé gætt ákvæða laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðili að: 1. Beinar fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi. 2. Viðskipti erlendra aðila með hlutabréf í innlendum fyrirtækjum. 3. Fasteignakaup erlendra aðila hér á landi. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. mega slíkar takmarkanir þó ekki ná til fjár í eigu erlends aðila frá landinu sem fellur til við sölu á eignarhlut eða slit atvinnufyrirtækis eða sölu fasteignar hér á landi.

Þá er í lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila að finna sérákvæði um frjálsa fjármagnsflutninga. Í 8. gr. laganna segir að erlendum aðila, sem fjárfestir í atvinnurekstri hér á landi, skuli frjálst að flytja í því skyni til landsins erlendan gjaldmiðil, enda sé slíkur fjármagnsflutningur tilkynntur samkvæmt lögum og reglum um gjaldeyrisviðskipti. Þá segir í 9. gr. laganna að erlendum aðili, sem fjárfestir í atvinnurekstri hér á landi, skuli eiga rétt á að fá yfirfært í hvern þann erlenda gjaldmiðil, sem Seðlabanki Íslands annast reglubundna skráningu á, móttækinn arð eða annan hagnaðarhlut og söluandvirði fjárfestingar.

### *5.5.2. Tímabundin gjaldeyrishöft*

Þann 28. nóvember 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 134/2008 sem breyttu lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Í þeim er meðal annars að finna ákvæði til bráðabirgða sem heimilar Seðlabanka Íslands, þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna og 9. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og að fengnu samþykki viðskiptaráðherra, að gefa út reglur sem

takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast, þ.á.m. inn- og útflutning innlands gjaldeyris, ef slíkar hreyfingar fjármagns til og frá landinu valda að mati Seðlabankans alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Sama dag gaf Seðlabankinn út reglur um gjaldeyrismál nr. 1082/2008. Reglurnar takmörkuðu fjármagnsflutninga milli landa og skylduðu innlenda aðila sem eignast erlendan gjaldeyri til að skila honum til innlendra fjármálafyrirtækja innan tiltekins frests, sbr. 8. gr. reglnanna. Heimild þessi var veitt fram til 30. nóvember 2010. Tilgangur gjaldeyrishaftanna var sá að stöðva tímabundið gjaldeyrisútflæði sem gæti leitt til óhóflegrar gengislækkunar krónunnar í kjölfar falls stærsta hluta bankakerfisins.<sup>104</sup>

Þann 30. október 2009 setti Seðlabankinn reglur um gjaldeyrismál nr. 880/2009 og herti með þeim þau gjaldeyrishöft sem fyrir voru. Samkvæmt 1. gr. reglnanna er markmið þeirra að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast til og frá landinu sem valda að mati Seðlabanka Íslands alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglnanna er fjármagnshreyfing á milli landa skilgreind sem yfirfærsla eða flutningur á fjármunum milli innlendra og erlendra aðila. Í 3. mgr. 2. gr. reglnanna segir að allar fjármagnshreyfingar samkvæmt 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 87/1992, á milli landa í erlendum gjaldeyri, séu óheimilar nema um sé að ræða greiðslu vegna kaupa á vöru og þjónustu eða aðrar fjármagnshreyfingar sem sérstaklega eru undanþegnar í reglunum.

Eins og að framan greinir var heimild bráðabirgðaákvæðis laga um gjaldeyrismál upphaflega veitt til 30. nóvember 2010 en stjórnvöld hafa hins vegar reglulega samþykkt lög til breytingar á lögnum til þess að framlengja í gjaldeyrishöftunum. Sama á við um reglur um gjaldeyrismál en reglur nr. 370/2010 leystu áður nefndar reglur nr. 880/2009 af hólmi án þess að mikilvægar efnislegar breytingar yrðu á reglunum. Veigamestu breytingarnar á lögnum voru gerðar með lögum nr. 127/2011 en frumvarpið var lagt fram samhliða því að ný áætlun um losun gjaldeyrishafta var kynnt. Í athugasemdum með frumvarpi að breytingarlögnum sagði m.a. að þar sem nú væri fyrirsjáanlegt að gjaldeyrishöftin yrðu lengur til staðar en ætlað var í upphafi þætti rétt að lögfesta reglur um gjaldeyrismál sem Seðlabanki Íslands hefði sett, með samþykki efnahags- og viðskiptaráðherra, á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða I í lögum um gjaldeyrismál. Því var í frumvarpinu lagt til að sextán nýjum greinum (13. gr. a.-13. gr. p) yrði bætt við gildandi lög á eftir 13. gr. þeirra. Í greinunum var að finna þau efnisákvæði sem voru í framangreindum reglum Seðlabankans,

---

<sup>104</sup> *Ívilnanir til eflingar fjárfestingum í atvinnurekstri*, bls. 28.

nr. 370/2010, sem og leiðbeiningum með reglunum. Gert var ráð fyrir að ákvæðin myndu gilda til 31. desember 2013.<sup>105</sup>

Þegar þetta er skrifað er unnið að losun gjaldeyrishafta samkvæmt áætlun sem ríkisstjórnin samþykkti 25. mars 2011 að tillögu Seðlabanka Íslands. Markmið áætlunarinnar er að losa gjaldeyrishöftin svo fljótt sem verða má, án þess að tefla í tvísýnu þeim efnahagslega stöðugleika sem áunnist hefur.

### *5.5.3. Áhrif gjaldeyrishafta á stöðu Íslands vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum.*

Eins og að framan er rakið staðfestu stjórnvöld EES-samninginn með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og var meginmáli samningsins, auk ákvæða í tilteknum bókunum og viðaukum, veitt lagagildi hér á landi í 2. gr. laganna.<sup>106</sup> Þá hefur einnig komið fram að samkvæmt 40. gr. EES-samningsins skulu engin höft vera milli samningsaðila á flutningum fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum né nokkur mismunur, byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar. Samkvæmt viðurkenndri dómvenju hefur ákvæðið verið túlkað með þeim hætti að hún veiti einstaklingum og rekstraraðilum rétt til aðgangs að mörkuðum. Hins vegar er í 43. gr. EES-samningsins að finna heimildir til undanþágu frá frjálsum flutningum fjármagns eins og því er lýst í 40. gr. EES-samningsins. Í 2. mgr. 43. gr. EES-samningsins er kveðið á um að í tilvikum þar sem fjármagnsflutningar leiði til röskunar á starfsemi fjármagnsmarkaðar í EFTA-ríki geti hlutaðeigandi ríki gripið til verndarráðstafana á viðkomandi sviði. Enn fremur segir í 4. mgr. sömu greinar að ef EFTA-ríki eigi í örðugleikum með greiðslujöfnuð eða alvarleg hættu sé á að örðugleikar skapist, hvort sem það stafar af heildarójafnvægi í greiðslujöfnuði eða því hvaða gjaldmiðli það hefur yfir að ráða, geti hlutaðeigandi ríki gripið til verndarráðstafana, einkum ef örðugleikarnir eru til þess fallnir að stofna framkvæmd EES-samningsins í hættu. Þó kveður 44. gr. samningsins á um tilkynningaskyldu og að leitað sé samráðs við fastanefnd EFTA-ríkjanna og sameiginlegu EES-nefndina áður en gripið er til verndarráðstafana, í samræmi við bókun 18 og 45. gr. EES-samningsins.

Í samræmi við framangreint þá lítur út fyrir fyrir að þau gjaldeyrishöft sem sett voru með lögum nr. 134/2008, og höfðu tekið á sig ýmsa mynd fram að gildistöku núgildandi laga, brjóti í bága við meginreglu 40. gr. EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga. Þó má ráða af athugasemdum í lagafrumvarpinu að það hafi verið mat stjórnvalda, þegar

<sup>105</sup> Þskj. 1398, 139. lögþ. 2010-11, bls. 8 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>106</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 59 – 60.

gjalddeyrishöftin voru sett á, að um væri að ræða verndarráðstafanir sem féllu undir undanþáguákvæði 43. gr. EES-samningsins. Sú túlkun hefur hins vegar verið mjög umdeild.

Í einu tilviki hefur ráðgefandi álits EFTA dómstólsins verið leitað vegna máls er tengist gjalddeyrishöftunum. Í því tilviki leitaði Héraðsdómur Reykjavíkur álits dómstólsins á því hvort það samrýmdist ákvæðum 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins að íslenska ríkið meinaði íslenskum ríkisborgara, búsettum í Bretlandi, að flytja íslenskar krónur, sem hann keypti á aflandsmarkaði í Bretlandi, til Íslands. Niðurstaða dómsins var sú að hin efnislegu skilyrði sem kveðið væri á um í 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins útheimtu flókið mat á ýmsum þjóðhagfræðilegum þáttum og EFTA-ríki njóti því aukins svigrúms til að meta hvort skilyrðin teljist uppfyllt og ákveða til hvaða úrræða skuli gripið, þar sem slík ákvörðun snýst í mörgum tilvikum um grundvallaratriði við mörkun efnahagsstefnu. Verndarráðstafanirnar sem deilt hefði verið um í þessu máli, þ.e. reglurnar sem takmarka innflutning á aflandskrónum, hafi verið settar til að hindra fjármagnsflutninga sem gætu valdið alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Atvik málsins, sem vísað hefði verið til fyrir dómstólnum, gæfu til kynna að alvarlegar aðstæður hafi skapast á Íslandi eftir hrun fjármálakerfisins síðla árs 2008 og að þær aðstæður lýstu sér meðal annars í verulegri gengislækkun íslensku krónunnar og minnkandi gjalddeyrisforða. Við þær aðstæður væru uppfyllt efnislegu skilyrðin fyrir því að grípa til verndarráðstafana samkvæmt 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins, jafnt á þeim tímamarki þegar reglurnar voru settar (í október 2009) sem og þegar stefnanda var endanlega meinuð undanþága frá gildandi banni við innflutningi aflandskróna (í október 2010). Til þess að unnt væri að réttlæta takmarkanir á frjálsum fjármagnsflutningum yrðu reglur EES-ríkis að vera til þess fallnar að ná markmiðinu sem að væri stefnt og mættu í því sambandi ekki ganga lengra en nauðsyn krefði. Þessar kröfur yrði að gera til þess að reglurnar teldust samræmast meðalhófsreglunni. Engin gögn hefðu verið lögð fyrir dómstólinn sem bentu til þess að úrræðin sem gripið var til hefðu brotið í bága við meðalhófsregluna. Þvert á móti virtist stöðugleiki íslensku krónunnar og gjalddeyrisforðans ekki hafa náðst fyrr en sett voru gjalddeyrishöft sem bönnuðu innflutning aflandskróna. Það benti til þess að með ráðstöfununum hafi ekki verið gengið lengra en nauðsynlegt var til að ná markmiðinu sem að var stefnt. Í samræmi við það sem að framan er rakið var svarið við spurningu Héraðsdóms Reykjavíkur það að ráðstafanir í landsrétti sem hindri innflutning aflandskróna til Íslands samrýmist 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins við aðstæður eins og þær sem voru til umfjöllunar.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> EFTAD, mál E-3/11, EFTACR 2011, bls. 430.

Hér ber að athuga að í álitni dómsins kemur skýrt fram að það náði eingöngu til þeirra aðstæðna sem voru til umfjöllunar í málinu eins og það var rekið fyrir héraðsdómi, þ.e. að efnisleg skilyrði hefðu verið uppfyllt fyrir því að grípa til þeirra verndarráðstafana að banna innflutning aflandskróna á þeim tímapunkti þegar reglurnar voru settar og á þeim tímapunkti þegar stefnanda í málinu var meinuð undanþága frá gildandi banni við innflutningi aflandskróna í október 2010. Því ber að varast að draga of víðtækar ályktanir af dómnum um það hvort gjaldeyrishöftin í þeirri mynd sem þau eru í dag uppfylli skilyrði 2. og 4. mgr. 43. gr. til að grípa til verndarráðstafana.

### 5.6. Sérstakar undanþágur Íslands á sviði sjávarútvegs samkvæmt EES – samningnum

Í VIII. viðauka við EES – samninginn er að finna undanþágur varðandi Ísland og Noreg sem snerta staðfesturéttinn, en eins og að framan greinir þá er í 2. mgr. 31. gr. EES samningsins skírskotað til VIII. – XI. viðauka samningsins og eru þeir þ.a.l. hluti EES réttar. Í 9. tölulíð viðaukans segir:

Þrátt fyrir 31. – 35. gr. samningsins og ákvæði þessa viðauka er Íslandi heimilt að beita áfram höftum, sem eru í gildi við undirritun samningsins um staðfestu þeirra sem eru ekki ríkisborgarar og ríkisborgara sem hafa ekki lögheimili á Íslandi, á sviði sjávarútvegs og fiskvinnslu.

Þá er einnig að finna fyrirvara í viðauka XII sem vísað er til í 40. gr. samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga. Þar segir:

Þrátt fyrir 40. gr. samningsins og ákvæði þessa viðauka er Íslandi heimilt að beita áfram þeim höftum sem eru í gildi við undirritun samningsins um eignarrétt erlendra aðila og/eða eignarrétt aðila sem ekki eru búsettir á Íslandi á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Þessi höft skulu ekki koma í veg fyrir fjárfestingar erlendra aðila eða ríkisborgara sem eru ekki með lögheimili á Íslandi í félögum **sem taka aðeins á óbeinan hátt þátt** í fiskveiðum eða fiskvinnslu. Þó hafa innlend yfirvöld rétt til að skuldbinda fyrirtæki sem hafa að hluta eða að öllu leyti verið keypt af erlendum aðilum eða ríkisborgurum sem ekki eru með lögheimili á Íslandi til að losa sig við fjárfestingar í starfsemi á sviði fiskvinnslu eða í fiskiskipum.<sup>108</sup>

Af framangreindum undanþágum leiðir að hvorki staðfesturétti né reglum um frjálsa fjármagnsflutninga verður beitt um aðila frá aðildarríki EES sem hyggst fjárfesta í eða hefja hér á landi starfsemi á sviði fiskveiða eða fiskvinnslu ef hann er ekki heimilisfastur hér á landi. Undanþágan gildir þó ekki ef slíkur aðili er einstaklingur búsettur hér á landi eða fyrirtæki sem á heimilisfesti hér. Samkvæmt texta undanþáguákvæðanna er miðað við íslenska löggjöf þegar samningurinn var undirritaður og því verða ekki lögfestar strangari

---

<sup>108</sup> Leturbreyting höfundar.

reglur í garð aðila frá EES á þessu sviði. Þó er heimilt að létta á skilyrðunum og auka með því fjálsræði. Hins vegar er ekki víst að unnt sé að snúa slíkri þróun við ef hún hefur á annað borð orðið. Þá leiða þessar undanþágur einnig til þess að þær færast yfir á þær fasteignir og fasteignaréttindi sem notaðar eru í þágu fiskveiða og fiskvinnslu.<sup>109</sup>

## 6. Óbein erlend eignaraðild í sjávarútvegi samkvæmt lögum nr. 46/1996

### 6.1. Almenn

Þann 31. maí 1996 tóku gildi lög nr. 46/1996 um breytingar á lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum. Meginmarkmið laganna er það sama og í stofnlögunum, þ.e. að erlend fjárfesting sé almennt heimil með nánar tilteknum undantekningum. Þetta kemur fram í 3. gr. laganna en þar segir að erlendum aðilum sé heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi með þeim takmörkunum sem í lögunum eða sérlögum greinir og að uppfylltum öðrum skilyrðum og fengnum tilskyldum leyfum lögum samkvæmt. Lög þessi höfðu þó í för með sér talsverðar breytingar á fyrri lögum að því er varðar heimild erlendra aðila til fjárfestinga í fyrirtækjum tengdum sjávarútvegi á Íslandi. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 46/1996 segir að frumvarpið þjóni tvíþættum tilgangi, í fyrsta lagi að laga reglur um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi að ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og í öðru lagi að heimila óbeina fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og fiskvinnslu.<sup>110</sup>

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 34/1991 er að finna skilgreiningu OECD á hugtakinu óbein erlend fjárfesting („portfólíó“). Samkvæmt skilgreiningunni telst óbein erlend fjárfesting vera sú fjárfesting sem oftast fer fram á verðbréfamörkuðum og fjárfestingaraðili eignast tiltölulega lítinn eignarhlut í fyrirtæki og hefur lítil eða engin áhrif á stjórn þess.<sup>111</sup> Þessa almennu skilgreiningu er ekki að finna í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 46/1996, en þó er tekið fram að hér á landi felist óbein erlend fjárfesting í því að erlendur aðili eignist hlut í félagi sem á eignarhlut í fyrirtæki sem stundi fiskveiðar eða fiskvinnslu hér á landi.<sup>112</sup> Þessari skilgreiningu er svo gert nánari skil í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins og um það verður fjallað í kafla 6.3. hér á eftir.

---

<sup>109</sup> Stefán Már Stefánsson: *EES- samningurinn og sjávarafurðir*, bls. 305.

<sup>110</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 2133.

<sup>111</sup> Alþt. 1987-88, A-deild, bls. 3420.

<sup>112</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 2133.



## 6.2. Hvers vegna var óbein eignaraðild heimiluð?

Eins og að framan greinir segir í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 46/1996 að frumvarpið þjóni tvíþættum tilgangi. Annars vegar þeim að laga reglur um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi að ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og hins vegar að heimila óbeina fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og fiskvinnslu. Þá er tekið fram að samkvæmt ákvæðum EES-samningsins skuli aðilum í einu ríki innan EES vera heimilt án takmarkana að fjárfesta í atvinnurekstri í öðru ríki á svæðinu en í XII. viðauka með samningnum sé Íslandi veitt heimild til að viðhalda ótímabundið gildandi banni við fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og frumvinnslu sjávarafurða. Þá kemur fram í athugasemdunum að samkvæmt (þágildandi) lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, væri fortakslaust bann við fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og frumvinnslu sjávarafurða og gildi þá einu hvort um væri að ræða kaup á hlut í fyrirtæki í þessum greinum eða óbeina fjárfestingu sem fælist í því að erlendur aðili eignaðist hlut í félagi sem ætti hlut í fyrirtæki í þeim greinum. Ýmis dæmi væru hins vegar um óbeina fjárfestingu af þessu tagi í fiskveiðum og fiskvinnslu en ekki hefði verið amast við henni og eftir því sem íslenskur fjármagnsmarkaður myndi þróast og verða opnari fyrir erlendri fjárfestingu mætti mætti búast við að slíkum tilvikum myndi fjölga. Fortakslaust bann við óbeinni fjárfestingu í fiskveiðum og fiskvinnslu myndi, ef því yrði framfylgt, leiða til þess að fyrirtæki í fiskveiðum og fiskvinnslu myndu eiga erfiðara með að afla sér eigin fjár en önnur fyrirtæki í landinu. Samkvæmt athugasemdunum þótti vandséð að slíkt væri skynsamlegt og því væri í frumvarpinu lagt til að óbein fjárfesting erlendra aðila í fiskveiðum og frumvinnslu sjávarafurða yrði heimiluð innan ákveðinna marka.<sup>113</sup>

Miklar umræður spunnust um frumvarp það er varð að lögum nr. 46/1996, þá einkum um þann þátt er varðaði óbeina fjárfestingu erlendra aðila. Það var þáverandi viðskiptaráðherra<sup>114</sup> sem mælti fyrir lagafrumvarpinu. Í máli hans kom fram að fljótlega eftir að lög um erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri nr. 34/1991 hefðu tekið gildi í mars 1991 hefði komið í ljós að það væri nánast útilokað að fylgja því afdráttarlausu banni við óbeinni fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegi sem lögin boðuðu. Hann taldi að eftir því sem hlutabréfamarkaður eflist, hagkerfið opnaðist og íslensk hlutafélög breyttust úr fjölskyldufyrirtækjum í almenn hlutafélög þar sem hlutabréf gengju kaupum og sölum á markaði yrði þeim mun erfiðara að framfylgja slíku afdráttarlausu banni. Þá væri ekki síður mikilvægt að afdráttarlaust bann við óbeinni fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegsfyrirtækjum drægi úr möguleikum þeirra til

<sup>113</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 2133.

<sup>114</sup> Finnur Ingólfsson.

að afla sér eigin fjár á markaði og það væri sérstaklega bagalegt þar sem skortur á eigin fé hefði löngum þótt helsti veikleiki íslenskra fyrirtækja sem byggju við sveiflukenndar efnahagslegar aðstæður. Fjölmörg dæmi væru um óbeina eignaraðild erlendra aðila í sjávarútvegsfyrirtækjum og væri hún fyrst og fremst tilkomin vegna þess að erlendir aðilar ættu hlut í fyrirtækjum hér á landi sem ættu aftur hlut í sjávarútvegsfyrirtækjunum. Hingað til hefði ekki verið amast við þessari óbeinu eignaraðild og virtist svo sem flestir áttu sig á því að í henni fælist engin hættu. Þá vísaði ráðherrann einnig til fyrri umfjöllunar sinnar á þinginu þar sem hann hefði fjallað ítarlega um mikilvægi erlendra fjárfestingar almennt fyrir íslenskt atvinnulíf og til þess að hún gæti orðið að veruleika yrði hún að vera heimil samkvæmt landslögum. Með því frumvarpi sem nú væri til umfjöllunar væri stigið afar mikilvægt skref í þá átt að afnema takmarkanir sem reynslan hefði sýnt að ekki væri þörf á og skapa tiltölulega frjállega löggjöf um fjárfestingu erlendra aðila hér á landi.<sup>115</sup>

Umræður annarra þingmanna,<sup>116</sup> sem mæltu með því að heimila óbeina erlenda fjárfestingu að einhverju leyti, voru á sömu leið. Í umræðum þeirra kom m.a. fram það sjónarmið að hér á landi hefði um nokkurt skeið ríkt ólögmaðtt ástand í fjölmörgum tilfellum þar sem um væri að ræða óbeina eignaraðild erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum. Með frumvarpinu væri því tiltölulega skynsamlega í það farið að taka á vandamáli sem uppi væri og væri ekki gott afspurnar. Viðvarandi ástand væri engum til sóma og það væri löngu tímabært að taka á því með því að setja skynsamlegar og hófsamlegar reglur sem gerðu ráð fyrir því að tiltekin óbein eignaraðild gæti átt sér stað. Því var haldið fram að menn litu almennt ekki á slíka óbeina erlenda eignaraðild sem vandamál en að það hvar menn myndu nákvæmlega draga þau mörk væri umræðuefni út af fyrir sig.<sup>117</sup> Með því að heimila óbeina fjárfestingu í sjávarútvegi væri verið að lögleiða óbreytt ástand sem allir vissu að væri staðreynd og í raun og veru væri því þannig háttáð að hinn varanlegi fyrirvari Íslendinga, sem settur hefði verið af öryggisástæðum í EES-samninginn, væri í senn óþarfur og óframkvæmanlegur.<sup>118</sup>

Af framangreindu má ráða að helsta ástæða þess að óbein eignaraðild erlendra aðila var heimiluð var að lögfesta það ástand sem í raun ríkti í íslenskum sjávarútvegi. Reynslan hafði sýnt að erfitt, ef ekki ómögulegt, væri að fylgja eftir afdráttarlausu banni óbeinnar fjárfestingar auk þess sem slíkt bann drægi úr möguleikum fyrirtækja í sjávarútvegi til að afla

---

<sup>115</sup> Alþt. 1995-96, B-deild, bls. 3110 – 3111.

<sup>116</sup> Jón Baldvin Hannibalsson og Steingrímur J. Sigfússon.

<sup>117</sup> Alþt. 1995-96, B-deild, bls. 3127– 3141.

<sup>118</sup> Alþt. 1995-96, B-deild, bls. 3128.

sér eigin fjár á markaði og slíkt væri ekki í takt við það fjárfestingarfrelsi sem ríkti í íslensku efnahagslífi.

### 6.3. Hvað felst í óbeinni fjárfestingu samkvæmt 4. gr. laga nr. 46/1996?

Í 1. gr. laga nr. 34/1991, með síðari breytingum, segir að lögin gildi um hvers kyns fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi nema annað leiði af ákvæðum annarra laga eða reglum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt 2. gr. telst íslenskt atvinnufyrirtæki vera undir erlendum yfirráðum ef erlendur aðili eða aðilar eiga meiri hluta fyrirtækisins, svo sem meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár, eða fara með meiri hluta atkvæðisréttar eða hafa með öðrum hætti raunveruleg yfirráð yfir viðkomandi atvinnufyrirtæki. Þá þarf jafnframt að hafa í huga 10. gr. laganna en samkvæmt henni skulu framkvæmdarstjórar og meirihluti stjórnarmanna í íslenskum atvinnufyrirtækjum vera búsettir hér á landi óháð eignarhlut, atkvæðisrétti eða öðrum yfirráðum erlendra aðila.<sup>119</sup> Af þessu má ráða að það sé matsatriði hvenær atvinnufyrirtæki er undir erlendum yfirráðum.<sup>120</sup>

Í 4. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, er fjallað um takmarkanir erlendra aðila til fjárfestinga í íslenskri atvinnustarfsemi, m.a. á sviði útgerðar og vinnslu sjávarafurða. Í 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. kemur fram hverjir mega stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands og megji eiga og reka fyrirtæki til vinnslu sjávarafurða hér á landi. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 46/1996, um breytingu á lögum nr. 34/1991, segir um 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. að lagt sé til að áfram gildi fortakslaust bann við beinni fjárfestingu erlendra aðila í fiskveiðum og frumvinnslu sjávarafurða en þó sé lagt til að heimiluð verði óbein fjárfesting í þessum greinum innan ákveðinna marka.

Samkvæmt a-lið 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. mega þeir stunda fiskveiðar og frumvinnslu sjávarafurða sem uppfylla það skilyrði að vera íslenskir ríkisborgarar eða aðrir íslenskir aðilar. Hugtakið íslenskur aðili er skilgreint í 2. mgr. 4. gr. sem íslenskir ríkisborgarar sem eiga lögheimili hér á landi, opinberir aðilar og lögaðilar sem eru að fullu leyti í eigu þessara aðila.

Þá segir í b-lið 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. að auk þess megji stunda fiskveiðar og frumvinnslu sjávarafurða þeir lögaðilar sem eru að öllu leyti í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila sem uppfylla eftirfarandi skilyrði:

---

<sup>119</sup> Ákvæðið á ekki við um ríkisborgara Evrópska efnahagssvæðisins eða ríkisborgara aðildarlanda að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu, enda séu þeir búsettir í EES ríki eða aðildarríki stofnsamningsins. Ráðherra getur þó veitt undanþágu frá búsetuskilyrðinu.

<sup>120</sup> Stefán Már Stefánsson: *Hlutafélög, einkahlutafélög og fjármálamarkaðir*, bls. 434.

**i. Eru undir yfírráðum íslenskra aðila.** Í því felst, skv. athugsemdum við lagafrumvarpið, að lögaðilinn verður að eiga heimili hér á landi og að íslenskur aðili eða aðilar verði að eiga meiri hluta í félaginu eða fara með meiri hluta atkvæðisréttar eða hafa með öðrum hætti raunveruleg yfírráð í því. Í því felst að ákvarðanir um stefnu fyrirtækisins og aðrar ákvarðanir, er lúta að daglegri starfsemi þess, eru teknar af íslenskum aðilum en ekki erlendum.

**ii. Eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutafé eða stofnfé.**

Fari eignarhlutur íslensks lögaðila í lögaðila, sem stundar veiðar í efnahagslögsögu Íslands eða vinnslu sjávarafurða hér á landi, ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila í viðkomandi lögaðila þó vera allt að 33%.

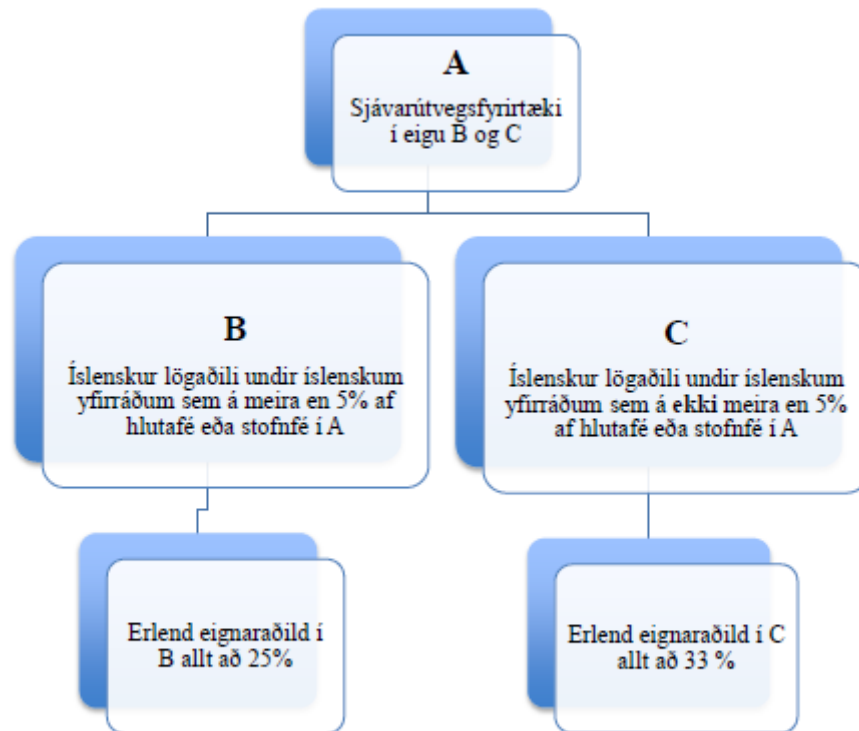
**iii. Eru að öðru leyti í eigu íslenskra ríkisborgara eða íslenskra lögaðila sem eru undir yfírráðum íslenskra aðila.** Í því felst, skv. athugsemdum við frumvarpið, að íslenskir lögaðilar, sem eiga hlut í lögaðilanum, verða að vera undir íslenskum yfírráðum, þ.e. þeir verða að eiga heimili hér á landi og íslenskur aðili eða aðilar verða að eiga meiri hluta í lögaðilanum eða fara með meiri hluta atkvæðisréttar eða hafa með öðrum hætti raunveruleg yfírráð yfir félaginu.<sup>121</sup>

Þessi skilyrði eru skýrð með dæmi í lagafrumvarpinu: „Sjávarútvegsfyrirtækið A er í eigu tveggja lögaðila, B og C. Bæði B og C verða að uppfylla það skilyrði að vera íslenskir lögaðilar undir íslenskum yfírráðum. Hins vegar mega erlendir aðilar eiga með beinum hætti allt að 25% af hlutafé eða stofnfé í B og C. Ef hvorki B né C eiga meira en 5% af hlutafé eða stofnfé í A getur þetta hlutfall þó farið upp í 33% af hlutafé eða stofnfé. B og C geta verið hvers konar lögaðilar, t.d. hlutabréfasjóðir. Íslenskir lögaðilar, t.d. D, E, F og G, sem eiga hlutafé eða stofnfé í B og C, verða að uppfylla það skilyrði að vera undir íslenskum yfírráðum. Í skilgreiningunni á íslenskum lögaðila undir íslenskum yfírráðum felst að erlendir aðilar mega ekki eiga meira en 49% hlutfjár eða stofnfjár í D, E, F og G. Þessir lögaðilar verða þó jafnframt að uppfylla það skilyrði að íslenskir aðilar fari þar með meiri hluta atkvæðisréttar og hafi þar raunveruleg yfírráð.“<sup>122</sup> Sjá mynd 1.

---

<sup>121</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 2135.

<sup>122</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 2136.



Mynd 1

Í framhaldi af þessu segir í frumvarpinu að í skilgreiningunni á íslenskum lögaðila undir íslenskum yfirráðum felist að uppsafnað, beint og óbeint, eignarhald erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum megi ekki vera meira en 49% og að íslenskir aðilar verði **jafnframt** að fara með meirihluta atkvæðisréttar **og** raunveruleg yfirráð að öðru leyti. Nefnd um erlenda fjárfestingu,<sup>123</sup> sem starfar á grundvelli 12. gr. laganna, hefur staðfest þennan skilning ákvæðisins í úrskurði sínum í máli er varðaði fjárfestingu Nautilus Fisheries Ltd. á 43,75% hlut í Stormi Seafood ehf.<sup>124</sup>

Nefndin fjallaði í málinu um tilkynningu Storm Seafood ehf. á fjárfestingu Nautilus Fisheries Ltd., skráð í Hong Kong, á 43,75% hlut í Storm Seafood ehf. Atvik málsins voru þau að Stormur Seafood ehf. var í 100% eigu Skipphóls ehf, en eigendur Skipphóls ehf voru annars vegar Austmenn ehf, sem áttu 75% hlutafjár, og hins vegar Nautilus Fisheries Ltd., sem áttu 25% hlutafjár. Hlutafé Austmanna var svo aftur í 75% eigu Steindórs Sigurgeirssonar, sem var með lögheimili hér á landi, og 25% í eigu Nautilus Fisheries Ltd. Uppsafnað eignarhald Nautilus Fisheries Ltd í Stormi Seafood ehf var því 43,75%. Þá var meirihluti stjórnar í öllum félögum með skráð lögheimili hér á landi. Með hliðsjón af þessu

<sup>123</sup> Nánar verður vikið að nefndinni í kafla 6.8.1

<sup>124</sup> Úrskurður nefndar um erlenda fjárfestingu 23. nóvember 2010 (Stormur Seafood).

þótti nefndinni ljóst að Stormur Seafood ehf væri undir íslenskum yfirráðum, skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991, auk þess sem meirihluti stjórnar félagsins væri búsettur á Íslandi sem og framkvæmdarstjóri þess í samræmi við 10. gr. laga nr. 34/1991. Því taldist Stormur Seafood ehf fullnægja skilyrðum um erlent eignarhald skv. lögum nr. 34/1991, með síðari breytingum.

#### **6.4. Raunveruleg yfirráð samkvæmt 4. gr. laga nr. 34/1991**

##### *6.4.1. Almenn*

Eins og áður er fram komið er það matsatriði í hverju tilviki fyrir sig hvenær atvinnufyrirtæki telst vera undir erlendum yfirráðum. Í kafla 6.3 hér að framan var sett fram sú spurning hvað felist í óbeinni fjárfestingu samkvæmt 4. gr. laga nr. 46/1996. Niðurstaðan var sú að skilyrði 4. gr. um óbeina fjárfestingu erlendra aðila sé uppfyllt ef uppsafnað, beint og óbeint, eignarhald erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum er ekki meira en 49% og íslenskir aðilar fara með meirihluta atkvæðisréttar og raunverulegt yfirráð að öðru leyti. Þessi niðurstaða gefur aftur tilefni til þess að útskýra nánar þau sjónarmið sem búa að baki hugtakinu um raunveruleg yfirráð, þ.e. hvenær sé um raunveruleg yfirráð íslenskra aðila að ræða. Til frekari skýringar er nærtækast að líta til reglna og sjónarmiða um samstæður í skilningi félagaréttar.

##### *6.4.2. Samstæður í félagarétti*

Skilgreiningu á hugtakinu samstæða hlutafélaga er að finna í 2. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög, með síðari breytingum,<sup>125</sup> og 2. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög, með síðari breytingum,<sup>126</sup> en ákvæðin hafa að geyma efnislega sömu reglur. Hér skal þó tekið fram að ákvæði þessi taka eingöngu til hlutafélaga eða einkahlutafélaga en ekki til annarra félagafurma eða fyrirtækja. Þá ber einnig að taka fram að ákvæðin ná aðeins til íslenskra hlutafélaga og samstæðna þeirra, en dótturfélagi erlends hlutafélags, sem skráð væri hér á landi, væri þó skylt að hlíta ákvæðum laganna um samstæður eins langt og þau ná. Sama á við um einkahlutafélög.<sup>127</sup>

Í 2. gr. hl. og 2. gr. ehl. er gert ráð fyrir því að samstæða geti myndast milli hlutafélaga eða einkahlutafélaga þegar vissar aðstæður eða skilyrði eru fyrir hendi, þ.e. yfirráð eins félags yfir öðru í formi meirihluta atkvæðisréttar eða í formi annarra raunverulegra yfirráða. Í 1.

---

<sup>125</sup> Hér eftir ritað hl.

<sup>126</sup> Hér eftir ritað ehl.

<sup>127</sup> Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*, bls. 69.

mgr. 2. gr. hl. er þannig gert ráð fyrir því að hlutafélag, sem vegna hlutafjáreignar fer með meiri hluta atkvæðisréttar í öðru hlutafélagi eða einkahlutafélagi, teljist móðurfélag þess síðarnefnda. Í ákvæðinu er áhersla lögð á atkvæðameirihlutann en ekki á hlutafjáreignina sjálfa þar sem hlutum geta fylgt misjafn atkvæðisréttur, sbr. 1. mgr. 82. gr. hl., og af því leiðir að atkvæðavægi annarra hluta skerðist.<sup>128</sup> Þá er gert ráð fyrir því í 2. mgr. 2. gr. hl. að ef hlutafélag hefur að öðru leyti, vegna hlutafjáreignar eða samninga, yferráð í öðru hlutafélagi eða einkahlutafélagi þá teljist fyrrnefnda félagið móðurfélag þess síðarnefnda.

Í næstu köflum verður farið nánar yfir þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að um sé að ræða félag undir yferráðum íslenskra aðila í skilningi 4. gr. laga nr. 46/1996 og verður í umfjölluninni miðað við reglur hlutafélagalaga um samstæður. Þá verður einnig við það miðað að ef um marga íslenska aðila er að ræða, sem hver fer með sinn hluta atkvæðisréttar, þá komi þeir fram sem ein heild. Að öðrum kosti gæti erlendur aðili, sem ræður yfir nægilega stórum hluta atkvæðisréttar, talist fara með yferráð.

#### 6.4.3. Meirihluti atkvæðisréttar

Samkvæmt 1. mgr. 80. gr. hl. fer hluthafafundur með æðsta vald í málefnum hlutafélags samkvæmt því sem lög og samþykktir þess ákveða. Þannig er hægt að leggja hvaða félagsmálefni sem er fyrir fundinn og hann hefur heimild til að taka ákvarðanir um öll málefni sem mestu máli skipta fyrir félag, svo sem ákvarðanir um arðsúthlutun, skipað stjórn félags eða sett hana af o.s.frv.<sup>129</sup> Af þessu leiðir að ef hlutafélag fer með meirihluta atkvæðisréttar í öðru félagi þá hefur það fyrrnefnda úrslitaáhrif um stjórn þess síðarnefnda. Í flestum tilfellum fer meirihluti atkvæðisréttar saman við meirihluta hlutafjáreignar í félagi en svo þarf ekki að vera, t.d. ef hlutum fylgir misjafn atkvæðisréttur, sbr. 1. mgr. 82. gr. hl., en í þeim tilvikum getur atkvæðaréttur hlutafjáreiganda ýmist aukist eða skerast. Ekkert ákvæði er um það í núgildandi lögum hversu mikil aukning eða skerðing megi vera en sé litið til þess að heimilt er er að gefa út hluti án atkvæðisréttar er ljóst að þessu eru ekki sett nein sérstök takmörk í íslenskum lögum. Eins og áður sagði er gert ráð fyrir því í 1. mgr. 2. gr. hl. að hlutafélag hafi yferráð yfir öðru hlutafélagi eða einkahlutafélagi fari það með meirihluta atkvæðisréttar í því síðarnefnda. Hugtakið meirihluta í ákvæðinu ber að skilja bókstaflega varðandi atkvæðamagnið, þ.e. viðkomandi félag verður að eiga og fara með einfaldan meirihluta atkvæða, eða yfir 50%, til þess að uppfylla skilyrði ákvæðisins.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Sama rit, bls. 71-2.

<sup>129</sup> Þetta á við ef tiltekin málefni eru ekki dregin undan valdsviði hans samkvæmt lögum eða félagssamþykktum.

<sup>130</sup> Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*, bls. 72-3.

Eitt skýrasta dæmið um það að skilyrði 4. gr. 1. nr. 46/1996, um yferráð íslenskra aðila yfir öðru félagi, sé uppfyllt, er þegar slíkur aðili fer með hreinan meirihluta atkvæðisréttar í félaginu. Samkvæmt athugasemdum í greinargerð með frumvarpi að lögunum verða þó íslenskir aðilar að eiga bæði meirihluta hlutafjár í félagi og fara með meirihluta atkvæðisréttar til þess að uppfylla skilyrði ákvæðisins. Með þessum hætti er það tryggt að ekki sé farið fram hjá þeim tilgangi ákvæðisins að tryggja yferráð íslenskra aðila yfir félögum sem fjárfesta í fyrirtækjum á sviði sjávarútvegs, t.d. með því að semja um breytilegt atkvæðavægi hlutafjäreigenda. Þá er enn fremur sett skilyrði um raunveruleg yferráð íslenskra aðila að öðru leyti og verður þýðingu þess gerð nánari skil hér í framhaldinu.

#### 6.4.4. Raunveruleg yferráð að öðru leyti

Eins og áður er fram komið verða íslenskir aðilar að eiga meirihluta hlutafjár í félagi, fara með meirihluta atkvæðisréttar og raunverulegt yferráð félagsins að öðru leyti til þess að uppfyllt séu skilyrði 4. gr. 1. nr. 46/1996. Til þess að ústkýra nánar hvað getur falist í því að félag hafi raunveruleg yferráð yfir öðru félagi „að öðru leyti“ er rétt að skoða ákvæði 3. mgr. 2. gr. hl., en ákvæðið tekur til þess þegar yferráð móðurfélags yfir dótturfélagi eru fyrir hendi að öðru leyti en með meirihluta atkvæðisréttar.

Framangreint ákvæði hlutafélagalaga tekur til þeirra tilvika þar sem formlegur grundvöllur yferráðanna liggur ekki ljós fyrir en yferráðin eru þó fyrir hendi í raun. Ekki skiptir öllu máli hvar slík yferráð koma fram, hvort það er á hluthafafundum, í stjórn eða framkvæmdastjórn, aðalatriðið er það að yferráðin séu samanlagt nokkurn veginn sambærileg við það sem vera myndi ef annað félagið færi með meirihluta atkvæða í hinu. Þá gefur hugtakið *yferráð* ótvírætt til kynna að ekki sé um að ræða yferráð sem séu tilviljunarkennd frá einum tíma til annars, heldur að það megi ganga út frá því að þau séu fyrir hendi. Nefna má slík yferráð óbein þrátt fyrir að slíkt orðalag eigi sér ekki beina fyrirmynd í lögunum.<sup>131</sup>

Að því er varðar 4. gr. 1. nr. 46/1996 þá kemur eingöngu til álita að skoða þau tilvik þar sem raunveruleg yferráð að öðru leyti geta verið fyrir hendi vegna samninga.<sup>132</sup> Gilt hluthafasamkomulag milli aðila getur haft mikla þýðingu og getur því komið til sérstakrar skoðunar. Slíkt hluthafasamkomulag milli aðila sem kveður á um meðferð atkvæðisréttar eða tilnefningar í stjórn félagsins hefur mikla þýðingu við skoðun á því hvort íslenskur aðili hefur

<sup>131</sup> Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*, bls. 78-81.

<sup>132</sup> Samkvæmt 4. gr. 1. nr. 46/1996 verða íslenskir aðilar að eiga bæði meirihluta hlutafjár í félagi og fara með meirihluta atkvæðisréttar til þess að uppfylla skilyrði ákvæðisins.



raunveruleg yferráð yfir félagi. Verður nú gerð nánari grein fyrir því með hvaða hætti yferráð geta grundvallast á slíku samkomulagi.

#### *6.4.4.1. Réttur til að tilnefna meirihluta stjórnarmanna í félagi*

Eins og fram er komið er sennilegt að þeir samningar sem hér koma helst til greina muni varða áhrif á stjórn viðkomandi félags. Hér gæti fyrst og fremst verið um að ræða samninga sem móðurfélag gerir við dótturfélag sitt um tilnefningar í stjórn þess síðarnefnda. Ljóst er að aðili sem hefur rétt til að tilnefna eða víkja frá meirihluta stjórnarmanna í öðru félagi fer með yferráð yfir því félagi, þ.e. með þessu móti getur t.d. lögaðili, sem hefur samið um slíkan rétt, skipað stjórnendur sína í stjórn hins félagsins og haft þannig bein ítök í síðarnefnda félaginu.<sup>133</sup> Hér verður líklega að vera um einfaldan meirihluta að ræða, eins og tilskilið er annars staðar í hlutafélagalögum, þ.e.a.s. skilyrðið er ekki uppfyllt ef aðili hefur rétt til að tilnefna nákvæmlega helming stjórnarmanna.

Af þessu leiðir að skilyrði 4. gr. 1. nr. 46/1996 um yferráð íslenskra aðila að öðru leyti telst ekki uppfyllt í þeim tilvikum þar sem erlendur aðili, sem á minnihluta hlutafjár og hefur minnihluta atkvæðisréttar í félagi, hefur samið um rétt til að tilnefna meirihluta stjórnarmanna félagsins.

#### *6.4.4.2. Afbrigðilegar reglur um meðferð atkvæðisréttar*

Unnt er að tryggja yferráð félags yfir öðru félagi með því að mæla fyrir um tiltekna meðferð atkvæðisréttar og með tilteknu magni atkvæða sem þó nær ekki yfir 50%. Hér er gert ráð fyrir því að afbrigðilegar reglur gildi um atkvæðisrétt samkvæmt hluthafasamkomulaginu þegar stjórn félagsins er kosin, sem fyrrgreindur hluthafahópur gæti þá nýtt sér. Þegar svona stendur á er lítil vafi á því að félag hefur yferráð yfir öðru félagi.<sup>134</sup> Því verður að telja að brotið væri í bága við ákvæði 4. gr. 1. nr. 46/1996 í þeim tilvikum þar sem erlendur aðili hefði slík yferráð samkvæmt hluthafasamkomulagi þó hann ætti minnihluta hlutafjár og hefði minnihluta atkvæðisréttar í félaginu.

#### *6.4.5. Niðurstöður*

Ljóst er að taka þarf marga til skoðunar þegar meta skal, í samræmi við 4. gr. 1. nr. 46/1996, hvort félag sé undir íslenskum yferráðum eða ekki. Þau tilvik sem að framan eru talin eru ekki tæmandi og því verður að taka til sérstakrar skoðunar í hverju tilviki fyrir sig hvenær um sé að

---

<sup>133</sup> Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*, bls. 79.

<sup>134</sup> Sama rit, bls. 78-9.

ræða raunveruleg yferráð aðila yfir félagi. Hugtakið raunveruleg yferráð er mjög matskennt og það getur reynst erfitt að átta sig á inntaki þess. Til dæmis skiptir ekki öllu máli hvar slík áhrif koma fram, hvort það sé á hluthafafundum, í stjórn eða framkvæmdastjórn. Aðalatriðið er það að yferráðin séu samanlagt nokkurn veginn sambærileg við það sem vera myndi ef annað félagið færi með meirihluta atkvæða í hinu. Þannig er átt við að sá aðili, sem hefur raunveruleg yferráð, geti almennt reiknað með, í krafti þess hvernig hlutafé og atkvæði dreifist, að hann fái sínum málum framgengt.

## **6.5. Eru skilin milli frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu nægilega skýr?**

### *6.5.1. Almenn*

Eins og áður kom fram er mælt fyrir um það í 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. 1. nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum, hverjir megi stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands og jafnframt hverjir megi eiga og reka fyrirtæki til vinnslu sjávarafurða hér á landi. Með vinnslu er í ákvæðinu átt við frumvinnslu sjávarafurða, en ákvæðið kveður ekki skýrt á um það, hvað fellur undir frumvinnslu í skilningi þess. Í 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991, áður en þeim var breytt með lögum nr. 46/1996, var sambærilegt ákvæði. Þar sagði:

Íslenskir ríkisborgarar sem eiga lögheimili hérlendis og lögaðilar sem eiga heimili hér á landi og eru að öllu leyti í eigu íslenskra ríkisborgara sem eiga lögheimili hérlendis mega einir eiga og reka fyrirtæki til vinnslu sjávarafurða hér á landi, en með vinnslu sjávarafurða er hér átt við frystingu, söltun, herslu, reykingu, súrsun, niðursuðu, niðurlagningu og hverja aðra þá verkun sem ver fisk og aðrar sjávarafurðir skemmdum, þar með taldar bræðsla og mjölvinnsla. Til vinnslu í þessu sambandi telst hins vegar ekki umpökkun afurða í neytendaumbúðir eða frekari vinnsla afurða til að gera þær hæfari til dreifingar, neyslu eða matreiðslu.

Við gildistöku þessa ákvæðis við lögfestingu laga nr. 34/1991 var úr því skorið að öll erlend eignaraðild að fiskvinnslufyrirtækjum sem stunduðu frumvinnslu sjávarafurða, væri óheimil. Hins vegar var erlendum aðilum heimilað að taka þátt í atvinnurekstri á sviði t.d. útflutnings á ferskum fiski og vinnslu í neytendaumbúðir.<sup>135</sup>

Breyting var síðan gerð á orðalagi ákvæðisins með lögum nr. 46/1996. Í frumvarpi til breytinga á lögum nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, kom fram að ekki stæði til að breyta ákvæðum laganna um það hvaða greinar fiskvinnslu væru háðar takmörkunum á erlendri fjárfestingu. Alþingi samþykkti hins vegar, að tilhlutan meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, að fella brott orðin „reykingu, súrsun, niðursuðu og niðurlagningu“ í

---

<sup>135</sup> Alþt. 1990-91, A–deild, bls. 3122

upptalningu á því hvað teldist til frumvinnslu sjávarafurða í skilningi laganna. Í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar kemur fram að nefndin teldi eðlilegra að flokka þessa starfsemi undir iðnað.<sup>136</sup>

Þessi flokkun í frumvinnslu og frekari vinnslu sjávarafurða hefur verið mjög umdeild. Í umræðum á Alþingi um frumvarp til laga nr. 34/1991 kom fram gagnrýni frá þingmönnum flestra flokka á ákvæði 4. gr. frumvarpsins varðandi fiskvinnsluþáttinn. Sú gagnrýni sneri einkum að því að það kynni að reynast erfitt í framkvæmd að greina á milli frumvinnslu og frekari vinnslu sjávarafurða. Á þeim tíma sem löggin hafa verið í gildi hafa komið upp ýmis álitæfni sem hafa valdið vafa um þetta atriði. Hér á eftir verður vikið að tveimur tilvikum þar sem vaknað hafa og snúast um erindi erlendra aðila sem hafa sýnt áhuga á framleiðslu tiltekinna sjávarafurða.

#### *6.5.2. Umsögn nefndar um erlenda fjárfestingu 28. ágúst 1997 (Framleiðsla á fiskmeltu og sjávarpróteinþykkni úr fiskafurðum)*

Nefndin fékk til umfjöllunar hvort framleiðsla á því sem kalla má fiskmeltu og sjávarpróteinþykkni úr fiskafurðum félli undir bannákvæði 4. gr. laga nr. 34/1991, sbr. l. nr. 46/1996, þ.e. hvort um væri að ræða frumvinnslu sjávarafurða eða frekari vinnslu þeirra. Í umsögn nefndarinnar kom fram að fiskmelta væri framleidd á þann hátt að fiskur eða fiskúrgangur væri hakkaður og síðan rotvarinn og við slíka verkunaraðferð leystust úr læðingi ensím og útkoman væri prótínrík vara sem aðallega væri notuð í svína- og fiskafóður. Til fiskmeltuframleiðslu væru notaður bæði ferskur óunninn fiskur (t.d. loðna) og fiskúrgangur sem ella hefði yfirleitt einungis verið unnt að nýta til mjölframleiðslu eða bræðslu en hvort tveggja félli samkvæmt gildandi lögum undir frumvinnslu. Þá væru sjávarafurðir varðar skemmdum með fiskmeltuframleiðslu. Í ljósi þessa, athugasemda í greinargerð með lögum nr. 46/1996 og orðalags 4. gr. laganna taldi nefndin að fiskmeltuframleiðslu bæri að flokka til frumvinnslu sjávarafurða í skilningi laganna.

Hins vegar taldi nefndin að frekari vinnslu fiskmeltu með íblöndun, t.d. korns eða fiskimjöls, með þeim afleiðingum að framleiðslan þykknaði og yrði að hálförökum „fóðrupillum“ eða „kökum“, yrði að telja til framhaldsvinnu. Nefndin taldi að framleiðsla á sjávarpróteinþykkni úr fiskmeltu félli undir slíka framhaldsvinnu og þ.a.l. undir frekari vinnslu sjávarafurða þar sem erlend fjárfesting væri ekki takmörkuð.

---

<sup>136</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 3614-15.

### 6.5.3. Umsögn nefndar um erlenda fjárfestingu 21. janúar 1998 (Framleiðsla á gelatíni og perlugljáa (e. pearl essence))

Nefndin fékk til umfjöllunar hvort framleiðsla á gelatíni og svokölluðum perlugljáa (pearl essence) félli undir bannákvæði 4. gr. laga nr. 34/1991, sbr. l. nr. 46/1996, þ.e. hvort um væri að ræða frumvinnslu sjávarafurða eða frekari vinnslu þeirra. Gelatín er þurrkað hreint prótín sem hefur límeiginleika, þ.e. matarlím, og er m.a. unnið úr fiskroði. „Pearl essence“ eða perlugljái er íblöndunarefni fyrir t.d. snyrtivörur og gefur m.a. gljáa og er unnið úr hreistri. Í umsögn nefndarinnar kom fram að afurðirnar væru framleiddar úr fiskroði eða hreistri og til framleiðslunnar væri í báðum tilvikum notað roð af ferskum óunnum fiski og fiskúrgangi sem hefði ekki verið unninn áður og ella hefði yfirleitt eingöngu verið unnt að nýta til mjölframleiðslu eða bræðslu sem félli hvort tveggja undir frumvinnslu sjávarafurða samkvæmt gildandi lögum. Í ljósi þessa, athugasemda í greinargerð með lögum nr. 46/1996 og orðalags 4. gr. laganna taldi nefndin að framleiðslu á gelatíni og „pearl essence“ bæri að flokka til frumvinnslu sjávarafurða í skilningi laganna.

### 6.5.4. Niðurstöður

Framangreindar umsagnir nefndar um erlenda fjárfestingu sýna glögglega hversu óskýr skilin eru á milli frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu þeirra. Í þessum tilfellum virðist niðurstaða nefndarinnar einkum hafa byggst á því að það hráefni, sem notað var til framleiðslu afurðanna, væri hægt að nota til mjölframleiðslu eða bræðslu en hvort tveggja fellur eins og fyrr segir undir frumvinnslu sjávarafurða samkvæmt 4. gr. laganna. Það er þó vert að benda á það að nefndin tók sérstaklega fram í umsögnum sínum að umrætt hráefni hefði ella *eingöngu* verið *hægt* að nýta til mjölframleiðslu eða bræðslu. Má því færa fyrir því rök að líklega hefði verið um betri nýtingu á hráefninu að ræða en ella.

Þá verður ekki heldur séð að það að heimila fjárfestingu erlendra aðila í vinnslu sjávarafurða, sem felur í sér ofangreinda nýtingu hráefnisins, stefni í hættu því markmiði laganna sem fram kemur í athugasemdum lagafrumvarpsins, þ.e. að tryggja það að Íslendingar missi ekki yfirráð yfir náttúruauðlindum lands og sjávar.<sup>137</sup> Því til frekari stuðnings má benda á að erlendum aðilum er til dæmis heimilt að fjárfesta í fyrirtækjum sem framleiða svokallað kítósan.<sup>138</sup> Kítósan er afurð sem unnin er úr rækjuskel og hefur mest verið

---

<sup>137</sup> Alþt. 1990-91, A-deild, bls. 3121.

<sup>138</sup> Líftækniyfirtækið Genís hf. framleiðir m.a. kítósan. Á árinu 2000 átti m.a. kanadíska fyrirtækið Ocean Nutrition 20% hlut í Genís hf auk þess sem t.d. finnska rannsóknar- og þróunarfyrirtækið Novasso átti hlut í fyrirtækinu. Ekki liggja fyrir ljósar upplýsingar um eignarhald félagsins í dag.

notuð á fæðubótarmarkaði sem virkt innihaldsefni í megrunarlyf, ásamt því að vera m.a. notað í matvæli og snyrtivörur.<sup>139</sup> Það virðist vera að það eina sem skilur á milli framleiðslu á kítósan og t.d. gelatíns og perlugljáa (pearl essence) sé það að rækjuskel er ekki nýtt til mjölframleiðslu eða bræðslu öfugt við hreistur sem hægt er að nýta með þeim hætti. Í báðum tilvikum er um að ræða nýtingu á ytra lagi sjávarafurðar en heimild erlendra aðila til fjárfestingar í vinnslu afurðanna er til staðar í öðru tilvikinu en ekki hinu.

## **6.6. Geta fyrirtæki í sjávarútvegi skilið á milli fiskveiða og frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu sjávarafurða?**

Eins og að framan er rakið er ekki alltaf ljóst hvar draga skuli mörkin milli frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu þeirra. Til dæmis er álitamál hvað geti talist til frekari vinnslu afurða til að gera þær hæfari til dreifingar, neyslu eða matreiðslu skv. 4. gr. laganna þó dæmin hér að framan gefi vissulega vísbendingar um túlkun ákvæðisins. Það er staðreynd að mörg sjávarútvegsfyrirtæki hérlandis reka bæði útgerð og fiskvinnslu og þá getur verið að slík útgerðarfyrirtæki eða tiltekin fiskvinnslufyrirtæki starfi bæði við frumvinnslu á fiski og vinni jafnframt að frekari vinnslu hans í neytendaumbúðir. Í þeim tilvikum er erlendum aðilum þá í raun heimilt, samkvæmt 4. gr. laganna, að fjárfesta beint í öðrum þættinum en ekki hinum. Tilvik sem þessi vekja því upp spurningar um möguleika slíkra fyrirtækja á að afla sér erlends fjármagns í þann þátt fiskvinnslunnar sem 4. gr. laganna heimila.

Í kafla 6.5. hér að framan voru rakin sjónarmið félagaréttar um samstæður móðurfélaga og dótturfélaga en þar kom fram að samkvæmt hlutafélagalöggjöfinni telst hlutafélag, sem vegna meirihluta hlutafjäreignar, meirihluta atkvæðisréttar eða samninga, hefur yfirráð í öðru hlutafélagi eða einkahlutafélagi, móðurfélag þess síðarnefnda. Svárið við spurningunni hér að framan felst í því, samkvæmt framangreindum sjónarmiðum félagaréttar, að viðkomandi útgerðar- og/eða fiskvinnslufyrirtæki stofnaði sérstakt fyrirtæki um frekari vinnslu afurðanna. Þannig gæti móðurfélagið áfram séð um rekstur útgerðar og/eða frumvinnslu afurðanna en dótturfélagið séð um frekari vinnslu þeirra. Með þessum hætti gæti dótturfélagið leitað eftir erlendu fjármagni og þannig sótt sér áhættufé og örvað erlent markaðsstarf sitt auk þess sem slíkt fyrirkomulag er líklegt til að örva nýsköpun í sjávarútvegi. Þá leiðir af eðli samstæðna að aukin velta í starfsemi dótturfélagsins er líkleg til þess að koma samstæðunni í heild til góða.

---

<sup>139</sup> „Í samstarf við öflug erlend fyrirtæki“, [www.mbl.is](http://www.mbl.is).

## **6.7. Getur 4. gr. laga nr. 46/1996 sett fjárfestingum erlendra aðila skorður í atvinnugreinum óskyldum sjávarútvegi?**

### *6.7.1. Almenn*

Hér fyrir framan hefur verið verið leitast við að gera grein fyrir þeim takmörkunum sem erlendum aðilum eru settar til fjárfestingar í íslenskum sjávarútvegi með lögum nr. 46/1996. Í þessum kafla verður farið yfir það hvernig innbyrðis eignarhlutir fyrirtækja hér á landi geta gert erlendum aðilum erfitt fyrir þegar þeir hyggjast fjárfesta í atvinnugreinum óskyldum sjávarútvegi. Sem dæmi má nefna að með lögum nr. 46/1996 var fellt niður 25% hámark á eignarhluta erlendra aðila í íslenskum hlutafélagabönkum og samkvæmt núgildandi lögum eru því engar hömlur á erlendri eignaraðild að hlutafélagabönkum hér á landi. Staðreyndin er hins vegar sú að mörg fyrirtæki hér á landi, þar með taldir hlutafélagabankarnir, eiga eignarhluti í sjávarútvegsfyrirtækjum, ýmist með beinum eða óbeinum hætti, og því geta lögin hæglega takmarkað möguleika erlendra aðila til að eignast hlut í slíkum fyrirtækjum á fjármagnsmarkaði. Hér á eftir verður gerð grein fyrir tveimur tilvikum þar sem eignarhald erlendra aðila á hlutafélagabanka hefur komið til skoðunar vegna eignarhluts þeirra í sjávarútvegsfyrirtækjum.

### *6.7.2. Fyrirhuguð kaup SE bankans á eignarhlut í Landsbanka Íslands hf.*

Þann 31. júlí 1998 birtist grein í Morgunblaðinu þar sem fram kom að sænskur banki, SE bankinn, hefði lýst yfir áhuga á að kaupa hlut í Landsbanka Íslands hf. Samkvæmt fréttinni var það skilyrði sett af hálfu SE bankans að hann fengi keyptan hreinan meirihluta hlutafjár í Landsbankanum eða a.m.k. nægilega stóran minnihluta til þess að ráða bankanum. Árið áður hafði náðst samkomulag milli eignarhaldsfélags Brunabótafélags Íslands og Landsbankans um kaup bankans á helmingshlut í Vátryggingafélagi Íslands (VÍS) en á þessum tíma átti VÍS eignarhlut í nokkrum íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum.<sup>140</sup> Vegna eignarhluts Landsbankans á helmingshlut í VÍS og aftur eignarhluts VÍS í tilteknum íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum voru þessar fyrirætlanir SE bankans hins vegar ekki heimilar samkvæmt l. nr. 46/1996. Í flestum tilfellum var eignarhluti VÍS í einstökum sjávarútvegsfyrirtækjum vel innan við 10% en dæmi voru um stærri hluti eða allt að 15% eignarhlut.<sup>141</sup> Samkvæmt framansögðu þótti ljóst að SE bankinn hefði ekki getað eignast meira en 25% beinan eignarhlut í VÍS, þar sem eignarhluti VÍS í nokkrum sjávarútvegsfyrirtækjanna væri umfram það 5% hámark

---

<sup>140</sup> Vinnslustöðinni hf., Íslenskum sjávarafurðum hf., Útgerðarfélagi Akureyringa, Básafelli hf., Borgey hf., Búlandstindi hf., Fiskiðjunni Skagfirðingi hf., Hólmadranga hf. og Tanga hf. svo dæmi séu nefnd.

<sup>141</sup> Í Vinnslustöðinni hf.

eignarhluta, sem mælt er fyrir um í b-lið 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. 1. nr. 46/1996.<sup>142</sup> Þá hefði SE bankinn ekki heldur mátt eignast hreinan meirihluta í Landsbankanum vegna þessara tengsla. SE bankanum hefði hins vegar verið heimilt að eignast allt að helming hlutafjár í Landsbankanum, þrátt fyrir óbeina eignaraðild Landsbankans að sjávarútvegsfyrirtækjum í gegnum hlut bankans í VÍS.<sup>143</sup>

Eins og áður hefur komið fram þurfa íslenskir lögaðilar (Landsbankinn) sem eiga hlut í fyrirtæki (VÍS) sem á aftur hlut í sjávarútvegsfyrirtæki, að vera undir íslenskum yfirráðum, sbr. b-liður, 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. 1. nr. 46/1996, og í því felst að lögaðilarnir sem um ræðir verða að eiga heimili hér á landi og íslenskur aðili verður að eiga meiri hluta í þeim og fara með meiri hluta atkvæðisréttar og hafa með öðrum hætti raunveruleg yfirráð yfir félaginu. Þetta skilyrði ákvæðisins hefði ekki verið uppfyllt ef SE bankinn hefði fengið ráðandi stöðu í Landsbankanum.

### 6.7.3. Yfirtaka Arion banka á þriðjungs hlut í HB Granda

Þann 12. október 2011 kom fram í fjölmiðlum að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,<sup>144</sup> hefði óskað eftir því að kannað yrði hvort eignarhald á HB Granda væri í samræmi við 1. nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Ráðherra fór fram á þetta í formlegu bréfi til Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins<sup>145</sup> þann sama dag. Tilfnið var það að þann 10. október s.á. hafði Arion banki hf. tekið yfir þriðjungshlut í HB Granda af Kjalari<sup>146</sup> í kjölfar samkomulags milli Kjalars og Arion banka um uppgjör félagsins á eignum þess og skuldum. Taldi ráðherra að þar sem erlendir vogunarsjóðir ættu stóran hluta í Arion banka væri rétt að láta kanna hvort að með þessu væri farið gegn þeim takmörkunum sem löggin setja eignarhaldi erlendra aðila á útgerðarfélögum.<sup>147</sup> Ráðherra sagði ennfremur að hann teldi ótækt að óvissa ríkti um kaup Arion banka, og þar með erlendra kröfuhafa, á hlut í HB Granda og fór fram á það að rannsakað yrði hvort kaupin hefðu verið tilkynningarskyld til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins í samræmi við 5. gr. laganna.<sup>148149</sup>

---

<sup>142</sup> Í b-lið 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. segir m.a. að stunda megi fiskveiðar og frumvinnslu sjávarafurða þeir lögaðilar sem eru að öllu leyti í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila sem uppfylla eftirfarandi skilyrði: ii. Eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutafé eða stofnfé. Fari eignarhlutur íslensks lögaðila í lögaðila sem stundar veiðar í efnahagslögsögu Íslands eða vinnslu sjávarafurða hér á landi, ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila þó vera allt að 33%.

<sup>143</sup> „Umræður um sölu hlutafjár í Landsbankanum til erlends aðila“, <http://www.mbl.is>

<sup>144</sup> Jón Bjarnason.

<sup>145</sup> Nú Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

<sup>146</sup> Fjárfestingafélag sem var áður í meirihlutaeigu Ólafs Ólafssonar.

<sup>147</sup> „Vill kanna eignarhald á HB Granda“, <http://www.ruv.is>.

<sup>148</sup> 5. gr.: Telji stjórnendur fyrirtækis sem starfar hér á landi og rétt hefur til að stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands, stjórnendur fiskvinnslufyrirtækis eða stjórnendur íslensks lögaðila sem á með beinum

Þann 10. janúar 2012 var niðurstaða Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins birt í fjölmiðlum. Þar kom fram að ráðuneytið teldi að yfirtaka Arion banka á þriðjungs hlut í HB Granda hefði ekki verið tilkynningarskyld til nefndar um erlenda fjárfestingu en ástæðan var sögð vera sú að ekki væri hægt að líta svo á að Arion banki væri í erlendri eigu. Í niðurstöðu ráðuneytisins kom fram að ekki væri hægt að líta svo á að erlendir kröfuhafar Kaupþings banka ættu Arion banka, þar sem þeir hefðu engin völd eða réttindi í þrotabúinu, heldur eingöngu slitastjórn bankans. Ef eignarhald Arion banka kæmi hins vegar til með að breytast þannig að lögin um erlenda fjárfestingu ættu við, þyrfti að tilkynna það til Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins. Það ætti til dæmis við ef erlendir aðilar myndu eignast meira en tuttugu og fimm prósent í bankanum.<sup>150</sup>

Eins og fram er komið þá segir í b-lið 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. að þeir lögaðilar megi stunda fiskveiðar og frumvinnslu sjávarafurða sem eru að öllu leyti í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila sem uppfylla þau skilyrði að vera undir raunverulegum yferráðum íslenskra aðila og eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% m.v. hlutafé eða stofnfé. Í þessu tilfalli var það niðurstaða Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins að Arion banki uppfyllti þessi skilyrði þar sem erlendir kröfuhafar ættu minna en 25% í bankanum auk þess sem þeir kæmu ekki að neinu leyti að stjórn þrotabús Kaupþings banka. Arion banki uppfyllti því það skilyrði sem lögaðili að eiga heimili héraðs og að íslenskir aðilar ættu meirihluta hlutafjár, færu með meirihluta atkvæðisréttar og hefðu með öðrum hætti raunveruleg yferráð yfir félaginu.

#### 6.7.4. Niðurstöður

Hér að framan voru rakin tvö dæmi um það að eignarhald erlendra aðila á hlutafélagabanka hafi komið til skoðunar vegna eignar þeirra í sjávarútvegsfyrirtækjum. Í fyrra tilvikinu var um það að ræða að 4. gr. laga nr. 46/1996 stóð í vegi fyrir því að erlendir aðili gæti eignast meirihluta í fyrirtæki á fjármálamarkaði og í því síðara var um það að ræða að spurningar vöknudu um eignarhald erlendra kröfuhafa í hlutafélagabanka sem áttu í sjávarútvegsfyrirtæki í kjölfar skuldauppgjör þess við bankann. Af framangreindu er ljóst að 4. gr. laganna getur sett fjárfestingum erlendra aðila skorður í atvinnugreinum óskyldum sjávarútvegi. Mjög skiptar skoðanir hafa verið uppi um slíkar takmarkanir. Á meðan sumir kunna að telja það

---

eða óbeinum hætti hlut í slíku fiskveiðifyrirtæki eða fiskvinnslufyrirtæki að farið sé gegn ákvæðum 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. um hámark erlendar fjárfestingar og innlend yferráð í íslenskum lögaðila sem með beinum eða óbeinum hætti á hlut í fiskveiðifyrirtæki eða fiskvinnslufyrirtæki skal viðkomandi þá þegar senda [ráðuneytinu]<sup>1</sup> tilkynningu þar að lútandi.

<sup>149</sup> „Ótækt að óvissa ríki um eignarhald“, <http://www.ruv.is>.

<sup>150</sup> „Efnahagsráðuneyti: Arion banki ekki í erlendri eigu“, <http://www.vb.is>.



jákvætt að erlendir aðilar geti ekki eignast meirihluta í atvinnustarfsemi eins og bankarekstri hér á landi eru aðrir sem myndu telja það mjög skaðlegt með tilliti til sjónarmiða um fjárfestingarfrelsi og frjálsa samkeppni. Slíkum sjónarmiðum verður ekki gert nánari skil hér, en þó er óhætt að halda því fram að þegar takmarkanir á erlendu eignarhaldi koma fram með þessum hætti þá hlýtur það að stangast á við það meginmarkmið með breytingu laga nr. 34/1991, að auka erlenda fjárfestingu og laða að erlent áhættufjármagn á fjármagnsmarkaði.

## **6.8. Eftirlit með brotum á lögum nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, og úrræði vegna þeirra**

### *6.8.1. Nefnd um erlenda fjárfestingu*

Eins og áður er fram komið er starfandi nefnd um erlenda fjárfestingu samkvæmt 12 gr. laga nr. 34/1991, sbr. l. nr. 46/1996. Samkvæmt ákvæðinu skal nefndin skipuð fimm mönnum og ber henni að fylgjast með að ákvæðum 4. gr. um takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri sé framfylgt, sbr. ákvæði 5. gr. Jafnframt skal hún vera ráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar skv. 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. Þá skulu nefndarmenn kosnir hlutfallskosningu á Alþingi að afstöðnum almennum þingkosningum. Kosnir eru jafnmargir varamenn. Formaður og varaformaður nefndarinnar eru skipaðir af ráðherra úr hópi nefndarmanna.

Í 2. mgr. 12. gr. segir að telji ráðherra að tiltekin erlend fjárfesting ógni öryggi landsins eða gangi gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannaeilbrigði eða ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi, þá getur hann stöðvað slíka fjárfestingu, enda kunngjöri hann ákvörðun sína innan átta vikna frá því að honum berst tilkynning um hlutaðeigandi fjárfestingu, sbr. 7. gr. Áður en hann tekur slíka ákvörðun skal ráðherra þó leita álits nefndar um erlenda fjárfestingu.

Þegar um er að ræða fjárfestingu aðila frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins skal gætt ákvæða 112. og 113. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, en ákvæðin fjalla um beitingu öryggisákvæða samkvæmt samningnum. Þegar um er að ræða fjárfestingu frá aðila aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu skal gætt ákvæða 40. og 41. gr. í stofnsamningnum er varða frjálsa fjármagnsflutninga.

Nefnd um erlenda fjárfestingu hefur tvisvar úrskurðað um það hvort erlend fjárfesting brjóti í bága við 4. gr. laganna, þ.e. í úrskurði sínum frá 28. ágúst 1997 (*Umsögn*

*nefndarinnar um framleiðslu fiskmeltu og sjávarpróteinþykknis úr fiskafurðum)*<sup>151</sup> og í úrskurði sínum 23. nóvember 2010 (*Stormur Seafood*).<sup>152</sup>

### 6.8.2. Tilkynning til ráðherra um erlenda fjárfestingu<sup>153</sup>

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna ber að tilkynna ráðherra alla erlenda fjárfestingu jafnskjótt og samningur eða ákvarðanir þar að lútandi liggja fyrir. Tilkynningarskyldan tekur bæði til fjárfestingar erlends aðila í atvinnufyrirtæki sem hann hefur ekki átt í áður og viðbótarfjárfestingar í slíku fyrirtæki. Slíkri tilkynningu skulu fylgja afrit eða ljósrit af skjölum eða gögnum sem málið varða og nauðsynleg teljast að mati ráðherra. Sé um að ræða erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnufyrirtæki hvílir tilkynningarskyldan á viðkomandi atvinnufyrirtæki, en sé um að ræða fyrirhugaða atvinnustarfsemi hér á landi í eigin nafni erlends aðila hvílir tilkynningarskyldan á honum.

Samkvæmt athugasemdum við lagafrumvarp það, er varð að lögum nr. 46/1996, þjóna tilkynningarnar fyrst og fremst þeim tilgangi að upplýsa um fjárfestingu svo að unnt sé að grípa til ráðstafana sé hún óleyfileg. Þrátt fyrir að það sé ekki tekið fram í lagaákvæðinu sjálfu þá segir einnig í athugasemdum við frumvarpið að nefnd um erlenda fjárfestingu skuli vera ráðherra til ráðuneytis varðandi slíkar tilkynningar, en venja hafi verið að ráðuneytið kæmi slíkum tilkynningum til nefndar um erlenda fjárfestingu sem tæki tilkynningarnar fyrir á fundum sínum.<sup>154</sup>

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. hefur ráðherra rétt til upplýsingaöflunar og athugana vegna fjárfestingar erlendra aðila og er honum heimilt að fela ríkisstofnun að annast slíka upplýsingaöflun og athuganir.

### 6.8.3. Tilkynning til ráðuneytis um brot á erlendri fjárfestingu<sup>155</sup>

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, er ákvæði um tilkynningaskyldu til ráðuneytis vegna mögulegra brota á 4. gr. Þar er kveðið á um að telji stjórnendur fyrirtækis, sem starfar hér á landi og rétt hefur til að stunda fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands, stjórnendur fiskvinnslufyrirtækis eða stjórnendur íslensks lögaðila sem á með beinum eða óbeinum hætti hlut í slíku fiskveiðifyrirtæki eða fiskvinnslufyrirtæki að farið sé gegn

---

<sup>151</sup> Sjá umfjöllun í kafla 6.7.2 hér að framan.

<sup>152</sup> Sjá umfjöllun í kafla 6.4 hér að framan.

<sup>153</sup> Um er að ræða tilkynningu til þess ráðherra sem fer með málaflökkinn hverju sinni. Þegar þessi ritgerð er skrifuð er málefnasviðið í höndum atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra.

<sup>154</sup> Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 2139.

<sup>155</sup> Um er að ræða tilkynningu til þess ráðuneytis sem fer með málaflökkinn hverju sinni. Þegar þessi ritgerð er skrifuð er málefnasviðið í höndum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

ákvæðum 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. um hámark erlendar fjárfestingar og innlend yfirráð í íslenskum lögaðila sem með beinum eða óbeinum hætti á hlut í fiskveiðifyrirtæki eða fiskvinnslufyrirtæki, skal viðkomandi þá þegar senda ráðuneytinu tilkynningu þar að lútandi. Ráðuneytið skal þá afla upplýsinga frá hlutaðeigandi lögaðila um það hverjir eigendur hans eru, atkvæðamagn hvers þeirra, stjórnarmenn og önnur atriði sem máli þykja skipta varðandi raunveruleg yfirráð hans. Þá getur ráðherra samkvæmt ákvæðinu óskað eftir slíkum upplýsingum að eigin frumkvæði ef grunsemdir eru um brot gegn ákvæðinu. Senda skal ráðuneytinu þær upplýsingar sem það óskar eftir innan fjögurra vikna frá því að beiðni þess berst. Að þeim tíma liðnum skal ráðuneytið senda þau gögn sem það hefur um hlutaðeigandi lögaðila til nefndar um erlenda fjárfestingu, sbr. 12. gr., sem metur hvort gengið sé gegn ákvæðum 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. Nefndin getur að eigin frumkvæði aflað frekari gagna til skýringar máli. Álit nefndarinnar skal sent ráðherra innan fjögurra vikna frá því að málefni barst nefndinni.

#### *6.8.4. Úrskurður ráðherra um söluskyldu eignarhlutar<sup>156</sup>*

Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, segir að telji nefnd um erlenda fjárfestingu að fjárfesting eða yfirráð séu með þeim hætti að gengið sé gegn ákvæðum 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. skal ráðherra með úrskurði skylda hlutaðeigandi lögaðila til að selja þann eignarhlut í fiskveiðifyrirtæki eða fiskvinnslufyrirtæki eða, ef um það er að ræða, þá hlutdeild í lögaðila sem á hlut í fiskveiðifyrirtæki eða fiskvinnslufyrirtæki sem ekki er samræmanlegur ákvæðum 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. Söluskylda samkvæmt þessari málsgrein takmarkast við þann eignarhlut eða hluta eignarhlutar sem varð til þess að erlend fjárfesting fór fram úr þeim mörkum sem greinir í 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. Við úrlausn þess skal miðað við það hvenær tilkynning um eigendaskipti barst viðkomandi lögaðila. Ef ekki er orðið við slíkri skyldu innan fjögurra vikna skal með eignarhlutinn fara skv. 4. og 5. mgr., sbr. hér síðar.

Þá segir í 3. mgr. 5. gr. að ef erlendur aðili eignast hlut í fiskveiðifyrirtæki, fiskvinnslufyrirtæki eða fiskiskipi með samningum til lúkningar veðskuldar sem veðhafi við útgáfu uppboðsafsals, með erfðum eða á annan hátt skuli hann selja hlutinn svo fljótt sem verða má og eigi síðar en tólf mánuðum eftir að hluturinn komst í eigu hans. Ef ekki hefur orðið af slíkri sölu innan tólf mánaða skal fara með eignarhlutinn skv. 4. og 5. mgr. laganna.

---

<sup>156</sup> Um er að ræða ráðherra sem fer með málaflokkinn hverju sinni. Þegar þessi ritgerð er skrifuð er málefnasviðið í höndum atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra.

#### 6.8.5. Sala óháðs verðbréfafyrirtækis á eignarhlut

Í 4. og 5. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, eru ákvæði sem taka til þeirra tilvika þegar ekki er orðið við söluskyldu samkvæmt úrskurði ráðherra í samræmi við 2. og 4. mgr. 5. gr.

Í 4. mgr. er kveðið á um að eigi sala á eignarhlut, sem skylt er að selja skv. 2. mgr., sér ekki stað innan fjögurra vikna eða, skv. 3. mgr., innan tólf mánaða skuli afhenda ráðherra hlutabréfin eða skilríki fyrir eignarhlutnum ásamt undirrituðu söluumboði. Ráðherra skal þá fela óháðu, íslensku verðbréfafyrirtæki, sem heimilt væri skv. b-lið 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. að eiga slíkan hlut, að selja þann eignarhlut sem um ræðir til aðila sem uppfyllir skilyrði laganna. Í athugasemdum við frumvarp að baki lögum nr. 46/1996 segir að með óháðu verðbréfafyrirtæki sé átt við það að ekki sé um augljós hagsmunatengsl verðbréfafyrirtækisins við hinn erlenda aðila eða hlutaðeigandi aðila að ræða.<sup>157</sup> Verðbréfafyrirtækið skal eftir það annast söluna og fara með eignarhlutinn þar til sala hefur tekist. Skal verðbréfafyrirtækið gæta fjárhagslegra hagsmuna eiganda við þá sölumeðferð, þar með talið við ákvörðun um tímasetningu á sölu. Nú selur verðbréfafyrirtækið eignarhlutinn og er eigandi hans þá bundinn við söluna. Þóknun fyrir umsýslu og sölu eignarhlutarins skal greiða af söluandvirði eða arði samkvæmt almennum venjum á verðbréfamarkaði.

Skili eigandi eða umráðaaðili eignarhlutar ekki hlutabréfum eða skilríki fyrir eignarhlut, sbr. 4. mgr., falla öll réttindi samkvæmt eignarhlutnum niður, þar með talin atkvæðisréttur, áskriftarréttur að nýjum hlutum og réttur til greiðslu arðs, þar til skil hafa verið gerð, sbr. 5. mgr. 5. gr. laganna.

Hafi sala skv. 3. mgr. 5. gr. ekki tekist innan sex mánaða frá því að verðbréfafyrirtækið tók eignarhlutinn til umsýslu og sölumeðferðar er ráðherra heimilt skv. 6. mgr. 5. gr., að fenginni ósk verðbréfafyrirtækisins eða eiganda eignarhlutar, að veita viðbótarfrest í sex mánuði ef líkur eru taldar á frjálstri sölu innan þess frests. Að öðrum kosti er ráðherra rétt að krefjast nauðungarsölu á eignarhlutnum án undangengins dóms, sáttar eða aðfarar.

#### 6.8.6. Sektir eða fangelsi allt að 2 árum

Í 14. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, segir að brot gegn ákvæðum laganna og reglum settum samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.<sup>158</sup> Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 34/1991 segir að meðal brota gegn lögnum megi nefna að ekki sé tilkynnt um erlenda fjárfestingu eða fjármagnsflutninga vegna

<sup>157</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 2139.

<sup>158</sup> Sambærilegt ákvæði var upphaflega að finna í 12. gr. eldri laga.

hennar, að ekki séu virtar fjárfestingartakmarkanir 4. gr. og að leyfis viðskiptaráðherra sé ekki leitað til erlendar fjárfestingar þegar skylt er. Refsiábyrgðin getur eftir atvikum og almennum reglum ýmist legið hjá erlendum og/eða innlendum aðilum.<sup>159</sup>

## **6.9. Lög nr. 19/1966 um eigna- og afnotarétt fasteigna**

### *6.9.1. Almenn*

Eins og fram kom í kafla 2 er í 2. mgr. 72. gr. stjkskr. gerður sérstakur fyrirvari um að takmarka megi með lögum rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Erlendur “aðili” í skilningi ákvæðisins getur verið bæði erlendur ríkisborgari og erlendur lögaðili, svo sem atvinnufyrirtæki. Með slíkum fyrirvara eru tekin af tvímæli um að grundvallarreglan í 1. mgr. 72. gr. um friðhelgi eignaréttarins hindri ekki löggjafann í að setja reglur um heimildir erlendra aðila til að eiga þessar tvær tegundir eigna hér á landi.<sup>160</sup>

Í íslenskri löggjöf hafa lengi verið ströng ákvæði um það með hvaða hætti erlendir aðilar geti öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hérlandis. Tilraunir Íslendinga til að takmarka réttindi erlendra aðila yfir fasteignum ná allt aftur til ársins 1879 þegar lagt var fram á Alþingi frumvarp sem miðaði að því að erlendir aðilar mættu ekki, án sérstaks leyfis, eiga fasteignir á Íslandi. Um heimildir erlendra aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi gilda nú lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, með síðari breytingum. Lögin eru að stofni til frá árinu 1919 en með lögum nr. 63/1919 um eignarrjett og afnotarjett fasteigna voru í fyrsta sinn settar skorður við því að erlendir aðilar öfluðu sér fasteignaréttinda hér á landi. Rökin að baki lagasetningunni voru einkum þau að standa vörð um eignarhald á fasteignum hér á landi með vísan til þess að það væri órofa þáttur í fullveldi þjóðarinnar.<sup>161</sup>

Lög nr. 19/1966 byggðu upprunalega á því að meginstefnu til að íslenskt ríkisfang væri skilyrði eignar- og afnotaréttar yfir fasteign en síðustu áratugi hafa heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi verið rýmkaðar mjög, einkum með vísan til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Þá er í lögunum gerður munur á því hvort öflun eignaréttar eða afnotaréttar að fasteign á sér stað í tengslum við atvinnurekstur eða ekki.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Alþt. 1990–91, A–deild, bls. 3126.

<sup>160</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 2-3 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>161</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 3 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>162</sup> Stefán Már Stefánsson: *Fjárfestingarreglur: Ísland, EES og ESB*, bls. 43.

### 6.9.2. Meginreglur laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna

Samkvæmt lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum, verða einstaklingar, félög<sup>163</sup> og stofnanir að uppfylla almenn skilyrði 1. mgr. 1. gr. laganna til að öðlast eignar- og afnotarétt yfir fasteignum hér á landi, þ.á.m. veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi. Ekki skiptir máli hvort aðilaskipti verða fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal. Skilyrðin eru eftirfarandi:

1. Ef einstakur maður er þá skal hann vera íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili á Íslandi.
2. Ef fleiri menn eru með í félagi og ber hver fulla ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár.
3. Ef félag er og bera sumir fulla en sumir takmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir er fulla ábyrgð bera allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. [...] fimm ár.
4. Ef félag er, þar sem enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins, eða stofnun þá skal félagið eða stofnunin eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár. Í hlutafélögum skulu 4/5 hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum

Við setningu laga nr. 19/1966 var byggt á því í meginatriðum að íslenskt ríkisfang væri skilyrði fyrir öflun fasteignaréttinda hérlendis. Með lögum nr. 23/1991 var lögum nr. 19/1966 breytt í þá veru að íslenskt ríkisfang er ekki lengur skilyrði þess að njóta réttarins heldur nægir búseta samfellt til a.m.k. fimm ára til þess að öðlast slík réttindi. Með lögum nr. 136/2001 var réttur erlendra einstaklinga til þess að öðlast hér fasteignaréttindi rýmkaður enn frekar þar sem fallið var frá skilyrði um fimm ára samfellda búsetu einstaklinga. Því er einungis sett skilyrði um íslenskt lögheimili í þeim tilvikum sem einstaklingar kaupa fasteign.<sup>164</sup>

Félög lúta strangari skilyrðum en einstaklingar samkvæmt 1. mgr. 1. gr. Þegar um sameignarfélög, samlagsfélög eða samlagshlutafélög er að ræða, er áskilnaður um að þeir félagsmenn, sem bera fulla og ótakmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins, séu íslenskir ríkisborgarar eða hafi átt lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár, sbr. 2. og 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. Þegar um er að ræða hlutafélög, einkahlutafélög og stofnanir, þar sem enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins eða stofnunarinnar, skal félagið eða stofnunin eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár, sbr. 4. tl. 1. mgr. 1. gr. Þá er einnig sett það skilyrði, að því er varðar hlutafélög, að 4/5 hlutar hlutafjár séu eign íslenskra ríkisborgara og að íslenskir ríkisborgarar fari með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum.

<sup>163</sup> Sameignarfélög, samlagsfélög, samlagshlutafélög, hlutafélög og einkahlutafélög.

<sup>164</sup> Stefán Már Stefánsson: *Fjárfestingarreglur: Ísland, EES og ESB*, bls. 43.

Af þessu er ljóst að þegar meta skal hvort skilyrði séu til þess að félag eða stofnun geti öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign hérlendis verður að taka til skoðunar félagið sjálft, stjórnendur þess og eignarhald, eftir því sem við á.<sup>165</sup>

### 6.9.3. Undanþágur og undantekningar frá lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum

Í lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum, er mælt fyrir um undanþágur af tvennum toga frá framangreindum skilyrðum til að öðlast eignar- og afnotaréttindi yfir fasteign hér á landi. Annars vegar er um að ræða undanþágur sem ráðherra veitir frá lögnum með stjórnvaldsákvörðun þar sem taka þarf afstöðu í hverju og einu tilviki. Hins vegar er um að ræða lögbundnar undanþágur frá almennum skilyrðum laganna sem leiðir beinlínis af þeim. Í köflum 1.3.1. og 1.3.2. hér á eftir verða þessum undanþágum gerð nánari skil.

#### 6.9.3.1. Undanþágur sem ráðherra veitir frá lögnum

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, er að finna undanþáguákvæði frá 1. mgr. Þar segir að ráðherra<sup>166</sup> veiti leyfi til þess að víkja frá skilyrðum 1. mgr.:

1. Samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili.
2. Ef annars þykir ástæða til.

Undanþáguheimild 1. tölul. var fyrst lögfest árið 1991, sbr. lög nr. 23/1991, samhliða gildistöku laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Í lögum nr. 34/1991, með síðari breytingum, er að finna það ákvæði í 5. tölul. 1. mgr. 4. gr. að erlendum aðila sé heimilt að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni samkvæmt ákvæðum laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

Upphaflega kvað undanþáguheimild 1. tölul. á um að ekki þyrfti leyfi ráðherra til handa aðila sem hefði rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vildi öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til *eigin nota og/eða til notkunar í atvinnustarfsemi sinni*, enda fylgdu henni einungis venjuleg lóðarréttindi en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum voru gerðar breytingar á orðalagi heimildarinnar með lögum nr. 133/1993 og hún færð í núverandi horf. Þrátt fyrir orðalag ákvæðisins um að aðili verði að fá sérstakt leyfi ráðherra til að nýta sér rétt samkvæmt

<sup>165</sup> Álitsgerð um lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar, bls. 8–9.

<sup>166</sup> Um er að ræða þann ráðherra sem fer með málaflokkinn hverju sinni. Þegar þessi ritgerð er skrifuð er málefns sviðið í höndum innanríkisráðherra.

undanþáguheimildinni, má ráða af lögskýringargögnum að vilji löggjafans hafi staðið til þess að ráðherra væri skylt að veita leyfi til að víkja frá skilyrðum laganna, að uppfylltum áskilnaði ákvæðisins. Þá var með lagabreytingunni 1993 einnig felld brott afmörkun á þeim tegundum réttinda að fasteign sem erlendir aðilar gætu öðlast rétt yfir, en áréttað að heimildin næði *einungis til beinnar notkunar fasteignar í atvinnuskyni*, auk þess sem nú var rætt um heimild til að *halda á fasteign heimili*, í stað fasteignar til eigin nota áður.<sup>167</sup>

Í tilvikum sem þessum verður ráðherra að taka afstöðu til þess hvort skilyrði til undanþágu séu fyrir hendi. Þar sem um er að ræða rúma heimild erlends aðila til þess að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til notkunar í atvinnustarfsemi þá er það tekið fram í ákvæðinu að um beina notkun þurfi að vera að ræða. Með því er átt við notkun í þarfir sjálfs atvinnurekstrarins en öflun fasteignar sem yrði hugsanlega notuð síðar við atvinnurekstur myndi ekki falla undir ákvæðið.<sup>168</sup> Þá leiðir það einnig af áskilnaði ákvæðisins um beina notkun fasteignar í atvinnuskyni að óhætt er að túlka ákvæðið þannig að ráðherra geti veitt aðila, sem rétt hefur til að stunda hér atvinnustarfsemi, leyfi til þess að eignarhlutdeild hans í fasteign geti orðið samsvarandi þeirri eignarhlutdeild sem honum er heimilt að eiga í atvinnufyrirtæki samkvæmt lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Sem dæmi má nefna að samkvæmt lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum, er gert ráð fyrir því að erlend eignarhlutdeild í fasteign geti mest orðið 20%, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. sem kveður á um að í hlutafélögum skulu 4/5 hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum. Í þeim tilvikum, þar sem erlendir aðili hefur fjárfest í atvinnufyrirtæki og eignast 21-100% hlutafjár eða stofnfjár, og heimildir hans eru ekki takmarkaðar samkvæmt lögum nr. 34/1991, getur ráðherra veitt honum leyfi til að öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni upp að samsvarandi hlutfalli.

Síðari undanþáguheimildin er óskilyrt heimild ráðherra til að víkja frá lögnum ef annars þykir ástæða til, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum. Heimildin hefur verið í lögum allt frá setningu laga nr. 63/1919. Samkvæmt þeim lögum var heimilisfesti skilyrði fyrir eignarráðum yfir fasteign hér á landi, en ríkisfang hafði enga þýðingu í því samhengi. Af þeirri tilhögun leiddi að íslenskir ríkisborgarar sem búsettir voru erlendis gátu ekki öðlast eignarréttindi yfir fasteignum á Íslandi þar sem þeir voru ekki heimilisfastir hér á landi. Þetta fyrirkomulag þótti bitna of hart á Íslendingum sem voru

---

<sup>167</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 4 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>168</sup> Stefán Már Stefánsson: *Fjárfestingarreglur: Ísland, EES og ESB*, bls. 45.



heimilisfastir erlendis auk Vestur-Íslendinga, sem kynnu að hljóta fasteignir hér á landi í arf. Af þeim sökum þótti nauðsynlegt að hafa í lögum undantekningarheimild af þessu tagi.

Þessi opna heimild ráðherra hefur sætt gagnrýni í gegnum tíðina, þ.á.m. í aðdraganda setningar laga nr. 19/1966, m.a. á þeim grundvelli að forsendur heimildarinnar séu ekki lengur fyrir hendi auk þess sem hún feli í sér óheimilt framsal löggjafarvalds.<sup>169</sup>

#### 6.9.3.2. Lögbundnar undantekningar frá lögum

Í 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, er að finna ákvæði sem mælir fyrir um að tilteknir samningar og aðilar séu lögum samkvæmt undanþegnir skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna og að ekki þurfi að afla leyfis ráðherra, þrátt fyrir ákvæði 1.-3. mgr., séu eftirfarandi skilyrði uppfyllt:

1. Þegar um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttindatími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með ekki lengri en árs fyrirvara.
2. Þegar sá sem í hlut á 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 eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar. Ráðherra setur nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Með lögum nr. 133/1991, sem breyttu lögum nr. 19/1966, var landsréttur aðlagaður að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og var ákvæði 4. mgr. 1. gr. bætt við lögina. Í ákvæði 1. tölul. felst heimild til að veita aðilum tímabundinn afnotarétt yfir fasteignum þótt ekki séu uppfyllt almenn skilyrði laga nr. 19/1966, enda raskar hún í engu eignarréttindum yfir fasteignum með varanlegum hætti. Ákvæðið þarfnast ekki mikilla skýringa og verður því ekki til frekari umfjöllunar hér.

Framangreind aðlögun landsréttar að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum fól í sér að EES-ríkin tóku upp fjórfrelsisreglur EB-réttar en þó með þeim fyrirvara að Íslendingar höfðu fengið frest til þess að aðlaga landsrétt að þeim þætti sem varðaði frjálsa fjármagnsflutninga. Þegar ákvæði 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 133/1991, var lögfest var því gert ráð fyrir að EES-aðilar gætu öðlast réttindi yfir fasteign hér á landi á grundvelli frjálsra fólksflutninga, staðfesturéttar og þjónustustarfsemi en frjálsra fjármagnsflutninga var ekki getið. Í ákvæðinu var þó að finna sömu heimild til handa ráðherra til að setja nánari reglur um það til hvaða fasteigna þessi réttur tæki og framkvæmd réttarins að öðru leyti og er að finna í nágildandi lögum. Á grundvelli þessarar heimildar var í

---

<sup>169</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 4 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

framhaldinu sett reglugerð nr. 697/1995, en þar var, rétt eins og í lögnum, ekki getið um frjálsa fjármagnsflutninga. Samkvæmt reglugerðinni náði heimild ákvæðisins einungis til eignar- og afnotaréttar yfir eign sem nota átti sem nauðsynlegan bústað *allt árið* fyrir þann sem réttinn vildi öðlast eða eign sem væri forsenda þess að sá sem réttinn vildi öðlast gæti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi.

Með lögum nr. 14/1997, sem breyttu lögum nr. 19/1966, var réttinum til að öðlast fasteignaréttindi á grundvelli frjálsra fjármagnsflutninga bætt við lögum en engar breytingar voru gerðar á reglugerð nr. 697/1995. Árið 2002 var síðan sett ný reglugerð nr. 702/2002, sem leysti af hólmi eldri reglugerð nr. 697/1995. Með hinni nýju reglugerð var gerð mikil breyting á rétti EES-aðila til að öðlast réttindi yfir fasteignum hér á landi. Annars vegar var felldur niður áskilnaður eldri reglugerðarinnar um búsetu allt árið um kring og í stað þess náði heimildin til eignar sem nota ætti sem bústað, þ.á.m. orlofsbústað, fyrir þann sem réttinn vildi öðlast. Hins vegar var bætt við heimild EES-aðila til að öðlast eignaréttindi yfir fasteignum á grundvelli frjálsra fjármagnsflutninga á EES-svæðinu, án þess að getið væri um að nýting réttarins tengdist nýtingu hinna þriggja frelsisþáttanna.<sup>170</sup>

Eins og áður hefur komið fram er reglan um frjálsa fjármagnsflutninga hinum þremur frelsisþáttunum til styrktar og fyllingar og hefur hún verið talin forsenda fyrir framkvæmd hinna frelsisþáttanna þriggja. Þrátt fyrir það hefur verið talið álitmál hvort óhætt sé að líta svo á að frelsi til fjármagnsflutninga veiti sjálfstæða heimild til fjárfestingar í fasteignaréttindum, án tillits til þess hvort það á sér stað í tengslum við hina þrjá frelsisþættina. Í álitserð Jens Hartig Danielsen, prófessors við lagadeild Háskólans í Árósum, og Stefáns Mús Stefánssonar, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, sem fjallað var um í kafla 5.4.3. (hér að framan), var gerð sérstök grein fyrir reglum EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga og fjárfestingu í fasteignum. Niðurstaða álitserðarinnar var sú að reglur 40. gr. EES-samningsins um frelsi til fjármagnsflutninga, sbr. XII. viðauka við hann, skyldi túlka á þann hátt að þær veiti ekki sjálfstæða heimild fyrir EES-aðila til þess að fjárfesta í fasteignum eða fasteignaréttindum EFTA ríkja án tillits til þess hvort það á sér stað í tengslum við hina þrjá frelsisþættina.<sup>171</sup>

Samkvæmt áður nefndri reglugerð nr. 702/2002 geta EES-aðilar þó öðlast eignar- og afnotarétt að fasteignum sjálfstætt á grundvelli frjálsra fjármagnsflutninga, óháð hinum frelsisþáttunum. Reglugerðin setur því rétti EES-aðila engar skorður að því er varðar til hvaða nota fasteign er ætluð þrátt fyrir að ákvæði 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með

<sup>170</sup> *Álitserð um lög nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar*, bls. 30–31.

<sup>171</sup> *Opinion: EØS-aftalens regler om kapitalens frie bevægelighed og investering i fast ejendom*, bls. 24.

síðari breytingum, geri ráð fyrir því að ráðherra setji nánari reglur um „til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti“.<sup>172</sup>

Af framansögðu leiðir að samkvæmt undanþáguheimild 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 10/1966, með síðari breytingum, sbr. reglugerð nr. 702/2002, er gengið lengra í að heimila EES-aðilum að öðlast fasteignaréttindi héraðs en skylt er samkvæmt skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

#### *6.9.4. Fasteign til „beinnar notkunar“ í atvinnustarfsemi á sviði sjávarútvegs*

Eins og áður er fram komið í umfjöllun um lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum, þá takmarkast heimildir erlendra aðila til eignaraðildar í sjávarútvegsfyrirtækjum héraðs við óbeina fjárfestingu þeirra að hámarki 49%. Slík óbein fjárfesting á sér yfirleitt stað með hlutfjárkaupum í félögum sem eiga fyrir hlut í sjávarútvegsfyrirtækjum en ekki með t.d. stofnun félags sem ætlað er að fjárfesta í sjávarútvegsfyrirtæki. Því má ætla að álitamál varðandi fasteignakaup í tengslum við óbeina fjárfestingu í sjávarútvegi séu ekki mjög raunhæf. Þó er ekki hægt að útiloka neitt í þessum efnum. Þannig gæti erlendur aðili t.d. viljað stofna eignarhaldsfélag, í samvinnu við innlenda aðila, sem ætlað væri að fjárfesta í sjávarútvegsfyrirtækjum. Í slíku tilviki gæti verið þörf á fasteign í beinum tengslum við rekstur félagsins og ekki útilokað að hinn erlendi aðili myndi vilja nýta sér undanþáguheimild fasteignalaganna til kaupa á slíkri fasteign. Samkvæmt þeim reglum sem raktar eru hér að framan myndu einstaklingar, sem búsettir eru innan EES- eða EFTA-ríkis og lögaðilar sem stofnaðir eru samkvæmt löggjöf þessara ríkja, ekki þurfa að afla leyfis ráðherra fyrir slíkum kaupum samkvæmt 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. og ákvæðum reglugerðar nr. 702/2002. Hins vegar leiða þær undanþágur, sem fram koma í viðauka VIII og XII við EES-saminginn og varða heimildir Íslands til að beita áfram höftum á staðfesturétti og frjálsum fjármagnsflutningum á sviði fiskveiða og fiskvinnslu, til þess að þær má hugsanlega færa yfir á þær fasteignir og fasteignaréttindi sem tengjast starfsemi á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Því er umdeilanlegt hvort aðili innan EES- eða EFTA-ríkja hafi ríkari rétt en aðili utan þeirra til þess að kaupa fasteignir hér á landi í tengslum við starfsemi á sviði sjávarútvegs.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Álitsgerð um lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar, bls. 32.

<sup>173</sup> Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið*, bls. 481.

#### 6.9.5. Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 19/1966, með síðari breytingum.

Þann 19. mars 2013 var lagt fyrir frumvarp um breytingu á lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, með síðari breytingum. Frumvarpið var samið að tilhlutan innanríkisráðherra<sup>174</sup> og var hann jafnframt flutningsmaður þess.<sup>175</sup>

Lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna hafa tekið miklum breytingum frá setningu þeirra og hafa þær breytingar smám saman aukið við heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi, einkum með vísan til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Breytingar á lögnum samkvæmt framlögðu frumvarpi miða hins vegar að því að herða á skilyrðum þeirra víðtæku undanþáguheimilda, sem erlendir aðilar eiga heimild til að nýta sér til þess að öðlast fasteignaréttindi hérlandis, og fjallað var um hér að framan. Breytingar þessar eru einkum á því reistar að gengið hafi verið lengra en skylt var í aðlögun íslensks réttar að EES-rétti. Þá hafi ýmsar forsendur undanþáguákvæða laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, breyst á þeim tíma sem liðinn er frá því að þær voru leiddar í lög.

Þá er vísað til þess í frumvarpinu að á síðustu árum hafi sjónir manna í auknum mæli beinst að lagagrundvelli eignarhalds á fasteignum á Íslandi, m.a. í tengslum við uppkaup innlendra sem og erlendra aðila á jörðum hérlandis, og að víðtæk samstaða hafi verið um endurskoðun laga og stjórnvaldsfyrirmæla á þessu sviði.

##### 6.9.5.1. Meginatriði frumvarpsins

Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á almennum skilyrðum þess að einstaklingar öðlist eignar- eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi. Áfram er mælt fyrir um það að einstaklingar þurfi að vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi. Hins vegar er sá fyrirvari gerður að réttur einstaklinga með lögheimili hérlandis, sem ekki eru íslenskir ríkisborgarar, einkorðist við fasteign hér á landi, til að halda þar heimili, og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Þá er mælt fyrir um að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda fyrrgreindur réttur einstaklinga með lögheimili hér á landi taki og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

---

<sup>174</sup> Í tengslum við smíði frumvarpsins aflaði innanríkisráðuneytið tveggja álitserða. Annars vegar um lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar frá Eyvindi G. Gunnarssyni, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, og Valgerði Sólnes lögfræðingi. Hins vegar frá Jens Hartig Danielsen, prófessor við lagadeild Háskólans í Árósum, og Stefáni Má Stefánsyni, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, en þar er fjallað sérstaklega um reglur EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga og fjárfestingu í fasteignum. Tillögur þær sem frumvarpið byggir á eru m.a. reistar á þessum tveimur álitserðum.

<sup>175</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 1-11 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Í öðru lagi er lögð til breyting á 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, sem kveður á um heimild ráðherra til að veita undanþágu frá almennum skilyrðum laganna með stjórnvaldsákvörðun vegna umsóknar frá þeim sem rétt hefur til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast fasteignaréttindi til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili. Lagt er til að takmarka heimildina á ný við „venjuleg lóðaréttindi“. Á þann veg sé tryggt að heimildin sé bundin við þær fasteignir sem eru aðila nauðsynlegar til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili, þ.e. atvinnu- eða íbúðarhúsnæði, enda hafi það verið upphaflegt markmið heimildarinnar að liðka fyrir atvinnurekstri erlendra aðila. Af því leiði einnig að heimildin taki ekki til þess að veita erlendum aðilum önnur viðamikil fasteignaréttindi á Íslandi á borð við jarðir í landbúnaðarnotum eða til að koma upp sumarhúsabyggð í atvinnuskyni. Þá er lögð til sú breyting á ákvæðinu að mælt verði fyrir um heimild ráðherra, en ekki skyldu, til að veita aðilum leyfi, með vísan til þess að ekki sé ástæða til að binda hendur ráðherra á þann veg að skylda hann til útgáfu leyfis, enda hvíli engin almenn þjóðréttarleg skuldbinding á íslenska ríkinu um að veita erlendum ríkisborgurum tiltekin atvinnuréttindi eða önnur réttindi.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum. Núgildandi ákvæði hefur að geyma óskilyrta heimild ráðherra til að veita undanþágu frá almennum skilyrðum laganna með stjórnvaldsákvörðun „ef annars þykir ástæða til“. Þessi óhefta heimild ráðherra til að veita undanþágur frá almennum skilyrðum laganna hefur sætt gagnrýni í gegnum tíðina, en víðtækar heimildir af þessu tagi eru fátíðar. Algengara er að löggjafanum sé falið að ákveða í aðalatriðum hvaða undanþágur skuli veita frá skilyrðum laga eða að í lögum sé að finna reglugerðarheimildir þar sem löggjafinn ákveður hvaða undanþágur verði veittar frá skilyrðum laga og hvert umfang þeirra sé. Í frumvarpinu er tekið fram að eignarráð fasteignaeigenda á Íslandi séu umfangsmikil og undir þau heyri m.a. eignarréttur að auðlindum í jörðu og vatnsréttindi, þ.á.m. orkunýtingarréttur, og því hafi eignarhald á fasteignum hér á landi mikla þýðingu fyrir samfélagið allt. Í frumvarpinu er því lagt til að fella brott hina óskilyrta heimild ráðherra í 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laganna, með vísan til þess að eðlilegast sé að löggjafinn hafi sjálfur með höndum ákvörðunarvald um hvernig haga skuli undanþágum frá skilyrðum laganna.

Í stað þess ákvæðis, sem fella á brott, er lagt til að komi það nýmæli að ráðherra hafi heimild til að veita leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur sérstök tengsl við Ísland, svo sem fyrir sakir ætternis. Heimild þessari er ætlað að koma til móts við þá einstaklinga sem hafa sérstök tengsl við landið, á borð við afkomendur brottfluttra Íslendinga, sem hvorki hafa íslenskan

ríkisborgararétt né eiga lögheimili hér á landi en vilja í krafti tengsla sinna við Ísland eiga hér athvarf í formi íbúðarhúsnæðis eða frístundahúss. Þá er lagt til að í ákvæðinu verði heimild fyrir ráðherra til þess að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um það til hvaða fasteigna og réttinda fyrrgreindur réttur taki, þ.á.m. fyrirmæli um umfang þeirra lóðarréttinda sem um ræðir, og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Í fjórða lagi er lögð til breyting 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, sem hefur að geyma lögbundna undanþágu frá almennum skilyrðum laganna til handa aðilum innan EES-svæðisins, EFTA-ríkjanna og Færeyja. Lagt er til að undanþágan verði takmörkuð við þá aðila sem njóta réttar hér á landi samkvæmt reglum EES-samningsins um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt eða þjónustustarfsemi. Í heimildinni felst ekki sjálfstæður réttur til að öðlast eignar- eða afnotaréttindi yfir fasteignum hér á landi á grundvelli reglunnar um frjálsa fjármagnsflutninga, heldur einungis réttur til að fjárfesta hér á landi að því marki sem er fyrrgreindum aðilum nauðsynlegt til að nýta réttindi sín til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi.<sup>176</sup>

#### *6.9.5.2. Breyting á reglugerð nr. 702/2002*

Auk framangreinds frumvarps liggja fyrir drög innanríkisráðuneytisins að breytingu á reglugerð nr. 702/2002, um rétt útlendinga, sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, til að öðlast eignarétt eða afnotarétt yfir fasteignum. Með reglugerðinni er skýrt mælt fyrir um það að rétturinn til frjálsra fjármagnsflutninga sé ekki sjálfstæður réttur, heldur einungis liður í því að EES-aðilar geti öðlast fasteignaréttindi hér á landi í tengslum við hina þrjá þætti fjórfrelsisins, þ.e. frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt og þjónustustarfsemi. Þá gerir reglugerðin einnig ráð fyrir því að heimild 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. taki til eignar- og afnotaréttar yfir eign sem nota á sem nauðsynlegan bústað allt árið fyrir þann sem réttinn vill öðlast, eða eign sem er forsenda þess að sá sem réttinn vill öðlast geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi.

#### *6.9.5.3. Framhaldið*

Lagafrumvarp þetta náði ekki fram að ganga á 141. löggjafarþingi og þegar þessi ritgerð er skrifuð eiga sér stað alþingiskosningar. Því er alls óvíst um framhald frumvarpsins á nýju þingi þar sem ekki er hægt að segja til um þá sýn sem nýr ráðherra kann að hafa á málinu.

---

<sup>176</sup> Þskj. 1295, 141. lögþ. 2012-13, bls. 6-10 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

Komi hins vegar til þess að breyting þessi nái fram að ganga án breytinga verður niðurstaðan sú að réttarástand samkvæmt eldri reglugerð nr. 697/1995 verður tekið upp á nýjan leik. Réttarástaða EES–aðila verður þá í meginatriðum sú sama og þegar sú reglugerð var í gildi.

## **7. Á að heimila beina eignaraðild erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi?**

Í framangreindri umfjöllun hefur verið leitast við að gera grein fyrir því hvaða reglur gilda hérlendis um fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegi. Rakið var hvaða sjónarmið bjuggu að baki setningu laga nr. 34/1991 og aftur hvaða sjónarmið bjuggu að baki því að heimila óbeina fjárfestingu erlendra aðila samkvæmt lögum nr. 46/1996. Það liggur ljóst fyrir að erlend fjárfesting hefur lengi verið mönnum mikið ágreiningsefni hér á landi, bæði innan þings og utan, og ekki eru allir á eitt sáttir um það að hvaða leyti takmarka eigi heimildir erlendra aðila til fjárfestingar í sjávarútvegi. Sumir eru þeirrar skoðunar að leyfa eigi allt að 49% beina eignaraðild erlendra aðila í sjávarútvegi og bregðast þannig við breyttum þjóðfélagsaðstæðum og auknu fjárfestingarfrelsi á meðan aðrir leggjast hart gegn allri beinni eignaraðild erlendra aðila og telja hana vera afturför miðað við þann árangur sem Íslendingar náðu í landhelgisbaráttunni á sínum tíma.

Markmið þessa kafla er að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram hafa komið um kosti og galla beinnar fjárfestingar erlendra aðila í sjávarútvegi og færa rök fyrir því hvort eigi að heimila slíka fjárfestingu eða ekki. Í kaflanum verður fyrst fjallað um sjónarmið um kosti erlendrar fjárfestingar í samanburði við erlendar lántökur, sem fram komu í skýrslu viðskiptaráðherra um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf í aðdraganda að setningu laga nr. 34/1991. Því næst verður vikið að nokkrum lagafrumvörpum sem lögð hafa verið fram á Alþingi um að heimila beina erlenda eignaraðild í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum. Þá verður gerð grein fyrir ýmsum sjónarmiðum um kosti beinnar erlendrar fjárfestingar sem fram komu í skýrslu starfshóps sem skipaður var af iðnaðarráðherra í október 2010 og að lokum verða dregin saman rök með og á móti beinni erlendri fjárfestingu í sjávarútvegi.

### **7.1. Skýrsla viðskiptaráðherra um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf**

Eins og fram kom í kafla 3.3.1 (hér að framan) samþykkti Alþingi þingsályktun þann 9. maí 1985 þar sem skorað var á ríkisstjórnina að láta fram fara endurskoðun á gildandi lagaákvæðum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Þingsályktunin var send forsætisráðherra og viðskiptaráðherra til meðferðar og var ákveðið að fela

lögfræðingunum Birni Líndal og Hreini Loftssyni að taka saman skýrslu um erlenda fjárfestingu og íslenskt atvinnulíf. Skýrslan hefur að geyma greinargerð um þá meginþætti sem efnislega skiptu mestu máli við mörkun heildarstefnu varðandi erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri á Íslandi á þessum tíma. Skýrslan var lögð fram á 109. löggjafarþingi 1986–1987 og í kjölfarið hófst vinna við fyrsta frumvarp til laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.<sup>177</sup>

Í einum meginþátta skýrslunnar var fjallað um gildi erlendar fjárfestingar. Þar kom fram að þegar litið væri til reynslu áratuganna á undan væri ljóst að erlent fjármagn væri Íslendingum nauðsynlegt til að byggja upp atvinnulíf og væri þar með ein forsenda bættra lífskjara, en sú uppbygging sem þegar hefði átt sér stað, t.d. í sjávarútvegi, hefði að verulegu leyti verið fjármögnuð með erlendu fé. Líklegt væri að Íslendingar myndu þurfa í nánustu framtíð að treysta áfram á erlent fjármagn þar sem ljóst væri að höfuðatvinnugrein Íslendinga, sjávarútvegur, myndi ekki geta tryggt í sama mæli og áður að hagvöxtur myndi haldast svipaður hérlendis og í helstu nágranna- og viðskiptalöndum á komandi árum. Því þyrfti að byggja upp nýjar atvinnugreinar og slíkt myndi krefjast meira fjármagns en unnt væri að afla innanlands. Þá sagði að við öflun erlends fjármagns væri einkum um tvo kosti að velja: Annars vegar þann að Íslendingar gætu áfram fylgt þeirri stefnu að taka nær eingöngu fé að láni erlendis frá, en sú aðferð hefði leitt af sér mikla skuldasöfnun við útlönd sem hefði um langa hríð verið mikið áhyggjuefni. Hins vegar væri hægt að velja þann kost að freista þess að auka fjárfestingu erlendra aðila hér á landi. Skýrsluhöfundar litu til þess að það væri reynsla annarra þjóða að erlend fjárfesting fæli í sér margvíslega kosti umfram erlendar lántökur. Til dæmis yrði að greiða af lánum án tillits til árferðis, en slíkt gæti dregið úr stöðugleika efnahagslífsins, á meðan erlent fjárfestingarfé væri áhættufé sem arður væri ekki greiddur af nema þegar hlutaðeigandi fyrirtæki skilaði hagnaði. Með þessum hætti dreifðist áhættan af atvinnustarfseminni á fleiri herðar sem ætti að sjálfsögðu ekki við þegar erlend lán væru tekin. Þá væri erlent fjárfestingarfé frábrugðið erlendum lánum að því leyti að það teldist til og efldi eigið fé fyrirtækja sem aftur leiddi til hagstæðari vaxtakjara innanlands. Skýrsluhöfundar gerðu ráð fyrir því að við slíkar aðstæður yrði hluti arðsins eftir og hinir erlendu fjárfestar myndu nýta hann til enn frekari fjárfestinga í viðkomandi landi. Litið var til þess að erlend fjárfesting beindist oft að atvinnustarfsemi sem væri ætlað að auka útflutning eða kæmi í stað innflutnings tiltekins varnings eða þjónustu og með þeim hætti gæti erlend fjárfesting því einnig haft áhrif til hins betra á greiðslujöfnuð, t.d. með auknum skatttekjum, hærri

---

<sup>177</sup> Alþt. 1990–91, A-deild, bls. 3103–4.



vinnulaunum og lækkuðu verðlagi innanlands. Að lokum var farið yfir þá kosti erlendra fjárfestingar, í samanburði við erlenda lántöku, að hún gæti haft í för með sér ýmiss konar þekkingu, svo sem á sviði tækni, stjórnunar og markaðsmála, en slíkt væri til þess fallið að auka framleiðni og bæta alþjóðlega samkeppnishæfni fyrirtækja.

Samkæmt framangreindu töldu skýrsluhöfundar ýmis rök vera fyrir því að auka beina erlenda fjárfestingu í íslensku atvinnulífi en tóku þó fram að viss áhætta hlyti ávallt að fylgja því að erlendir aðilar kæmu inn í atvinnulífið. Sem dæmi nefndu þeir að vera kynni að erlendir aðilar myndu ekki alltaf flytja inn nýja tækni nema gegn mjög háu endurgjaldi eða að þeir kynnu að hámarka yfirfærslur sínar og kostnað og hafa þannig neikvæð áhrif á greiðslujöfnuð, allt í því skyni að auka eigin hagnað, og því þyrfti að huga að sérstökum reglum um slíkar yfirfærslur þar sem eftirlit yrði tryggt. Helstu rökin gegn beinni erlendri fjárfestingu samkvæmt skýrslunni voru þau að erlendir aðilar, í flestum tilfellum stórfyrirtæki, gætu haft mikil áhrif á atvinnulíf í landinu einkum á þeim sviðum þar sem engin innlend samkeppni væri til staðar eða svo lítil að aðstæður væru til einokunar erlendra aðila.<sup>178</sup>

Það varð niðurstaða skýrsluhöfunda að ekki væri hægt að horfa framhjá þeirri staðreynd að erlent fé væri Íslendingum nauðsynlegt til að byggja upp nýjar atvinnugreinar og við slíkar aðstæður virtist aukin erlend fjárfesting í atvinnurekstri vera kostur sem Íslendingar yrðu að grípa til í auknum mæli þar sem greiðslubyrði erlendra skulda væri orðin meiri en svo að unað yrði við til lengdar. Töldu þeir rétt að breyta þágildandi lögum á þá lund að frjálsræði yrði verulega aukið hvað snerti fjárfestingu erlendra aðila og að slíkar breytingar ættu að tryggja að fyrirtæki, sem væru að fullu í íslenskri eigu, og fyrirtæki, sem væru að hluta eða að fullu í eigu erlendra aðila, myndu búa við sömu starfskjör hér á landi af hálfu ríkisvaldsins.<sup>179</sup>

## **7.2. Frumvörp alþingismanna um breytingu á lögum nr. 34/1991**

Upp hafa komið hugmyndir þess efnis að heimila beina eignaraðild erlendra aðila í fyrirtækjum í sjávarútvegi hérlandis. Hugmyndir af þessu tagi komu fyrst fram við umræður á Alþingi um frumvarp til laga nr. 34/1991 og náðu þær þá eingöngu til þess að heimila erlendum aðilum að fjárfesta beint í fyrirtækjum sem stunduðu vinnslu sjávarafurða, en viðhalda banni við beinni fjárfestingu slíkra aðila í útgerð.<sup>180</sup>

Á sama tíma og frumvarp að lögum nr. 46/1996 var til umræðu á Alþingi voru tvö önnur frumvörp til umræðu sem gerðu ráð fyrir breytingu á lögum nr. 34/1991 að því leyti að lagt

---

<sup>178</sup> Alþt. 1987–88, A–deild, bls. 3327–3330.

<sup>179</sup> Alþt. 1987–88, A–deild, bls. 3332.

<sup>180</sup> Alþt. 1990–91, B–deild, bls. 3216.

var til að heimila beina eignaraðild erlendra aðila í sjávarútvegi upp að vissu marki. Árið 1996 var svo flutt frumvarp um breytingu á lögum nr. 34/1991, með síðari breytingum, þar sem aftur komu fram hugmyndir um að heimila beina fjárfestingu erlendra aðila í fyrirtækjum er stunduðu einungis vinnslu sjávarafurða. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram komu í framangreindum lagafrumvörpum og miðuðu að því að heimila beina erlenda eignaraðild að sjávarútvegsfyrirtækjum.

### *7.2.1. Bein eignaraðild erlendra aðila allt að 49%*

Á 120. löggjafarþingi árið 1996 lögðu fjórir þingmenn Sjálfstæðisflokksins fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 34/1991, með síðari breytingum. Eins og að framan greinir var frumvarpið lagt fram á sama þingi og frumvarp það er varð að lögum nr. 46/1996 um breytingu á stofnlögunum frá 1991. Frumvarp þetta gekk þó öllu lengra í að heimila beina fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegi en samkvæmt því var lagt til að erlendir aðilar mættu eiga allt að 49% hlut í fyrirtækjum í sjávarútvegi hérlendis og átti það hvort tveggja við um fyrirtæki sem stunduðu fiskveiðar og fiskvinnslu. Í frumvarpinu var tekið fram að búast mætti við miklum breytingum á stöðu fiskvinnslu og útgerðar á Íslandi til hins betra ef frumvarpið yrði að lögum. Þar bæri helst að nefna að áhættufjármagn kæmi inn í sjávarútveginn, meiri möguleikar yrðu til markaðsöflunar, aðferðir í fiskvinnslu myndu breytast og fyrirtæki í sjávarútvegi yrðu sterkari. Með tilkomu samninga um Evrópska efnahagssvæðið hefði verið gert ráð fyrir því að fjárfesting aðila innan þess yrði heimil á Íslandi með undantekningum í orkufyrirtækjum, flugi og sjávarútvegi. Í frumvarpi ríkisstjórnarinnar um erlenda fjárfestingu, sem þá hafði verið lagt fram,<sup>181</sup> væri gert ráð fyrir því að bein fjárfesting erlendra aðila í flugrekstri á Íslandi væri heimil allt að 49% og ekki væri hægt að sjánein rök fyrir því að mismuna fyrirtækjum á Íslandi að þessu leyti. Þá væri ekki hægt að bera við ástæðum eins og þeim, að sjálfstæði landsins væri stefnt í hættu, þar sem í áður nefndu frumvarpi ríkisstjórnarinnar væri öryggisákvæði í 6. gr. sem heimilaði viðskiptaráðherra að stöðva erlenda fjárfestingu ef hún kæmi til með að ógna öryggi landsins eða hún gengi gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannheilbrigði. Frumvarpshöfundar báru því við að reynt hefði verið á síðustu áratugum að fá erlenda fjárfestingu til landsins, og þá sérstaklega til orkufrekrar starfsemi, en þrátt fyrir mikla fyrirhöfn hefði miðað hægt í slíkum málum og því væri ljóst að erlendir fjárfestar leituðu ekki hingað nema þeir sæu hagnaðarvon og að hingað væri eitthvað nýtt að sækja. Í sjávarútvegi

---

<sup>181</sup> Frumvarp það er varð að lögum nr. 46/1996.

væru Íslendingar fremstir meðal jafningja og það sem við hefðum helst að bjóða erlendum fjárfestum væri því tengt sjávarútvegi, þ.e. bæði framleiðsla og þekking. Þá væri ekki heldur að sjá að hægt væri að sporna við þeirri þróun að fyrirtæki rynnu í meira mæli saman þvert á landamæri ríkja ef atvinnurekstur og þjóðfélag hefðu hag af því. Því fyrr sem stór skref yrðu stigin í átt til frjálsari samskipta við erlenda fjárfesta og íslenskum fyrirtækjum gefinn kostur á að tileinka sér þær breytingar sem ættu stað í hinum vestræna heimi, því betur myndi ganga að bæta kjör almennings á Íslandi.<sup>182</sup>

### 7.2.2. Bein eignaraðild erlendra aðila allt að 20%

Á 120. löggjafarþingi árið 1996 var lagt fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 34/1991. Eins og að framan greinir var frumvarpið lagt fram á sama þingi og frumvarp það er varð að lögum nr. 46/1996. Í frumvarpinu var gerð tillaga um að heimila eignaraðild erlendra aðila á allt að 20% hlut í fyrirtækjum í sjávarútvegi hérlandis.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu var tekið fram að hér hefði lengi ríkt það viðhorf að gæta yrði sérstakrar varkárni gagnvart útlendingum við veiðar í íslenskri fiskveiðilögsögu og að ekki kæmi til greina að þeim yrði heimiluð eignaraðild að fyrirtækjum sem stundi veiðar hér við land. Afstaða þessi hefði mótast m.a. af landhelgisdeilum okkar þegar við þurftum að berjast fyrir rétti okkar til fiskveiða hér við land gegn óbilgjörnum, erlendum stórveldum. Síðan þessi barátta átti sér stað hefði því oft verið haldið fram að koma yrði í veg fyrir að útlendingar kæmust bakdyramegin inn í íslenska landhelgi. Frumvarpshöfundar tóku fram að þessi afstaða væri mjög skiljanleg en tæki ekki tillit til þess að í landhelgisdeilum okkar værum við að eiga við erlend fyrirtæki sem lytu ekki íslenskum lögum, en ef útlendingum yrði heimiluð takmörkuð eignaraðild að íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum, eins og frumvarpið gerði ráð fyrir, væri um íslensk fyrirtæki og íslensk veiðiskip að ræða sem myndu lúta íslenskum lögum og forræði.

Þá væru kostir erlendrar eignaraðildar margvíslegir. Fyrirtæki gætu sótt sér áhættufé sem eigið fé en þyrftu ekki að vera eins háð erlendu lánsfé og raunin væri?. Þá mætti einnig ætla að eignartengsl Íslendinga og útlendinga gætu örvað markaðssamstarf en slíkt væri mjög algengt erlendis. Það væri misskilningur ef menn teldu að eignaraðild útlendinga í sjávarútvegsfyrirtækjum hefði þá þýðingu að útlendingar myndu flytja fisk óunninn úr landi og verðmætasköpunin ætti sér öll stað erlendis. Í fyrsta lagi myndu þessi fyrirtæki lúta íslenskum lögum og vissar takmarkanir og leyfisveitingar væru vegna útflutnings á ferskum

---

<sup>182</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 2571–2.

fiski. Í öðru lagi væri engin ástæða til að ætla annað en að útlendingar sem vildu eignast hér lítinn hlut í sjávarútvegsfyrirtækjum væru fyrst og fremst að hugsa um arð af fjárfestingu sinni, sem væri sama hugsun og hjá mörgum innlendum fjárfestum. Hugsanlega gætu þeir einnig litið á slíka eignaraðild sem lykil að frekari samvinnu við viðkomandi fyrirtæki hér á landi og henni gætu fylgt ýmis tækifæri í markaðsmálum auk fjárhagslegrar styrkingar. Þó tóku frumvarpshöfundar fram að það væri full ástæða til að fara með gætni/stíga varlega til jarðar við að heimila eignaraðild útlendinga og því væri í frumvarpinu gert ráð fyrir að takmarka eignaraðild útlendinga við 20% hlut til þess að áhrif þeirra yrðu ekki mikil.

Að lokum var bent á þá staðreynd að þegar hömlum hefði verið létt af erlendum fjárfestingum hérlendis í öðrum atvinnugreinum hefði komið í ljós að það hefði síður en svo verið biðröð eftir aðilum sem vildu fjárfesta hér. Því væri brýnt væri ýta undir það að auka eigið fé í íslenskum fyrirtækjum, sjávarútvegsfyrirtækjum sem öðrum. Viðskiptastefna heimsins væri að örva alþjóðaviðskipti og ættu Íslendingar eins og aðrar þjóðir að vera opnir fyrir erlendu fjármagni. Að mati flutningsmanna væru hugmyndir um að heimila einungis óbeina fjárfestingu ekki skynsamlegar vegna þess að eftirlit með þeim væri í reynd tæpast framkvæmanlegt og með því myndu kostir beinnar fjárfestingar ekki nýtast að fullu.

### *7.2.3. Bein eignaraðild erlendra aðila í fiskvinnslu*

Eins og að framan sagði komu upp hugmyndir um að greina á milli fiskveiða og fiskvinnslu, og heimila beina fjárfestingu erlendra aðila í fyrirtækjum sem stunda vinnslu sjávarafurða, á 121. löggjafarþingi árið 1996. Samkvæmt framlögðu frumvarpi var lagt til að orðin „eða eiga og reka fyrirtæki til vinnslu sjávarafurða hér á landi“ í 4. gr. laga nr. 74 f. félli brott en með því næðu takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila hérlendis aðeins til útgerðar. Enn fremur var lagt til að felld yrði niður skilgreining á vinnslu sjávarafurða í ákvæðinu svo breytingin tæki til hvers konar vinnslu þeirra. Með þessari breytingu var gert ráð fyrir því að hvað varðaði erlenda fjárfestingu myndu almennt gilda sömu reglur um fiskiðnað og um annan iðnað. Ekki var gert ráð fyrir breytingu á gildandi lögum um útgerð.

Flutningsmenn frumvarpsins færðu fram ýmis rök fyrir því að gera slíka breytingu á lögnum, m.a. þau að með því að heimila beina fjárfestingu erlendra aðila í íslenskum fiskiðnaði, eins og í öðrum matvælaíðnaði, gætu skapast ýmsir möguleikar og sóknarfæri fyrir fiskvinnsluna. Þá væri þekking erlendra aðila á Íslandi lítil, hvort sem um væri að ræða aðila í matvælaframleiðslu eða fjárfesta, en mestar líkur væru á að þekking þeirra tengdist sjávarútvegi í einhverri mynd. Heimild til beinnar þátttöku í fiskiðnaði gæti því laðað að aðila sem síðar, eða jafnframt, vildu gerast þátttakendur á öðrum sviðum matvælaíðnaðar.

Þá var tekið fram að fjölmörg önnur veigamikil rök væru fyrir því að gera slíka breytingu á lögnum. Þannig töldu frumvarpshöfundar óeðlilegt að mismuna fyrirtækjum í matvælaíðnaði eftir því í hvaða grein þau störfuðu og fráleitt væri að mismuna fiskvinnslu eftir því hvaða geymsluaðferðum væri beitt við meðhöndlun hráefnis. Þá væru mörg dæmi um fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum atvinnurekstri og að slík eignaraðild hefði orðið íslensku atvinnulífi til styrktar. Það hefði einnig lengi verið stefna stjórnvalda að fá erlenda aðila til að fjárfesta meira í íslensku atvinnulífi en það hefði lítið gengið annars staðar en í stjóriðju fram að þessu. Eignatengsl Íslendinga og útlendinga í fiskvinnslufyrirtækjum gætu örvað markaðsstarf og leitt til nýsköpunar, og þá einnig í öðrum matvælaíðnaði, auk þess sem fiskiðnaðurinn gæti sótt sér áhættufé og yrði þá ekki eins háður erlendu lánsfé. Með þessum hætti færi samstarf við erlenda aðila, með þátttöku þeirra í uppbyggingu fiskiðnaðar, fram fyrir opnum tjöldum og samkvæmt eðlilegum leikreglum. Þá hefðu Íslendingar sjálfir fjárfest mikið í sjávarútvegi erlendis og það væri sterk þróun í þá veru að fyrirtæki yrðu til þvert á landamæri ef atvinnurekstur og þjóðfélag hefðu hag af. Frumvarpshöfundar töldu að slík heimild til beinna fjárfestinga og þátttöku í fiskiðnaði gæti verið lykill að frekari fjárfestingu í öðrum greinum og þannig gætu orðið til hliðarfyrirtæki vegna nýrra umsvifa auk þess sem lagabreytingin yrði til þess fallin að styrkja samkeppnisstöðu Íslands til muna.<sup>183</sup>

Framangreint frumvarp varð ekki útrætt og efnislega sama frumvarp var lagt fyrir aftur á 125. löggjafarþingi árið 1999 en varð sömuleiðis ekki útrætt.<sup>184</sup> Enn á ný var efnislega sama frumvarp lagt fyrir á 126. löggjafarþingi árið 2000<sup>185</sup> og það síðar endurflutt á 127. löggjafarþingi árið 2001 en ekki urðu frumvörpin heldur útrædd í það sinn.<sup>186</sup>

### **7.3. Skýrsla starfshóps um tillögur í tengslum við stefnu stjórnvalda varðandi erlenda fjárfestingu**

Iðnaðarráðherra skipaði starfshóp um tillögugerð í tengslum við stefnu stjórnvalda varðandi erlenda fjárfestingu þann 13. október 2010. Í skýrslu starfshópsins er farið yfir stöðu beinnar erlendrar fjárfestingar á Íslandi og m.a. lítið til þess hvað stendur henni í vegi og settar fram ábendingar um aðgerðir til þess að auka hana. Í kjölfarið var lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011 tillaga til þingsályktunar um stefnu um beina erlenda fjárfestingu sem tók mið af niðurstöðu starfshópsins og var skýrslan lögð fram sem fylgiskjal með tillögunni.

---

<sup>183</sup> Alþt. 1996–97, A-deild, bls. 608–9.

<sup>184</sup> Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 1207–8.

<sup>185</sup> Alþt. 2000–2001, A-deild, bls. 649–650.

<sup>186</sup> Alþt. 2001–2, A-deild, bls. 762–3.

Flutningsmaður tillögunnar var efnahags- og viðskiptaráðherra<sup>187</sup> og var hún samþykkt á Alþingi 11. júní 2012.<sup>188</sup> Það ber að athuga að skýrsla þessi fjallar ekki um beina fjárfestingu í sjávarútvegi, né heldur er þar tekin sérstök afstaða til þess álitaefnis, heldur fjallar hún almennt um stöðu beinnar erlendra fjárfestingar á Íslandi í dag og kosti hennar fyrir íslenskt efnahags- og atvinnulíf.

Í 1. kafla skýrslunnar er m.a. fjallað um þann ávinning sem bein erlend fjárfesting hefur í för með sér. Þar segir að markmið þess, að laða að beina erlenda fjárfestingu, sé að auka fjölbreytni í undirstöðum atvinnulífsins og fá aukið fjármagn til landsins til langs tíma sem nýtt sé til uppbyggingar, frekar en lánsfé sem kemur til landsins í mislangan tíma. Þá leiði bein erlend fjárfesting oft af sér verðmætasköpun og auknar útflutningstekjur eins og reynslan hefði sýnt í tengslum við orkufrekan iðnað eins og álframleiðslu. Þannig sé unnt að styrkja stoðir fyrir góð og stöðug lífskjör og lífsgæði.

Ríki um allan heim keppist við að laða til sín beina erlenda fjárfestingu með markvissum hætti þar sem ríkur skilningur sé á því að slík fjárfesting bæti lífskjör. Öll nágrannalönd okkar leggi t.d. áherslu á kynningarstarfsemi, fyrirsjáanlegt og traust lagaumhverfi beinnar erlendra fjárfestingar, sterka innviði, gott vinnuafli og ýmis konar ívilnanir til þess að laða til sín beina erlenda fjárfestingu. Bein erlend fjárfesting skapi oft ekki einungis störf og verðmæti heldur geti hún og aukið fjölbreytni í atvinnulífi og í útflutningsgreinum, ef vel sé á málum haldið. Almennt gildi sú regla að því fjölbreyttari sem útflutningur sé, því minni verði ófyrirséðar sveiflur í verðmæti hans. Ísland sé lítið og fremur einhæft hagkerfi og reiði sig þess vegna umtalsvert á utanríkisverslun. Hlutfall útflutnings vöru og þjónustu af vergri landsframleiðslu hafi verið 53,4% árið 2009 og þetta hlutfall væri hærra í mörgum smáum hagkerfum, en sambærilegar tölur fyrir stór hagkerfi á borð við Bandaríkin væru um 10–15%. Skýrsluhöfundar töldu þetta háa útflutningshlutfall endurspeglar hversu mikilvæg stefna í milliríkjaviðskiptum væri fyrir Ísland. Þörfin fyrir samstarf við erlenda aðila væri almennt mikil í smáum og tiltölulega einhæfum hagkerfum eins og því íslenska, ekki einungis vegna aðgangs að fjármunum heldur einnig til að auka fjölbreytni, bæta markaðsaðgang, ýta undir samkeppni og færa nýja þekkingu inn í atvinnulífið. Sterk rök hnígi því að því að markviss stefnumótun í tengslum við beina erlenda fjárfestingu sé mikilvægari fyrir Ísland en flest önnur hagkerfi í heiminum. Bein erlend fjárfesting, sem feli í sér ný störf eða ný verðmæti, gæti þannig gengt mikilvægu hlutverki í uppbyggingu íslensks atvinnulífs eftir hrunið. Samstarf við erlenda aðila sem væru tilbúnir til að leggja til fjármuni, þekkingu og aðstöðu

---

<sup>187</sup> Árni Páll Arnason.

<sup>188</sup> Þskj. 1497, 140. lögþ. 2011-12, bls. 1 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

auk þess að uppfylla skýr lagaákvæði væri alltaf eftirsóknarvert og þá sérstaklega á tímum þar sem fjárfesting væri í lágmarki og atvinnuleysi mikið.

Í skýrslunni var tekið fram að bein erlend fjárfesting í álframleiðslu hefði verið grundvöllur fyrir gríðarlega uppbyggingu í orkuvinnslu og dreifikerfi orku og það mætti ekki gleyma því að sú sterka staða sem Ísland hefði á orkumarkaði væri að verulegu leyti stóriðjunni að þakka. Hins vegar þyrfti að velta því fyrir sér hvort áframhaldandi uppbygging á þeim grunni væri skynsamleg og æskileg með tilliti til áhættudreifingar og verðmætasköpunar. Í það minnsta þyrfti að auka verulega hlutfall annarrar beinnar erlendra fjárfestingar í landinu. Þá kom einnig fram að þær reglur, sem takmarki eignaraðild útlendinga í íslenskum útgerðarfélögum og vinnslu, leiði til þess að tækifæri íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja til að sækja sér fjármagn væru takmörkuð og eins væru reglurnar hindrun í vegi sameiningar við erlend fyrirtæki á sviði sjávarútvegs og/eða? markaðssetningar á sjávarfangi. Starfshópurinn tók fram að vel kæmi til greina að kanna áhrif þess að heimila erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi, enda gæti það gagnast íslenskum fyrirtækjum að sækja sér fjárfestingu og samstarfsaðila erlendis, en á sama tíma yrðu settar reglur sem tryggðu að íslenska þjóðin njóti eðlilegs arðs af auðlindinni óháð því hver það væri sem nýtti hana.<sup>189</sup>

Samkvæmt skýrslunni gat starfshópurinn ekki fundið heimildir um mælingar á viðhorfum Íslendinga til erlendra fjárfesta en viðmælendur starfshópsins í atvinnulífi og stofnunum töluðu um almenna tortryggni gagnvart erlendum fjárfestum. Þeir bentu á að skýringin á þeirri tortryggni kynni að vera sú ranghugmynd að hagnaður erlendra fjárfesta hljóti að vera tilkominn fyrir tap íslenskra aðila. Erlendir aðilar geri þannig „innrás“ á íslenskan markað og íslenskar auðlindir, sem er talið neikvætt, en fjárfestingar Íslendinga erlendis teljist hins vegar jákvæð „útrás“.<sup>190</sup>

#### **7.4. Rök með og á móti beinni erlendri eignaraðild í sjávarútvegsfyrirtækjum**

Í köflum 7.1–7.3 var umfjöllunin bundin við sjónarmið þeirra sem sett hafa fram tillögur um aukningu erlendra fjárfestingar í íslensku atvinnulífi og þá einkum sjávarútvegi. Ástæðan er sú að opinber umræða um málefnið hefur verið töluvert meiri af hálfu þeirra sem eru fylgjandi því að heimila beina erlenda eignaraðild í sjávarútvegi en hinna, sem eru því mótfallnir. Það þýðir þó ekki að rök þeirra sem mótfallnir eru hugmyndinni skipti minna máli og því verður í þessum kafla leitast við því að gera á heildstæðan hátt grein fyrir sjónarmiðum beggja hópa. Eins og fram hefur komið voru tvö önnur lagafrumvörp lögð fram samhliða stjórnarfrumvarpi

<sup>189</sup> Þskj. 498, 140. lögþ. 2011-12, bls. 20–22 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>190</sup> Þskj. 498, 140. lögþ. 2011-12, bls. 26 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Því er varð að lögum nr. 46/1996. Frumvörpunum þremur var vísað til efnahags- og viðskiptanefndar sem fjallaði ítarlega um þessi mál og hélt um þau sérstaka ráðstefnu með sjávarútvegsnefnd. Að auki sendi nefndin fjölmörgum aðilum frumvörpin til umsagnar og fékk sendar umsagnir frá ýmsum hagsmunaaðilum í sjávarútvegi.<sup>191</sup> Nefndin klotnaði í afstöðu sinni til málsins. Meirihluti nefndarinnar lagði til að stjórnarfrumvarpið yrði samþykkt með minniháttar breytingum en tók ekki efnislega afstöðu til sjónarmiða um að heimila beina erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi.<sup>192</sup> Í nefndaráliti minnihluta nefndarinnar er hins vegar að finna ítarlega umfjöllun um þau sjónarmið sem fram höfðu komið, bæði í umræðum á Alþingi sem og í nefndarstarfinu og þ.a.l. í umsögnum hagsmunaaðila, um kosti og galla þess að heimila beina erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi. Í næsta kafla verður gerð nánari grein fyrir rökum með og á móti slíkri erlendri fjárfestingu, sem fram komu í nefndaráliti minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar.<sup>193</sup>

#### *7.4.1. Rök með beinni erlendri eignaraðild í sjávarútvegsfyrirtækjum*

Þau rök sem fram komu í nefndaráliti minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar og mæltu með beinni fjárfestingu erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi voru af ýmsum toga. Talið var að eð þeim hætti gætu fyrirtæki í sjávarútvegi sótt sér áhættufé og væru þá ekki eins háð erlendu lánsfé auk þess sem eignatengsl Íslendinga og erlendra aðila gætu örvað markaðssamstarf. Þá væru fjárfestingar milli landa í einstökum atvinnugreinum almennt mjög umfangsmiklar og mjög sjaldgæft að settar væru takmarkanir á slíkt. Íslendingar hefðu sjálfir fjárfest mikið í sjávarútvegsfyrirtækjum erlendis og óeðlilegt væri að við hefðum aðra stefnu þegar við fjárfestum erlendis en við heimilum héraendis. Þá fæli óbein eignaraðild erlendra aðila ekkert annað í sér en staðfestingu á því ástandi sem ríkti héraendis og því myndu engin sóknarfæri fylgja því fyrirkomulagi í raun að heimila einungis óbeina fjárfestingu erlendra aðila. Fjölmörg dæmi væru um fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum atvinnurekstri, svo sem hjá olíufyrirtækjum, í verktakaiðnaði, sjónvarpsrekstri, ferðaþjónustu, fiskeldi, skiparekstri og tölvuþjónustu, hefði öll slík eignaraðild styrkt íslenskt atvinnulíf og óeðlilegt væri að mismuna fyrirtækjum héraendis með því að hafa sérstakar reglur fyrir sjávarútveginn. Þá hefði það lengi verið stefna stjórnvalda að fá erlenda aðila til fjárfestinga héraendis en það hefði ekki tekist í neinum mæli nema í áliðnaði og því gæti það að heimila erlendum aðilum

---

<sup>191</sup>Til dæmis Íslenskum sjávarafurðum hf., Sjómannasambandi Íslands, Vélstjórafélagi Íslands, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Samtökum fiskvinnslustöðva og Landssambandi íslenskra útvegsmanna.

<sup>192</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 3614–15.

<sup>193</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 3997.



fjárfestingu í sjávarútvegi verið lykll að frekari fjárfestingum í öðrum greinum þar sem Íslendingum væri mikið kappsmál að fá erlenda aðila til samstarfs, svo sem í ýmis konar iðnaði.<sup>194</sup>

#### 7.4.2. Rök á móti beinni erlendri eignaraðild í sjávarútvegsfyrirtækjum

Samkvæmt nefndarálitinu voru rökin gegn beinni eignaraðild erlendra aðila í sjávarútvegi einkum þau að varhugavert væri að erlendir aðilar kæmu með beinum hætti að fiskveiðum í íslenskri lögsögu. Því taldi nefndin ljóst að meginandstaðan gegn fjárfestingum erlendra aðila í sjávarútvegi sneri fyrst og fremst að möguleikum þeirra til fjárfestinga í fiskveiðum. Það hefði komið mjög skýrt fram í starfi nefndarinnar og í umsögnum sem henni bárust að margir hefðu talið hagkvæmt að erlendir aðilar fjárfestu í fiskvinnslu þó svo að þeim yrði ekki heimilt að fjárfesta í fyrirtækjum sem stunduðu útgerð. Hins vegar hefði einnig oft verið litið á það sem rök gegn því að gera greinarmun á fiskvinnslu og útgerð í þessu sambandi að fjölmörg fyrirtæki héraðs rækju bæði útgerð og fiskvinnslu. Þá tók nefndin fram að andstaða við framlögð frumvörp á 120. löggjafarþingi hefði einkum verið hjá hagsmunaaðilum í sjávarútvegi og hefði andstaðan fyrst og fremst beinst gegn þátttöku erlendra aðila í fiskveiðum.<sup>195</sup>

#### 7.4.3. Álit minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar

Það var álit minnihluta nefndarinnar að með því að heimila þá óbeinu eignaraðild sem stjórnarfrumvarpið gerði ráð fyrir myndi það þýða að útlendingar gætu átt allt að 62% í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum. Þetta myndi gerast þannig að erlendir aðili ætti 25% í hlutafélagi sem ætti hlut í sjávarútvegsfyrirtæki. Íslenskur lögaðili ætti þá 75% hlut en það félag gæti verið í eigu erlendra aðila allt að 49%. Það væri því hægur vandi fyrir erlenda aðila að vera með full yfirráð yfir sjávarútvegsfyrirtækjum bæði í veiðum og vinnslu samkvæmt stjórnarfrumvarpinu. Þessi aðferðafræði um óbeina fjárfestingu væri markleysa ein og í reynd miklu hættulegri en að leyfa beina eignaraðild. Hin óbeina eignaraðild leiddi til þess að menn myndu fara krókaleiðir til að ná yfirráðum yfir fiskvinnslu og veiðum héraðs ef menn kærðu sig um.<sup>196</sup> Þá væri það mikill ókostur við óbeina fjárfestingu að eftirlit með henni væri

---

<sup>194</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 3997–98.

<sup>195</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 3998.

<sup>196</sup> Innskot höfundar: Í athugasemdum við 4. gr. í frumvarpi til laga nr. 46/1996 segir að í óbeinni fjárfestingu skv. 4. gr. felist að uppsafnað, beint og óbeint, eignarhald erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum megi ekki vera meira en 49% og að íslenskir aðilar verði **jafnframt** að fara með meirihluta atkvæðisréttar **og**

nær útilokað en heimild til beinnar eignaraðildar myndi hins vegar leiða til þess að þessi mál yrðu miklu gagnsærri í stað þess að vera falin í eignatengslum og fyrirtækjakeðjum. Þá benti nefndin á það að jafnvel þó erlendum aðilum yrði heimilt að fjárfesta með beinum hætti í fiskveiðum í íslenskri lögsögu þá yrðu fyrirtækin, sem um ræddi, áfram alíslensk og myndu lúta íslenskri stjórn þótt erlendir aðilar ættu takmarkaða eignarheimild. Nefndin sagði það staðreynd að flest ríki reyndu nú að breyta löggjöf landa sinna í átt til frjálsræðis og að Íslendingar hefðu tekið þátt í þeirri þróun, m.a. með EES- og GATT-samningunum, þannig að rýmkun á þessu sviði væri eðlilegt framhald af alþjóðlegri þróun.

Varðandi það að gera greinarmun á milli fiskveiða og fiskvinnslu, og heimila beina fjárfestingu erlendra aðila í vinnsluþættinum, sagði nefndin að það bæri að hafa í huga að þótt útlendingar væru eignaraðilar í fiskvinnslu þýddi það ekki aukinn útflutning á óunnum fiski. Útlendingum væri þegar heimilt að kaupa fisk á innlendum mörkuðum kysu þeir svo, en um slík kaup hefði ekki verið að ræða. Hins vegar myndi þátttaka erlendra aðila í íslenskum fiskvinnslufyrirtækjum, sem hefðu markaðssamstarf að leiðarljósi, styrkja íslenska fiskvinnslu í samkeppni við erlenda aðila á heimsmörkuðum. Minnihlutinn reyndi ítrekað að fá meiri hlutann til þess að skoða málið út frá þeirri aðferð að heimila erlendar fjárfestingar einungis í vinnsluþættinum. Meirihlutinn féllst hins vegar ekki á þá hugmynd minnihlutans og því flutti minni hlutinn breytingartillögu við 2. umræðu um frumvarpið um að heimila erlendum aðilum að fjárfesta beint í fiskvinnslu hér á landi. Það væri ákveðin málamiðlun sem horfði til framfara í greininni.<sup>197</sup>

## 7.5. Niðurstöður

Eins og að framan er rakið þá hafa ýmsir aðilar látið í ljós skoðanir sínar á fjárfestingu erlendra aðila hérlendis og opinber umræða um málið hefur einkennst að mestu leyti af sjónarmiðum um það hvort heimila eigi beina eignaraðild erlendra aðila að sjávarútvegi og þá að hve miklu leyti. Svo virðist sem almenn sátt ríki um það að ekki sé gengið of langt með nógildandi lögum, nema síður sé.

Ljóst er að umræður um fjárfestingarrétt í sjávarútvegi, hvort heldur er í fiskveiðum eða fiskvinnslu, þykir viðkvæmara mál af sögulegum og pólitískum ástæðum en umræður um fjárfestingar í öðrum atvinnugreinum. Hér má vísa til baráttu Íslendinga fyrir yfirráðum fiskimiða umhverfis landið, sem fjallað er um í kafla 3.1, en tilgangur þeirrar baráttu var að

---

raunveruleg yfirráð að öðru leyti. Nefnd um erlenda fjárfestingu hefur staðfest þennan skilning ákvæðisins. Með þessu er komið í veg fyrir þessar aðstæður sem minnihluti efnahags- og viðskiptanefndar lýsir í álitinu.

<sup>197</sup> Alþt. 1995–96, A–deild, bls. 3998–99.

berjast gegn ágangi erlendra aðila í landhelginni. Sumir telja að með því að opna fyrir erlenda eignaraðild í sjávarútvegi sé þar með verið að gera lítið úr árangri okkar á þessu sviði. Þá hefur hlutfallslegt efnahagslegt gildi fiskiðnaðar á Íslandi mikið að segja, þar sem um helmings gjaldeyristekna landsins er aflað með fiski og fiskafurðum. Íslendingar telja sig geta verndað fiskistofna sína betur ef þeir sem veiða stofnana falla undir íslenska lögsögu og voru það helstu rökin fyrir þeim undanþágum sem Íslendingar fengu frá reglum EES-samningsins um staðfesturétt og frjálsa fjármagnsflutninga á sviði sjávarútvegs. Af þessu virðist sem umfjöllunin taki mið af því hverjir það séu sem hafi forræði á auðlindinni. Staðreyndin er sú að forræði Íslendinga yfir auðlindinni yrði samt sem áður tryggt með lögum þrátt fyrir að bein erlend fjárfesting yrði heimiluð að einhverju leyti. Í 1. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða er m.a. tekið fram að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum. Þá eru veiðiheimildir bundnar íslenskum aðilum samkvæmt 5. gr. sömu laga. Þá myndu áðurnefnd sjónarmið um raunveruleg yferráð íslenskra aðila í viðkomandi fyrirtækjum gilda áfram. Því myndi það ekki stofna yferráðum Íslendinga yfir auðlindinni í hættu þó eignaraðild í viðkomandi fyrirtækjum yrði að einhverju leyti erlend, fyrirtækin væru áfram íslensk og myndu lúta íslenskum lögum. Þá segir enn fremur í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1991, með síðari breytingum, að telji ráðherra að tiltekin erlend fjárfesting ógni öryggi landsins eða gangi gegn allsherjarreglu, almannaöryggi eða almannaheilbrigði eða ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi, þá geti hann stöðvað slíka fjárfestingu. Spurningin um beina erlenda eignaraðild að fyrirtækjum í sjávarútvegi er því í raun sú sama og ef um annars konar fyrirtæki er að ræða, þ.e. hvort það sé okkur í hag að heimila slíka fjárfestingu.

Frá seinustu áratugum tuttugustu aldar og fram yfir aldamót er hægt að nefna mörg jákvæð dæmi um atbeina erlends fjármagns við uppbyggingu atvinnulífs hérlendis. Nærtækast er hér að nefna áliðnað. Árið 1966 gerði íslenska ríkið samning um fyrsta álverið hérlendis með lögum nr. 76/1966 um lagagildi samnings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd., um álbræðslu við Straumsvík. Þá var stofnað til álbræðslu á Grundartanga með lögum nr. 62/1997 og álverksmiðju á Reyðarfirði með lögum nr. 12/2003. Öll fyrirtækin eru í eigu erlendra aðila<sup>198</sup> en álframleiðsla hefur þrátt fyrir það skilað miklum tekjum til þjóðarbúsins.

---

<sup>198</sup> Eigendurnir félaganna eru undanþegnir ákvæðum 2. mgr. 42. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög, um að minnst helmingur stjórnarmanna skuli vera búsettur hér á landi auk þess sem félagið og eigendurnir skulu undanþegnir ákvæðum 2. og 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, sem

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni var beint og óbeint framlag áliðnaðar árið 2010 u.þ.b. 6-6,8% af vergri landsframleiðslu. Til samanburðar var beint og óbeint framlag sjávarútvegs til landsframleiðslunnar á árinu 2010 um 17,5%. Þá hefur hlutdeild álafurða í vöruútflutningi landsmanna vaxið hratt undanfarin ár og er nú í námunda við 40% og er það svipað hlutfall af vöruútflutningi og útflutningur sjávarafurða.<sup>199</sup>

Í upphafi þessa kafla var spurt þeirrar spurningar hvort heimila eigi beina fjárfestingu erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Ljóst er að þeirri spurningu er ekki auðsvarað. Gerð hefur verið grein fyrir ýmsum sjónarmiðum í undangengnum köflum, bæði þeirra sem mæla með beinni erlendri fjárfestingu og hinna sem hafa falið í sér efasemdir um þær. Að mati höfundar vega þó rökin með slíkum fjárfestingum þyngra. Fjárfesting erlendra aðila hér á landi hefur verið fremur einhæf gegnum tíðina þótt talsvert blómlegur tími hafi átt sér stað á árunum 2004 til 2007, einkum í framleiðslu- og fjármálageiranum. Í kjölfar efnahagsbrunsins 2008 versnaði efnahagsástandið til muna og fjárfestingar drógust saman á alþjóðavísu og þá einkum meðal fyrirtækja í fjármálaþjónustu en mörg þeirra hafa annað hvort nýlega orðið gjaldþrota eða þurft að draga úr starfsemi erlendis.<sup>200</sup> Við núverandi aðstæður ætti því að vera mun brýnna en áður að huga að leiðum til þess að laða að æskilega fjárfestingu til að byggja upp atvinnulíf á ný. Sjávarútvegur væri t.a.m. kjörinn vettvangur sökum mikilla sóknartækifæra, einkum á sviði fiskvinnslu. Þá voru þau rök nefnd hér að framan að með þeim hætti kæmi áhættufjármagn inn í sjávarútveginn, meiri möguleikar yrðu til markaðsöflunar, aðferðir í fiskvinnslu myndu breytast og fyrirtæki í sjávarútvegi yrðu sterkari. Þá er ljóst að þrátt fyrir að bein eignaraðild erlendra aðila yrði heimiluð að einhverju leyti<sup>201</sup> í fyrirtækjum í sjávarútvegi yrði með lögum áfram hægt að tryggja að viðkomandi fyrirtæki væri undir íslenskum yfirráðum. Þá verður einnig að telja að eftirlit með beinum fjárfestingum erlendra aðila sé mun einfaldara og þ.a.l. ódýrara fyrir stjórnvöld en eftirlit með óbeinum fjárfestingum í gegnum mörg félög.

Að hversu miklu leyti eigi að heimila slíka beina eignaraðild skal þó látið ósagt enda margir þættir sem þarf að líta til við mat þar að lútandi. Hér vakna til dæmis spurningar um það hvaða áhrif slík breyting hefði á stöðu Íslands gagnvart EES-samningnum. Eins og rakið var í kafla 5.5. leiða fyrirvarar samkvæmt VIII. og XII. viðauka við samninginn, sbr. lög nr. 2/1993, til þess að hvorki staðfesturétti né reglum um frjálssa fjármagnsflutninga verður beitt

---

setja þau skilyrði að eigendur sameignarfélags skuli allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár.

<sup>199</sup> Beint og óbeint framlag áliðnaðar til landsframleiðslu, bls. iii. á þetta ekki að vera skáletrað eða í gæsum?

<sup>200</sup> *Ívilnanir til eflingar fjárfestingum í atvinnurekstri*, bls. 21.

<sup>201</sup> Allt að 49,9% eignarhlut.

um aðila frá aðildarríki EES sem hyggst fjárfesta í eða hefja hér á landi starfsemi á sviði fiskveiða eða fiskvinnslu ef hann er ekki íslenskur ríkisborgari eða búsettur hér á landi, eða á hér heimili sé um lögaðila að ræða. Samkvæmt texta undanþáguákvæðanna var miðað við íslenska löggjöf þegar samningurinn var undirritaður og því verða ekki lögfestar strangari reglur í garð aðila frá EES á þessu sviði. Þó er heimilt samkvæmt þeim að létta á skilyrðunum og auka með því frjálstræði. Aftur á móti er ekki víst að unnt sé að snúa slíkri þróun við ef hún hefur á annað borð orðið.<sup>202</sup>

Svarið við því hvort ástæða sé til að heimila beina erlenda eignaraðild í sjávarútvegi, og ákvörðun um það að hversu miklu leyti, hlýtur á endanum að ráðast af pólitísku mati ráðherra og eftir atvikum löggjafans.

## 8. Lokaorð

Hér að framan hefur verið leitast við að gera grein fyrir þeim reglum sem gilda að íslenskum rétti um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hérlendis á sviði sjávarútvegs samkvæmt lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum.

Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. er eignarétturinn friðhelgur. Í 2. mgr. 72. gr. stjkskr., er gerður sérstakur fyrirvari um að takmarka megji með lögum rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Erlendur “aðili” í skilningi ákvæðisins getur verið bæði erlendur ríkisborgari og erlendur lögaðili, svo sem atvinnufyrirtæki. Dæmi má finna í íslenskri löggjöf um að löggjafinn hafi nýtt sér heimild sína samkvæmt 2. mgr. 72. gr. stjkskr. til þess að takmarka heimildir útlendinga til að eiga eignir hér á landi, svo og til að takmarka atvinnuréttindi þeirra og eru lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri þeirra á meðal.

Lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, tóku gildi 17. apríl 1991 en um er að ræða fyrstu heildstæðu lögin um réttarstöðu erlendra fjárfestingaraðila. Markmiðið með setningu laganna var tvíþætt. Annars vegar það að tryggja samræmi í þeim reglum er áður höfðu gilt um fjárfestingar erlendra aðila og var að finna á víð og dreif í löggjöfinni og hins vegar að tryggja full yfirráð Íslendinga yfir náttúruauðlindum lands og sjávar. Með setningu laganna voru gerðar nokkrar breytingar á heimild erlendra aðila til fjárfestingar á sviði sjávarútvegs en í 1. og 2. tölul. 4. gr. þeirra var lagt fortakslaust bann við erlendri eignaraðild á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Á þeim tíma sem frumvarp til laga nr.

---

<sup>202</sup> Stefán Már Stefánsson: „EES-samningurinn og sjávarafurðir“, bls. 305.

34/1990 var í vinnslu voru í gangi formlegar samningaviðræður í Brussel á milli aðila EFTA og EB um stofnun Evrópska efnahagssvæðisins og EFTA ríkin höfðu þegar gert ýmsa fyrirvara gagnvart fullu frelsi í fjárfestingum yfir landamæri er lutu að fjárfestingu í fasteignum og mikilvægum atvinnugreinum eða fyrirtækjum. Íslendingar höfðu einnig lagt sérstaka áherslu á bann við fjárfestingum erlendra aðila á sviði orkuvinnslu, fasteigna og fiskveiða og var því sérstaklega lýst yfir að undir fiskveiðisvið heyrðu bæði veiðar og vinnsla sjávarafurða. Líklegt verður að telja að þær miklu takmarkanir sem boðaðar voru á þessu sviði hafi verið liður í undirbúningi lögfestingar EES-samningsins en samkvæmt honum skyldi samningsaðilum vera frjálst að stofna til og fjárfesta í atvinnurekstri hvar sem er á samningssvæðinu. Virðist því sem megin markmiðið, með því að setja algert bann við fjárfestingum erlendra aðila í sjávarútvegi, hafi verið að mæta því fjárfestingarfrelsi sem boðað var með tilkomu EES samningsins með því að tryggja skýrar reglur sem giltu og hægt væri að byggja á í samningaviðræðum um undanþágu frá ákvæðum samningsins um EES.

EES samningurinn tók gildi 1. janúar 1994, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Við undirritun og innleiðingu samningsins tókst Ísland á hendur skuldbindingar um að innleiða svokallaðar fjórfrelsisreglur Evrópusambandsins, en meðal þeirra eru reglurnar um staðfesturétt og frjálsa fjármagnsflutninga. Í þeim felst að engin höft skuli vera á rétti ríkisborgara aðildarríkis EB eða EFTA ríkis til að öðlast staðfestu á Íslandi, sbr. 31. gr. EES-samningsins, og að engin höft skuli vera á flutningum fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum né nokkur mismunun, byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar, sbr. 40. gr. EES.

Í VIII. og XII. viðauka við EES samninginn er hins vegar að finna varanlegar undanþágur til handa Íslandi er varða staðfesturéttinn og réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga. Samkvæmt ákvæðum viðaukanna hefur Ísland heimild til að beita áfram þeim höftum sem í gildi voru við undirritun samningsins um eignarrétt erlendra aðila og/eða eignarrétt aðila sem ekki eru búsettir á Íslandi á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Í XII. viðauka er varðar frjálsa fjármagnsflutninga segir þó að slík höft skulu ekki koma í veg fyrir fjárfestingar erlendra aðila eða ríkisborgara sem eru ekki með lögheimili á Íslandi í félögum sem taka aðeins á óbeinan hátt þátt í fiskveiðum eða fiskvinnslu. Af viðaukum þessum leiðir að hvorki staðfesturétti né reglum um frjálsa fjármagnsflutninga verður beitt um aðila frá aðildarríki EES sem hyggst fjárfesta í eða hefja hér á landi starfsemi á sviði fiskveiða eða fiskvinnslu ef hann er ekki heimilisfastur hér á landi. Samkvæmt texta undanþáguákvæðanna var miðað við íslenska löggjöf þegar samningurinn var undirritaður og því verða ekki lögfestar strangari reglur í garð aðila frá EES á þessu sviði. Þó er heimilt að létta á skilyrðunum og auka með því

frjálsræði en hins vegar er ekki víst að unnt sé að snúa slíkri þróun við ef hún hefur á annað borð orðið.

Þann 31. maí 1996 tóku gildi lög nr. 46/1996 um breytingar á lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum. Lög þessi höfðu í för með sér talsverðar breytingar á fyrri lögum að því er varðaði heimild erlendra aðila til fjárfestinga í fyrirtækjum tengdum sjávarútvegi á Íslandi, en með 4. gr. hinna nýju laga var heimiluð óbein fjárfesting erlendra aðila í fiskveiðum og fiskvinnslu. Af athugasemdum við lagafrumvarpið, sem og umræðum þingmanna við afgreiðslu lagafrumvarpsins á Alþingi, má ráða að lögin þjónuðu þeim tilgangi að laga reglur um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi að ákvæðum sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið og að lögfesta það ástand sem í raun ríkti í íslenskum sjávarútvegi. Reynslan hefði sýnt að erfitt, ef ekki ómögulegt, væri að fylgja eftir afdráttarlausu banni óbeinnar fjárfestingar auk þess sem slíkt bann drægi úr möguleikum fyrirtækja í sjávarútvegi til að afla sér eigin fjár á markaði og slíkt væri ekki í takt við það fjárfestingarfrelsi sem ríkti í íslensku efnahagslífi.

Samkvæmt a-lið 1. tl. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 34/1991, sbr. lög nr. 46/1996, mega þeir stunda fiskveiðar og frumvinnslu sjávarafurða sem uppfylla það skilyrði að vera íslenskir ríkisborgarar eða aðrir íslenskir aðilar. Þá segir í b-lið 1. tl. 1. mgr. 4. gr. að auk þess megi stunda fiskveiðar og frumvinnslu sjávarafurða þeir lögaðilar sem eru að öllu leyti í eigu íslenskra aðila eða íslenskra lögaðila sem uppfylla eftirtalin skilyrði: Að vera undir yferráðum íslenskra aðila, vera ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við stofnfé eða hlutafé og vera að öðru leyti í eigu íslenskra ríkisborgara eða íslenskra lögaðila sem eru undir yferráðum íslenskra aðila. Í þessu felst að að uppsafnað, beint og óbeint, eignarhald erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum megi ekki vera meira en 49% og að íslenskir aðilar verði **jafnframt** að fara með meirihluta atkvæðisréttar **og** raunveruleg yferráð að öðru leyti. Það liggur þó ljóst fyrir að taka þarf marga til skoðunar þegar meta skal, í samræmi við 1. mgr. 4. gr. l. nr. 46/1996, hvort félag sé undir raunverulegum íslenskum yferráðum eða ekki og taka þarf hvert tilvik fyrir sig til sérstakrar skoðunar. Hugtakið raunveruleg yferráð er mjög matskennt og það getur reynst erfitt að átta sig á inntaki þess. Til dæmis skiptir ekki öllu máli hvar slík áhrif koma fram, hvort það sé á hluthafafundum, í stjórn eða framkvæmdastjórn. Aðalatriðið er það að yferráðin séu samanlagt nokkurn veginn sambærileg við það sem vera myndi ef annað félagið færi með meirihluta atkvæða í hinu.

Þegar lög nr. 34/1991, með síðari breytingum, eru skoðuð þá kemur í ljós að finna má á þeim ýmsa annmarka. Til dæmis er óhætt að slá því föstu að skilin milli frumvinnslu sjávarafurða og frekari vinnslu þeirra skv. 4. gr., séu ekki nægilega skýr. Á þeim tíma sem

lögín hafa verið í gildi hafa komið upp ýmis álitæfni sem hafa valdið vafa um þetta atriði, sbr. t.d. umsagnir nefndar um erlenda fjárfestingu *um fiskmeltu og sjávarpróteinþykkni úr fiskafurðum* annars vegar og *gelatín og perlugljáa (pearl essence)* hins vegar. Þá liggur einnig fyrir sú staðreynd að 4. gr. laganna getur sett fjárfestingum erlendra aðila skorður í atvinnugreinum óskyldum sjávarútvegi, sbr. fyrirhuguð kaup SE á hlut í Landsbankanum og yfirtöku Arion banka á þriðjungs hlut í HB Granda.

Þegar fjallað er um heimildir erlendra aðila til þess að fjárfesta í atvinnurekstri hérlendis verður einnig að hafa í huga ákvæði laga nr. 19/1966 um eigna- og afnotarétt fasteigna, með síðari breytingum. Lögín gilda um heimildir erlendra aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi, þ.á.m. til beinnar notkunar í atvinnurekstri. Samkvæmt meginreglu laganna skal einstaklingur vera íslenskur ríkisborgari eða eiga íslenskt lögheimili til þess að öðlast fasteignarréttindi hérlendis, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. Félög lúta strangari skilyrðum en einstaklingar samkvæmt lögum en samkvæmt þeim getur erlend eignarhlutdeild í fasteign mest orðið 20% þegar um hlutafélag er að ræða, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. Ráðherra er heimilt að víkja frá skilyrðunum samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. Undanþáguheimild þessi var fyrst lögfest árið 1991 samhliða gildistöku laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Þá leiðir það af áskilnaði ákvæðisins um beina notkun fasteignar í atvinnuskyni að óhætt er að túlka ákvæðið þannig að eignarhlutdeild viðkomandi aðila í fasteign geti orðið samsvarandi þeirri eignarhlutdeild sem honum er heimilt að eiga í atvinnufyrirtæki samkvæmt lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

Þá njóta aðilar innan EES nokkurrar sérstöðu til þess að fjárfesta í fasteignum hérlendis. Í 2. tl. 4. mgr. 1. gr. laga nr. nr. 19/1966, með síðari breytingum, er að finna lögbundna undanþágu frá skilyrðum laganna þegar sá sem í hlut á 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 eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar. Samkvæmt undanþágunni geta EES-aðilar öðlast réttindi yfir fasteign hér á landi á grundvelli frjálsra fólksflutninga, staðfesturéttar, þjónustustarfsemi og frjálsra fjármagnsflutninga. Þá er í gildi reglugerð nr. 702/2002 þar sem settar eru nánari reglur um undanþáguna. Samkvæmt henni geta EES-aðilar öðlast eignar- og afnotarétt að fasteignum hérlendis sjálfstætt á grundvelli frjálsra



fjármagnsflutninga, óháð hinum frelsisþáttunum. Reglugerðin setur því rétti EES-aðila engar skorður að því er varðar til hvaða nota fasteign er ætluð.

Eins og fram kom í umfjöllun um lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum, þá takmarkast heimildir erlendra aðila til eignaraðildar í sjávarútvegsfyrirtækjum hérlendis við óbeina fjárfestingu þeirra að hámarki 49%. Slík óbein fjárfesting á sér yfirleitt stað með hlutafjárkaupum í félögum sem eiga fyrir hlut í sjávarútvegsfyrirtækjum en ekki með t.d. stofnun félags sem ætlað er að fjárfesta í sjávarútvegsfyrirtæki. Því má ætla að álitamál varðandi fasteignakaup í tengslum við óbeina fjárfestingu í sjávarútvegi séu ekki mjög raunhæf. Komi hins vegar til þess að erlendur aðili hafi þörf á fasteign í beinum tengslum við rekstur félags sem fjárfestir óbeint í sjávarútvegi getur hinn erlendi aðili nýtt sér undanþáguheimild fasteignalaganna til kaupa á slíkri fasteign. Samkvæmt framangreindu myndu einstaklingar, sem búsettir eru innan EES eða EFTA ríkis og lögaðilar sem stofnaðir eru samkvæmt löggjöf þessara ríkja, þó ekki þurfa að afla leyfis ráðherra fyrir slíkum kaupum. Hins vegar leiða þær undanþágur Íslands, sem fram koma í viðauka VIII og XII við EES-saminginn og varða heimildir Íslands til að beita áfram höftum á staðfesturétti og frjálsum fjármagnsflutningum á sviði fiskveiða og fiskvinnslu, til þess að þær má hugsanlega færa yfir á þær fasteignir og þau fasteignaréttindi sem tengjast starfsemi á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Því er umdeilanlegt hvort aðili innan EES eða EFTA ríkja hafi ríkari rétt en aðili utan þeirra til þess að kaupa fasteignir hér á landi í tengslum við starfsemi á sviði sjávarútvegs.

Löggjöf í gegnum tíðina hefur einkennst af mikilli varúð gagnvart því að heimila erlendum aðilum að taka þátt í og eignast hlutdeild í þeirri atvinnugrein sem hefur verið uppistaðan í íslensku efnahagslífi í gegnum tíðina. Erlend fjárfesting hefur lengi verið mönnum mikið ágreiningsefni hér á landi, bæði innan þings og utan, og ekki eru allir á eitt sáttir um það að hvaða leyti takmarka eigi heimildir erlendra aðila til fjárfestingar í sjávarútvegi. Ýmsir aðilar hafa látið í ljós skoðanir sínar á fjárfestingu erlendra aðila hérlendis. Opinber umræða um málið hefur einkennst að mestu leyti af sjónarmiðum um það hvort heimila eigi beina eignaraðild erlendra aðila að sjávarútvegi og þá að hve miklu leyti og svo virðist sem almenn sátt ríki um það að ekki sé gengið of langt með nógildandi lögum, nema síður sé.

Í lokakafli þessarar ritgerðar var lögð fram sú spurning hvort heimila eigi beina fjárfestingu erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Gerð hefur verið grein fyrir ýmsum sjónarmiðum hér að framan, bæði þeirra sem mæla með beinni erlendri fjárfestingu og hinna sem hafa falið í sér efasemdir um þær. Að mati höfundar vega þó rökin með slíkum

fjárfestingum þyngra. Fjárfesting erlendra aðila hér á landi hefur verið fremur einhæf gegnum tíðina og í kjölfar efnahagshrunsins 2008 versnaði efnahagsástandið til muna og fjárfestingar drógust saman á alþjóðavísu og þá einkum meðal fyrirtækja í fjármálaþjónustu en mörg þeirra hafa annað hvort nýlega orðið gjaldþrota eða þurft að draga úr starfsemi erlendis. Við núverandi aðstæður ætti því að vera mun brýnna en áður að huga að leiðum til þess að laða að æskilega fjárfestingu til að byggja upp atvinnulíf á ný. Sjávarútvegur væri hér kjörinn vettvangur sökum mikilla sóknartækifæra, einkum á sviði fiskvinnslu. Þá voru þau rök nefnd hér að framan að með þeim hætti kæmi áhættufjármagn inn í sjávarútveginn, meiri möguleikar yrðu til markaðsöflunar, aðferðir í fiskvinnslu myndu breytast og fyrirtæki í sjávarútvegi yrðu sterkari. Þá er ljóst er að þrátt fyrir að bein eignaraðild erlendra aðila yrði heimiluð að einhverju leyti<sup>203</sup> í fyrirtækjum í sjávarútvegi yrði með lögum áfram hægt að tryggja að viðkomandi fyrirtæki væri undir íslenskum yfirráðum. Þá verður einnig að telja að eftirlit með beinum fjárfestingum erlendra aðila sé mun einfaldara og þ.a.l. ódýrara fyrir stjórnvöld en eftirlit með óbeinum fjárfestingum í gegnum mörg félög. Að hversu miklu leyti eigi að heimila slíka beina eignaraðild var þó látið ósagt enda hlýtur svarið við því að ráðast af pólitísku mati þess ráðherra, sem hefur málaflokkinn með höndum, og eftir atvikum löggjafans.

---

<sup>203</sup> Allt að 49,9% eignarhlut.

## HEIMILDASKRÁ

*Alþingistíðindi.*

*Álitsgerð um lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar.* Álitsgerð unnin af Eyvindi G. Gunnarssyni dósend við lagadeild Háskóla Íslands og Valgerði Sólnes lögfræðingi. Innanríkisráðuneytið, Reykjavík 2012

*Beint og óbeint framlag áliðnaðar til landsframlagsleiðslu,* Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2012.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

Björn Þorsteinsson: „Hinrik VIII. og Ísland“. *Andvari*, 84 (2) tbl. 1959, bls 170-192.

Björn Þorsteinsson: „Íslandsverslun Englendinga á fyrri hluta 15. aldar“. *Skírnir*, 124. tbl. 1950, bls. 83-112.

„Efnahagsráðuneyti: Arion banki ekki í erlendri eigu“, <http://www.vb.is>. 10. janúar 2012 (skoðað 29. mars 2013).

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur.* Reykjavík 1999.

„Í samstarf við öflug erlend fyrirtæki“, [www.mbl.is](http://www.mbl.is). 28. apríl 2000 (skoðað 30. mars 2013).

*Ívilnanir til eflingar fjárfestingum í atvinnurekstri. Skýrsla starfshóps.* Iðnaðarráðuneytið, Reykjavík 2009.

Jón Jóhannesson: *Íslendingasaga I. Þjóðveldisöld.* Reykjavík 1956.

Jón Ólafur Ísberg: „Píningsdómur 500 ára“. *Sagnir*, 11. tbl. 1990, bls. 73-77.

*Opinion: EØS-aftalens regler om kapitalens frie bevægelighed og investering i fast ejendom.* Álitsgerð Jens Hartig Danielsen prófessors við lagadeild Háskólans í Árósum og Stefáns Mús Stefánssonar prófessors við lagadeild Háskóla Íslands um reglur EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga og fjárfestingu í fasteignum. Innanríkisráðuneytið, Reykjavík 2012.

„Ótækt að óvissa ríki um eignarhald“, <http://www.ruv.is>. 25. október 2011 (skoðað 29. mars 2013).

*Sjávarútvegur Íslendinga. Þróun, staða og horfur.* Sjávarútvegsráðuneytið, Reykjavík 1999.

*Skýrsla nefndar um þróun Evrópumála.* Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2009.

Stefán Már Stefánsson: „EES-samningurinn og sjávarafurðir“. *Úlfjótur afmælisrit*, 1997, bls. 277 – 307.

Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið.* Reykjavík 2000.

Stefán Már Stefánsson: *Fjárfestingarreglur: Ísland, EES og ESB*. Reykjavík 1992.

Stefán Már Stefánsson: *Hlutafélög, einkahlutafélög og fjármálamarkaðir*. Reykjavík 2003.

Stefán Már Stefánsson: *Samstæður hlutafélaga*. Reykjavík 2008.

„Umræður um sölu hlutafjár í Landsbankanum til erlends aðila“, <http://www.mbl.is>, 1. ágúst 1998 (skoðað 29. mars 2013).

„Vill kanna eignarhald á HB Granda“, <http://www.ruv.is>. 12. október 2011 (skoðað 29. mars 2013)

Þorkell Jóhannesson: *Alþingi og atvinnumálin*. Reykjavík 1948.