

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um þjónustuveitendur hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Lögfesting.

Ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1503 frá 7. október 2020 um evrópska þjónustuveitendur hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) 2017/1129 og tilskipun (ESB) 2019/1937, sem er birt á bls. 372–420 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 34 frá 25. apríl 2024, skulu hafa lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 30/2024 frá 2. febrúar 2024, sem er birt á bls. 53–54 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 51 frá 27. júní 2024, og bókun 1 um altæka aðlögun við EES-samninginn, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest.

Í lögum þessum er vísað til reglugerðar (ESB) 2020/1503 með aðlögunum skv. 1. mgr. sem reglugerðar (ESB) 2020/1503.

2. gr.

Vísanir til tilskipana.

Eftirfarandi vísanir til tilskipana í reglugerð (ESB) 2020/1503 endurspeglast svo í íslenskum lögum:

1. *Áhættusamt þriðja land samkvæmt 2. mgr. 9. gr. tilskipunar (ESB) 2015/849:* Áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki skv. lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
2. *Ákvæði landslaga sem lögleiða tilskipun (ESB) 2015/849:* Lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
3. *Fagfjórðingir skv. 1.–4. lið I. þáttar II. viðauka við tilskipun 2014/65/ESB:* Fagfjórðingir skv. a–d-lið 14. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.
4. *Fjárfestingarþjónusta samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB:* Fjárfestingarþjónusta samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga.
5. *Framseljanleg verðbréf samkvæmt 44. lið 1. mgr. 4. gr. tilskipunar 2014/65/ESB:* Verðbréf skv. 64. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.
6. *Fyrirtæki sem falla undir 4. og 5. gr. tilskipunar 2009/110/EB:* Stofnfé og eigið fé rafeyrisfyrirtækja skv. 11.–13. gr. laga um útgáfu og meðferð rafeyris, nr. 17/2013.
7. *Fyrirtæki sem falla undir 7. til 9. gr. tilskipunar (ESB) 2015/2366:* Stofnframlag og eiginfjárgrunnur skv. 7.–9. gr. laga um greiðsluþjónustu, nr. 114/2021.

8. *Greiðsluþjónusta samkvæmt tilskipun (ESB) 2015/2366*: Greiðsluþjónusta samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu.
9. *Greiðsluþjónustuveitandi samkvæmt tilskipun (ESB) 2015/2366*: Greiðsluþjónustuveitandi samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu.
10. *Innstæðutryggingakerfi samkvæmt tilskipun 2014/49/ESB*: Innstæðudeild Tryggingarsjóðs vegna fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.
11. *Kröfur til framkvæmdar 1. mgr. 9. gr. tilskipunar 2013/36/ESB*: Kröfur skv. 1. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.
12. *Neytendur eins og þeir eru skilgreindir í a-lið 3. gr. tilskipunar 2008/48/EB*: Neytandi skv. n-lið 5. gr. laga um neytendalán, nr. 33/2013.
13. *Samstæðureikningsskil í samræmi við tilskipun 2013/34/ESB*: Samstæðureikningsskil í samræmi við lög um ársreikninga.
14. *Starfsleyfi samkvæmt tilskipun 2013/36/ESB*: Starfsleyfi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki.
15. *Starfsleyfi sem lánastofnun í samræmi við 8. gr. tilskipunar 2013/36/ESB*: Starfsleyfi sem lánastofnun skv. 2. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.
16. *Starfsleyfi samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB*: Starfsleyfi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga.
17. *Starfsleyfi samkvæmt tilskipun 2009/110/EB*: Starfsleyfi samkvæmt lögum um útgáfu og meðferð rafeyris.
18. *Starfsleyfi samkvæmt tilskipun (ESB) 2015/2366*: Starfsleyfi samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu.
19. *Tryggingakerfi fyrir fjárfesta samkvæmt tilskipun 97/9/EB*: Tryggingakerfi fyrir fjárfesta samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.
20. *Umsjón með útboði án sölutryggingar eins og um getur í 7. lið A-þáttar I. viðauka við tilskipun 2014/65/ESB*: Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar skv. g-lið 16. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.
21. *Yfírráð eins og þau eru skilgreind í b-lið 35. liðar 1. mgr. 4. gr. tilskipunar 2014/65/ESB*: Yfírráð skv. b-lið 43. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

3. gr.

Lögbært yfirvald og eftirlit.

Seðlabanki Íslands er lögbært yfirvald hér á landi í skilningi laga þessara. Fjármálaeftirlitið annast eftirlit samkvæmt lögunum og fer með önnur verkefni sem löggin fela lögbæru yfirvaldi. Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið hefur þær eftirlits- og rannsóknarheimildir sem kveðið er á um í 30. gr. reglugerðar (ESB) 2020/1503.

4. gr.

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssekt á hvern þann sem brýtur gegn eftirfarandi ákvæðum reglugerðar (ESB) 2020/1503: 3.–5. gr., 1.–6. mgr. 6. gr., 1.–4. mgr. 7. gr., 1.–6. mgr. 8. gr., 1.–2. mgr. 9. gr., 10.–11. gr., 1. mgr. 12. gr., 2. mgr. 13. gr., 2.–3. mgr. 15. gr., 1.

mgr. 16. gr., 1.–4. mgr. 18. gr., 1.–6. mgr. 19. gr., 1.–2. mgr. 20. gr., 1.–7. mgr. 21. gr., 22. gr., 2.–13. mgr. 23. gr., 24.–26. gr. og 1.–3. mgr. 27. gr.

Stjórnvaldssekt sem lögð er á einstakling getur numið allt að 82 millj. kr. Stjórnvaldssekt sem lögð er á lögaðila getur numið allt að 82 millj. kr., en getur þó verið hærri eða allt að 5% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða 5% af síðasta samþykktu samstæðureikningi ef lögaðilinn er hluti af samstæðu.

Þrátt fyrir 2. mgr. er heimilt að ákvarða lögaðila stjórnvaldssekt sem nemur allt að tvöföldum ávinningi af broti ef sú fjárhæð er hærri.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssekt er aðfararhæf. Sé stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá því að aðila var tilkynnt um hana skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

5. gr.

Bann við stjórnunarstörfum.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að leggja bann við því að stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri lögaðila sem ber ábyrgð á broti skv. 1. mgr. 4. gr., eða hver annar einstaklingur sem ber ábyrgð á brotinu, gegni stjórnunarstöfum hjá þjónustuveitendum hóp fjármögnunar.

6. gr.

Saknæmi.

Stjórnsýsluviðurlögum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

7. gr.

Ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga og annarra ráðstafana.

Við ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga, þar á meðal um fjárhæð stjórnvaldssekta, og annarra ráðstafana vegna brota gegn lögum þessum skal tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, eftir því sem við á, þ.m.t. eftirfarandi:

- a. saknæmisstigs,
- b. alvarleika og tímalengdar brotsins,
- c. ábyrgðar hins brotlega,
- d. fjárhagsstöðu hins brotlega, sér í lagi með hliðsjón af heildarveltu lögaðila eða árstekna og hreinnar eignar einstaklings,
- e. ávinnings eða taps sem forðað var með brotinu fyrir hinn brotlega,
- f. hvort brotið hafi leitt til taps þriðja aðila,
- g. samstarfsvilja hins brotlega,
- h. fyrri brota hins brotlega,
- i. áhrifa brotsins á hagsmuni fjárfesta.

8. gr.

Sátt.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara, stjórnvaldsfyrirmæli sett á grundvelli þeirra eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Seðlabanki Íslands setur reglur um framkvæmd 1. mgr.

9. gr.

Réttur grunaðs manns.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með stjórnsluviðurlögum hefur sá sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

10. gr.

Frestur til að beita stjórnsluviðurlögum.

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnsluviðurlögum samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

11. gr.

Stjórnvaldsfyrirmæli

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd reglugerðar (ESB) 2020/1503 um þau atriði sem koma fram í 3. mgr. 48. gr. um framlengingu á umbreytingartímabili að því er varðar hóp fjármögnunarþjónustu.

Seðlabanki Íslands setur reglur til að innleiða reglugerðir sem eru samþykktar með stoð í eftirtöldum ákvæðum reglugerðar (ESB) 2020/1503 og hafa verið teknar upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið:

1. 7. mgr. 6. gr. um einstaklingsmiðaða stýringu lánasafns.
2. 5. mgr. 7. gr. um kröfur, sniðmát og verklag við meðferð kvartana.
3. 7. mgr. 8. gr. um ráðstafanir og kröfur varðandi hagsmunaárekstra.
4. 16. mgr. 12. gr. um kröfur og fyrirkomulag umsóknar um starfsleyfi, þ.m.t. eyðublöð, sniðmát og verklagsreglur, ásamt ráðstöfunum og verklagi varðandi áætlun um rekstrarsamfellu.
5. 3. mgr. 16. gr. um staðla, sniðmát og verklagsreglur varðandi upplýsingar í skýrslugjöf.
6. 7. mgr. 19. gr. um upplýsingar til viðskiptavina.
7. 3. mgr. 20. gr. um aðferðarfræði við útreikning vanskilahlutfalla.
8. 8. mgr. 21. gr. um mat og upplýsingar í tengslum við viðeigandi hóp fjármögnunarþjónustu til reynslulítilla fjárfesta og hermun á getu til að þola tap.
9. 16. mgr. 23. gr. um lykilupplýsingablað fjárfestingar.
10. 5. mgr. 28. gr. um eyðublöð, sniðmát og verklagsreglur fyrir tilkynningar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum í tengslum við markaðsefni.
11. 8. mgr. 31. gr. um tilgreiningu upplýsinga í upplýsingaskiptum milli lögbærra yfirvalda.
12. 9. mgr. 31. gr. um eyðublöð, sniðmát og verklag við samstarf og upplýsingaskipti milli lögbærra yfirvalda.
13. 4. mgr. 32. gr. um eyðublöð, sniðmát og verklag við samstarf og upplýsingaskipti milli lögbærra yfirvalda, evrópskra eftirlitsstofnana og eftirlitsstofnunar EFTA.

12. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2026.

Þjónustuveitendum hóp fjármögnunar hér á landi sem falla undir lög þessi er heimilt að veita hóp fjármögnunarþjónustu til 1. júlí 2027, eða þar til þeir fá starfsleyfi ef það er innan þess tímamarks, samkvæmt lögum þessum.

13. gr.

Breyting á öðrum lögum.

1. *Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998:* Við 1. mgr. 2. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Þjónustuveitenda hóp fjármögnunar.
2. *Lög um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999:* Á eftir orðinu „þjónustuveitenda sýndareigna“ í 2. tölul. 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: þjónustuveitenda hóp fjármögnunar.
3. *Lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018:* Á eftir orðinu „gr.“ í j-lið 1. mgr. 2. gr. kemur: og þjónustuveitendur hóp fjármögnunar, sbr. skilgreiningu í lögum um þjónustuveitendur hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki.
4. *Lög um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020:* Við 1. mgr. 2. gr. laganna bætist nýr töluliður svohljóðandi: 46. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1503 frá 7. október 2020 um evrópska þjónustuveitendur hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) 2017/1129 og tilskipun (ESB) 2019/1937, sem birt er í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 34 frá 25. apríl 2024, bls. 372–420.
5. *Lög um markaði fyrir fjármálagæringa, nr. 115/2020:* Við 1. mgr. 2. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Þjónustuveitendur hóp fjármögnunar eins og þeir eru skilgreindir í e-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1503.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Því er ætlað að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1503 frá 7. október 2020 um evrópska þjónustuveitendur hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) 2017/1129 og tilskipun (ESB) 2019/1937 (hér eftir ECSP).

ECSP kom til framkvæmda í aðildarríkjum Evrópusambandsins í nóvembermánuði 2021. Ákveðið var að taka hana upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 30/2024 frá 2. febrúar 2024. Ákvörðunin sætir enn stjórnskipulegum fyrirvara og hefur því ekki tekið gildi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

ECSP er hluti af stafrænum fjármálapakka Evrópusambandsins (ESB) sem var fyrst kynntur árið 2020. Aðrar gerðir sem tilheyra stafræna fjármálapakkanum eru reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2554 frá 14. desember 2022 um stafrænan rekstrarlegan viðnámsþrótt fyrir fjármálageirann og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 1060/2009, (ESB) nr. 648/2012, (ESB) nr. 600/2014, (ESB) nr. 909/2014 og (ESB) 2016/1011 (DORA), reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/858 frá 30. maí 2022 um tilraunaregluverk fyrir innviði markaða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 600/2014 og (ESB) nr. 909/2014 og tilskipun 2014/65/ESB (DFTR) og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/1114 frá 31. maí 2023 um markaði fyrir sýndareignir og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 1093/2010 og (ESB) nr. 1095/2010 og tilskipunum 2013/36/ESB og (ESB) 2019/1937 (MiCA). Stafræni fjármálapakkinn er liður í áætlun

Evrópusambandsins um stafræn fjármál (e. EU Digital Finance Strategy). Áætlunin miðar að því að styðja stafræna þróun á sviði fjármála en jafnframt bregðast við áhættu sem henni kann að fylgja.

Þjónustuveitandi hóp fjármögnunar er lögaðili sem veitir hóp fjármögnunarþjónustu, þ.e. leiðir saman fjárfesta og einstaklinga eða lögaðila sem leitast eftir því að fjármagna atvinnurekstur í gegnum hóp fjármögnunarvettvang. Slíkur vettvangur felur í sér milligöngu um lánveitingar og umsjón með útbóði á framseljanlegum verðbréfum eða öðrum gerningum sem heimilir eru til hóp fjármögnunar ásamt móttöku og miðlun fyrir mæla viðskiptavina.

Í aðfaraorðum ECSP kemur fram að hóp fjármögnun geti stuðlað að því að veita litlum og meðalstórum fyrirtækjum aðgang að fjármögnun og koma á sambandi fjármagnsmarkaða. Ásamt því að veita leið til fjármögnunar getur hóp fjármögnun veitt fyrirtækjum annars konar ávinning líkt og að gefa viðskiptahugmynd ákveðna staðfestu, stuðla að betri markaðssetningu fyrirtækja og veita frumkvöðlum aðgang að miklum fjölda einstaklinga sem geta veitt hagnýtar upplýsingar. Mörg aðildarríki innan Evrópusambandsins hafa innleitt sérsniðnar landsbundnar reglur um hóp fjármögnun, þ.m.t. um rekstrarfyrirkomulag vettvanga fyrir hóp fjármögnun, umfang leyfilegrar starfsemi og kröfur um starfsleyfi. Ólíkar landsbundnar reglur geta hindrað veitingu hóp fjármögnunarþjónustu yfir landamæri þar sem slíkt gæti dregið úr áhuga hjá annars vegar fjárfestum til að fjárfesta yfir landamæri á vettvöngum hóp fjármögnunar og hins vegar hjá þjónustuveitendum hóp fjármögnunar á að bjóða þjónustu sína í öðrum aðildarríkjum Evrópusambandsins en í því ríki þar sem þeir hafa staðfestu. Hóp fjármögnunarþjónusta hefur þ.a.l. hingað til verið að mestu landsbundin sem hefur neikvæð áhrif á stofnun hóp fjármögnunarþjónustu á vettvangi Evrópusambandsins og stendur þar með í vegi fyrir því að fyrirtæki hafi haldberan aðgang að slíkri þjónustu, einkum hjá fyrirtækjum sem starfa á litlum landsbundnum mörkuðum. Með samræmdu evrópsku regluverki um hóp fjármögnunarþjónustu yfir landamæri er stuðlað að auðveldari aðkomu til að veita og þiggja hóp fjármögnunarþjónustu á innri markaði Evrópusambandsins ásamt aukinni fjárfestavernd.

Á Íslandi er ekki að finna regluverk um þjónustuveitendur hóp fjármögnunar en almennt regluverk um útlánastarfsemi og verðbréfavíðskipti er til staðar. Með innleiðingu ECSP verður starfsemi þjónustuveitenda hóp fjármögnunar starfsleyfis skyld með tilheyrandi kröfum.

Fyrirnefndur stafrænn fjármálapakki Evrópusambandsins, þ.m.t. ECSP, á rætur að rekja til aðgerðaáætlunar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um fjártækni (e. Fintech Action Plan) frá mars 2018. Í greinargerð með tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að ECSP kemur fram að með reglugerðinni sé leitast við að auðvelda umfangsmikla hóp fjármögnunarþjónustu á innri markaði Evrópusambandsins og auka þannig aðgang frumkvöðla, sprotafyrirtækja, fyrirtækja í stækkunarferli og lítilla og meðalstórra fyrirtækja að fjármagni. ECSP tekur ekki til þeirrar þjónustu sem veitt er eigendum verkefna sem teljast neytendur, þ.e. viðskipta hjá einstaklingum sem starfa að markmiðum sem eru utan slíkra viðskipta, atvinnustarfsemi eða sérgreinar, sbr. skilgreiningu í a-lið 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB frá 23. apríl 2008 um lánasamninga fyrir neytendur og um niðurfellingu tilskipunar ráðsins 87/102/EBE. Þá er með ECSP leitast við að veita fjárfestum nauðsynlegar upplýsingar um hóp fjármögnun, þ.m.t. upplýsingar um undirliggjandi áhættur.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu ECSP í íslenskan rétt með setningu nýrra laga um þjónustuveitendur hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki. Meginefni frumvarpsins er lögfesting

ECSP og nauðsynlegra ákvæða þar að lútandi, þar á meðal heimildir eftirlitsaðila til eftirlits og upplýsingaöflunar, viðurlög við brotum gegn ákvæðum ECSP og heimild ráðherra og Seðlabanka Íslands til að setja stjórnvaldsfyrirmæli.

3.1. Samantekt um ECSP.

Í ECSP eru gerðar kröfur um veitingu hóp fjármögnunarþjónustu, skipulag, starfsleyfisveitingu og eftirlit með þjónustuveitendum hóp fjármögnunar, að því er varðar starfsemi hóp fjármögnunarvettvanga ásamt gagnsæi og markaðsefni í tengslum við veitingu hóp fjármögnunarþjónustu, sbr. fyrsta kafla reglugerðarinnar. ECSP gildir ekki um hóp fjármögnunarþjónustu sem er veitt verkefniseigendum sem eru neytendur, eins og þeir eru skilgreindir í a-lið 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB, og hóp fjármögnunarútboð sem eru að andvirði meira en 5 milljón evrur.

Í öðrum kafla ECSP er fjallað um veitingu hóp fjármögnunarþjónustu og skipulags- og rekstrarkröfur til þjónustuveitenda hóp fjármögnunar. Tekið er fram að aðeins lögaðilar með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu sem hafa fengið starfsleyfi sem þjónustuveitendur hóp fjármögnunar geti veitt slíka þjónustu. Gerðar eru m.a. varfærnis kröfur til stjórna þjónustuveitenda hóp fjármögnunar, kröfur um áreiðanleikakönnun og verklag fyrir meðferð kvartana sem berast frá viðskiptavinum þeirra ásamt ráðstöfunum til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra þjónustuveitenda

Fjallað er um starfsleyfisveitingu og eftirlit með þjónustuveitendum hóp fjármögnunar ásamt fjárfestavernd í þriðja og fjórða kafla ECSP. Lögaðilar sem fyrirhuga að veita hóp fjármögnunarþjónustu skulu sækja um starfsleyfi til lögbærs yfirvalds aðildarríkisins þar sem þeir hafa staðfestu til að starfa sem þjónustuveitendur hóp fjármögnunar og hefur lögbæra yfirvaldið jafnframt eftirlit með þeim. Kröfur er gerðar til þjónustuveitenda hóp fjármögnunar varðandi innihald umsókna um starfsleyfi og er þeim gert að standa skil á árlegri skýrslugjöf til lögbærs yfirvalds. Til að stuðla að fjárfestavernd skulu þjónustuveitendur hóp fjármögnunar veita nauðsynlegar upplýsingar til viðskiptavina sinna um m.a. kostnað, áhættu og gjöld í tengslum við hóp fjármögnunarþjónustu. Þá skulu þjónustuveitendur hóp fjármögnunar m.a. birta vanskilahlutfall hóp fjármögnunarverkefna, meta hvort og hvaða hóp fjármögnunarþjónusta sem stendur til boða er viðeigandi fyrir væntanlega reynslulitla fjárfesta, og afhenda væntanlegum fjárfestum lykilupplýsingaskjal fyrir hvert hóp fjármögnunarútboð. Enn fremur eru gerðar kröfur um skýrleika markaðsefnis í fimmta kafla ECSP gagnvart þjónustuveitendum hóp fjármögnunar ásamt birtingu lögbærra yfirvalda á þeim landsákvæðum sem gilda um kröfur í tengslum við markaðsefni þjónustuveitenda hóp fjármögnunar.

Sjötti kafli ECSP varðar lögbær yfirvöld og Evrópsku bankaftirlitsstofnunina (EBA). Kveðið er á um valdheimildir lögbærra yfirvalda sem aðildarríki tilgreina til að gegna hlutverki og skyldum samkvæmt ECSP ásamt samstarfi milli annars vegar lögbærra yfirvalda innbyrðis og við EBA. Þá er í sjöunda kafla ECSP kveðið á um stjórnsýsluviðurlög og aðrar stjórnsýsluráðstafanir lögbærra yfirvalda í tengslum við brot á ákvæðum ECSP.

3.2. Svigrúm við innleiðingu.

Með frumvarpinu er lagt til að ECSP, með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 30/2024 frá 2. febrúar 2024 um upptöku hennar í EES-samninginn og bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn, fái lagagildi. ECSP verði þannig, í samræmi við a-lið 1. mgr. 7. gr. EES-samningsins, tekin í heild upp í landsrétt. Með frumvarpinu er ekki gengið lengra en lágmarkskröfur ECSP kveða á um.

Í ECSP er ekki svigrúm til að víkja frá efnisákvæðum reglugerðarinnar nema að mjög takmörkuðu leyti.

Í 29. gr. ECSP er aðildarríkjum heimilt að tilgreina fleiri en eitt lögbært yfirvald sem gegna því hlutverki og þeim skyldum sem kveðið er á um í ECSP. Í frumvarpi þessu er einungis gert ráð fyrir því að Seðlabanki Íslands sé lögbært yfirvald í skilningi fyrirhugaðra laga.

Í 1. undirgr. 1. mgr. 39. gr. ECSP er kveðið á um að aðildarríki skuli, í samræmi við landslög, kveða á um að lögbær yfirvöld hafi vald til að beita viðeigandi stjórnsluviðurlögum og öðrum stjórnsluráðstöfunum í tengslum við þau brot sem getið er í ákvæðinu. Aðildarríkjum er þó skv. 2. undirgr. 1. mgr. ákvæðisins heimilt að leggja refsingar við brotum frekar en stjórnsluviðurlög. Í frumvarpinu er einungis mælt fyrir um stjórnsluviðurlög. Alvarleg brot á þessu sviði gætu þó varðað refsingu samkvæmt öðrum lögum, svo sem ef þau fela í sér fjársvik eða fjárrátt í andstöðu við almenn hegningarlög, nr. 19/1940, eða innherjasvik eða markaðsmisnotkun í andstöðu við lög um aðgerðir gegn markaðssvikum, nr. 60/2021. Einnig ber að nefna að þær hámarksvaldssektir sem lagðar eru á einstaklinga og lögaðila, sem getið er í 39. gr., skulu miða að lágmarki við fyrirframgefna fjárhæð á gengi evru 9. nóvember 2020 (163,1), sbr. e- og f-lið 2. mgr. ákvæðisins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að miðað sé við þá hámarksfjárhæð sem getið er í 39. gr. og við umreikning úr evrum í íslenskar krónur er námundað upp í næstu heilu milljón króna. Þá er aðildarríkjum heimilt skv. 3. mgr. 39. gr. ECSP að kveða á um að lögbær yfirvöld hafi viðbótarheimildir til að kveða á um stjórnsluviðurlög og aðrar stjórnsluráðstafanir en ekki er gert ráð fyrir slíku í frumvarpinu þar sem lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi kveða á um viðtækar heimildir til slíks. Einnig er vert að minnast á að í 2. mgr. 48. gr. ECSP er aðildarríkjum heimilt að viðhafa einfaldað ferli starfsleyfisveitinga, sbr. 12. gr. ECSP, á meðan umbreytingartímabili 1. mgr. 48. gr. stendur, til aðila sem hafa við gildistöku ECSP starfsleyfi samkvæmt landslögum til að veita hóp fjármögnunarþjónustu. Ekki er talin þörf á að nýta þessa heimild þar sem engir þjónustuveitendur hóp fjármögnunar hér á landi hafa í dag slík starfsleyfi.

3.3. Breytingar á öðrum lögum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á öðrum lögum í tengslum við þjónustuveitendur hóp fjármögnunar til samræmis við kröfur í ECSP. Eins og rakið er í 2. kafla frumvarpsins er á Íslandi ekki að finna regluverk um þjónustuveitendur hóp fjármögnunar en almennt regluverk um útlánastarfsemi og verðbréfavíðskipti er til staðar. Með innleiðingu ECSP verður starfsemi þjónustuveitenda hóp fjármögnunar starfsleyfisskyld og mun Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með starfsemi þjónustuveitendum hóp fjármögnunar og útgáfu starfsleyfa þeirra. Í frumvarpinu er mælt fyrir um breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999, lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til víðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020 og lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021. Um nánari skýringar vísast til athugasemda við 13. gr. frumvarpsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Atvinnufrelsi nýtur verndar skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þau inngríp í og kröfur til starfsemi þjónustuveitenda hóp fjármögnunar sem fyrirhuguð löggjöf gerir ráð fyrir munu byggjast á lögum, styðjast við lögmæt markmið um að tryggja gagnsæi, auka skilvirkni fjármálakerfisins,

stuðla að auknum fjárfestingartækifærum og stuðla að fjármálastöðugleika og þær taka jafnt til aðila sem eru í sambærilegri stöðu. Því er talið að frumvarpið fullnægi kröfum stjórnarskrárinnar.

Íslandi ber skv. a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, að taka gerðir sem samsvara reglugerðum Evrópusambandsins og eru teknar upp í EES-samninginn sem slíkar upp í landsrétt. Í frumvarpi þessu er lagt til að ECSP verði tekin upp í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð. Breytingar eru lagðar til á öðrum lögum á á sviði fjármálaþjónustu í samræmi við kröfur ECSP. Eftirlit með framkvæmd laganna verður í höndum Fjármálaeftirlitsins sem mun jafnframt sjá um veitingu sértækra leyfa á grundvelli laganna. Innleiðing ECSP samræmist skuldbindingum Íslands skv. 7. gr. EES-samningsins og er ekki talin brjóta í bága við neinar aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Aformaskjal var birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 9.-23. desember 2025 (mál nr. S-246/2025) og barst ein umsögn frá Samtökum iðnaðarins. Í umsögninni er tekið fram að samtökin telji frumvarpið vera mikilvægt skref í átt að því að efla aðgengi fyrirtækja að fjármagni og auka samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Samtökin leggja m.a. áherslu á að við innleiðingu ECSP sé tryggt samræmi við evrópska löggjöf, regluverkið sé skilvirkt, viðurlög við brotum gegn ákvæðum ECSP taki mið af meðalhófi og reglusetningarheimildir stjórnvalda skýrt afmarkaðar og bundnar við ramma ECSP. Samtökin styðja frumvarpið með þeim fyrirvara að innleiðing þess stuðli raunverulega að auknu aðgengi fyrirtækja að fjármagni og styðji þar með við fjárfestingu, nýsköpun og tryggi íslenskum fyrirtækjum jafna samkeppnisstöðu innan EES.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Innleiðing ECSP mun setja skýrari ramma um hóp fjármögnunarviðskipti. Honum er ætlað að auðvelda umfangsmikla hóp fjármögnunarþjónustu á innri markaði Evrópusambandsins og auka þannig aðgang frumkvöðla, sprotafyrirtækja, fyrirtækja í stækkunarferli og lítilla og meðalstórra fyrirtækja að fjármagni. Þá er regluverkið til þess fallið að auka fjárfestavernd. Á Íslandi er markaður á sviði hóp fjármögnunar ekki umfangsmikill. Ekki liggja fyrir tölulegar upplýsingar um fjölda aðila sem fara með hlutverk þjónustuveitenda fyrir hóp fjármögnun. Seðlabanki Íslands fer ekki með eftirlitshlutverk gagnvart þeim aðilum sem starfa í dag á þessum markaði þar sem slíkir aðilar eru ekki að veita fjármálaþjónustu og munu þeir ekki falla undir hugtakið þjónustuveitendur samkvæmt ECSP ef starfsemin snertir ekki fjármálaþjónustu.

6.2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði.

Nái frumvarpið fram að ganga mun Fjármálaeftirlitið fara með eftirlit með lögnum og jafnframt önnur verkefni lögbærs yfirvalds á grundvelli ECSP. Innleiðing ECSP gæti leitt til aukinna eftirlitsverkefna hjá Fjármálaeftirlitinu og aukinna krafna gagnvart þjónustuveitendum hóp fjármögnunar, sem getur aukið kostnað þeirra. Jákvæðu áhrifin af lagasetningunni felast einkum í samræmdu regluverki á sviði þjónustuveitenda hóp fjármögnunar fyrir fyrirtæki.

6.3. Samkeppnisskilyrði.

Með innleiðingu ECSP munu þjónustuveitendur hóp fjármögnunar heyra undir sömu samkeppnisskilyrði hér á landi og sambærilegir aðilar annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu þar sem þjónustuveitendur hóp fjármögnunar munu heyra undir heildstæða löggjöf á grundvelli samevrópskra reglna. Ætla má að innleiðing reglugerðarinnar muni gera þjónustuveitendum hóp fjármögnunar hér á landi, og hafa til þess starfsleyfi, auðveldara fyrir að stunda viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu.

6.4. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki er gert ráð fyrir því að samþykkt frumvarpsins hafi áhrif á jafnrétti kynjanna.

6.5. Áætluð fjárhagsáhrif á ríkið.

Ekki er gert ráð fyrir teljandi áhrifum á fjárhag ríkissjóðs. Áætlað er að lagasetningin kunnþi þó að leiða til aukinna útgjalda hjá Fjármálaeftirlitinu sökum aukins eftirlits með þjónustuveitendum hóp fjármögnunar. Þau útgjöld verða þó minni háttar en gætu krafist viðbótarstöðugildis hjá Fjármálaeftirlitinu. Því verður mætt með hagræðingu eða hækkun eftirlitsgjalds samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. mgr. Gerðir sem eru teknar upp í EES-samninginn og samsvara reglugerðum Evrópusambandsins skulu teknar sem slíkar upp í landsrétt, sbr. a-lið 7. gr. EES-samningsins. Í þessu felst sú skylda að leiða reglugerðir Evrópusambandsins, eins og þær hafa verið aðlagðar við upptöku í EES-samninginn, óbreyttar í landsrétt. Því er lagt til að ECSP, eins og hún var aðlöguð við upptöku í EES-samninginn, verði lögfest í heild sinni.

Til viðbótar við svokallaðar altækar aðlaganir sem leiða af bókun 1 við EES-samninginn voru gerðar sértekur aðlaganir á reglugerðinni þegar hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 30/2024 frá 2. febrúar 2024. Altækar aðlaganir eru aðlaganir sem eiga við um allar gerðir sem eru teknar upp í EES-samninginn og er ætlað að tryggja að efni gerða taki mið af eðli samningsins. Þær fela í sér atriði á borð við að vísanir til yferráðasvæða og ríkisborgara aðildarríkja Evrópusambandsins eigi við um yferráðasvæði og ríkisborgara aðildarríkja EES-samningsins og að vísanir til laga Evrópusambandsins eigi við um ákvæði EES-samningsins. Sértekur aðlaganir í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar taka fyrst og fremst mið af tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Tveggja stöða kerfið felur í sér að stofnanir EFTA, svo sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn, fara með mál sem varða EES-/EFTA-ríkin í stað stofnana Evrópusambandsins. Aðlaganirnar fela m.a. í sér að vald til að taka bindandi ákvarðanir sem ECSP felur Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni liggur hjá ESA hvað EFTA-ríkin varðar. Einnig er gerð aðlögun á umbreytingartímabili til að unnt verði að heimila þjónustuveitendum hóp fjármögnunar að halda áfram, í samræmi við gildandi landslög, að veita hóp fjármögnunarþjónustu sem fellur undir gildissvið reglugerðarinnar í eitt ár frá gildistökudegi ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, fremur en til 10. nóvember 2022.

Lagt er til að vísad verði til birtingar gerðarinnar og ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, til samræmis við heimild 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, sbr. 2. másl.

1. mgr. 4. gr. sömu laga. Bókun 1 við EES-samninginn er birt í fylgiskjali í lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

Um 2. mgr. Verði frumvarp þetta að lögum verður ECSP, með þeim aðlögunum sem greint er frá í 1. mgr. greinarinnar, hluti laganna. Þegar vísað er til laga þessara í ákvæðum frumvarpsins er því m.a. átt við ECSP.

Um 2. gr.

Í ECSP er nokkuð um vísanir til tilskipana Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og innleiddar í íslensk lög. Í greininni er til hagræðis gerð grein fyrir því hvernig þær vísanir endurspeglast í íslenskum lögum. Samkvæmt lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, sbr. 7. gr. EES-samningsins, eiga aðildarríkin val um form og aðferð við innleiðingu tilskipana. Taka ber mið af því við túlkun tilvísana til tilskipana í efnisákvæðum ESB-reglugerða sem lögfestar eru hér á landi. Líta verður svo á að ákvæði ECSP sem t.d. vísa til starfsleyfa samkvæmt tiltekinni tilskipun feli í sér tilvísun til samsvarandi innleiðingarlöggjafar í öðru EES-ríki.

Hér á eftir er greint frá því hvar þær reglugerðir Evrópusambandsins sem helst er vísað til í ECSP og heyra undir EES-samninginn hafa verið innleiddar:

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1093/2010 frá 24. nóvember 2010 um að koma á fót evrópskri eftirlitsstofnun (Evrópska bankaeftirlitsstofnunin), um breytingu á ákvörðun nr. 716/2009/EB og niðurfellingu ákvörðunar framkvæmdastjórnarinnar 2009/78/EB er innleidd með lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017.
2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1095/2010 frá 24. nóvember 2010 um að koma á fót evrópskri eftirlitsstofnun (Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin), um breytingu á ákvörðun nr. 716/2009/EB og um niðurfellingu á ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2009/77/EB er innleidd með lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017.
3. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 frá 26. júní 2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 er innleidd með lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.
4. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1286/2014 frá 26. nóvember 2014 um lykilupplýsingaskjöl fyrir pakkaðar og váttryggingatengdar fjárfestingarafurðir fyrir almenna fjárfesta er innleidd með lögum um lykilupplýsingaskjöl vegna tiltekinna fjárfestingarafurða fyrir almenna fjárfesta, nr. 55/2021.
5. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsta miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (GDPR) er innleidd með lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.
6. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal þegar verðbréf eru boðin í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB er innleidd með lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020.

Áformað er að taka upp í EES-samninginn og innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/2033 frá 27. nóvember 2019 um varfærniskröfur fyrir verðbréfafyrirtæki og breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 1093/2010, (ESB) nr. 575/2013, (ESB) nr. 600/2014 og (ESB) nr. 806/2014, sem vísað er til í ECSP.

Um 3. gr.

Aðildarríki skulu skv. 29. gr. ECSP tilnefna lögbært yfirvald sem hefur eftirlit með því að farið sé eftir ákvæðum reglugerðarinnar. Meðal helstu verkefna lögbærs yfirvalds eru umsjón með útgáfu starfsleyfa, upplýsingamiðlun og ákvörðun og beiting stjórnsýsluviðurlaga vegna brota gegn ákvæðum reglugerðarinnar.

Lagt er til að Seðlabanki Íslands verði lögbært yfirvald hér á landi. Meðal verkefna Seðlabankans er að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi og annast almennt eftirlit með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli og að hún sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 1. og 4. mgr. 2. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019. Verkefni lögbærs yfirvalds samkvæmt ECSP falla vel að því.

Lagt er til að tilgreint verði að Fjármálaeftirlitið fari með eftirlit með lögnum og fari með önnur verkefni lögbærs yfirvalds samkvæmt ECSP. Fjármálaeftirlitið er hluti af Seðlabankanum, sbr. 1. másl. 4. mgr. 2. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Fjármálaeftirlitsnefnd bankans kemur að ákvörðunum sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu í lögum eftir því sem nánar greinir í 3. másl. 2. mgr. 3. gr. og 15. gr. laganna. Starfsemi Fjármálaeftirlitsins er fjármögnuð með eftirlitsgjaldi sem eftirlitsskyldir aðilar og aðrir gjaldskyldir aðilar greiða samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, sbr. 1.–3. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 8. gr. þeirra laga. Lögin fela Fjármálaeftirlitinu m.a. víðtækar heimildir til að afla upplýsinga og gagna, þar á meðal með vettvangskonnum og með því að kalla einstaklinga til skýrslugjafar, og til að krefjast úrbóta að viðlögðum dagsektum ef eftirlitsskyldir aðilar fylgja ekki lögum og reglum. Um eftirlitið gilda einnig stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttar, svo sem reglur um jafnræði, meðalhóf og andmælarétt.

Seðlabankinn er sjálfstæð stofnun, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um Seðlabanka Íslands, og ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins verða ekki kærðar til annars stjórnvalds. Þær sæta aftur á móti endurskoðun dómstóla eftir almennum reglum, sbr. m.a. 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Sá sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni af hálfu Fjármálaeftirlitsins getur einnig kvartað til umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997. Umboðsmaður getur látið í ljós álit sitt á því hvort athöfn Fjármálaeftirlitsins hafi brotið í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum og beint til þess tilmælum um úrbætur. Álit umboðsmanns er þó ekki lagalega bindandi.

Fjallað er um samstarf Fjármálaeftirlitsins við Eftirlitsstofnun EFTA og hinar evrópsku eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði í lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017. Fjallað er nánar um hlutverk og valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði fjármálaeftirlits í 25. gr. a og bókun 8 við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, sbr. auglýsingu nr. 64/2021 í C-deild Stjórnartíðinda.

Í 2. mgr. kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi þær eftirlits- og rannsóknarheimildir sem kveðið er á um í 30. gr. ECSP. Þar er m.a. kveðið á um heimild til að banna eða stöðva tímabundið hóp fjármögnunarútboð, hóp fjármögnunarþjónustu og kynningu á markaðsefni ásamt heimild til að yfirfæra gildandi samninga til annars þjónustuveitanda hóp fjármögnunar í tilvikum þar sem starfsleyfi þjónustuveitanda hóp fjármögnunar er afturkallað. Einnig er vert að nefna að á grundvelli b-liðar 1. undirgr. 1. mgr. 39. gr. ECSP skal vera tryggt að lögbært

yfirvald hafi vald til að beita viðeigandi stjórnarsýsluviðurlögum og öðrum stjórnarsýsluráðstöf-unum vegna brests á því að samstarf hafi verið haft við það eða farið að kröfum þess við rannsókn eða í tengslum við skoðun eða beiðni eins og um getur í 1. mgr. 30. gr. ECSP. Á grundvelli laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hefur Fjármálaeftirlitið yfir að ráða viðeigandi stjórnarsýsluúræðum vegna slíks.

Um 4. gr.

Í greininni, sem byggist á 39. gr. reglugerðar (ESB) 2020/1503, er fjallað um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota gegn nánar tilgreindum ákvæðum ECSP.

Í 1. mgr. eru talin upp öll þau ákvæði ECSP sem heimilt er að sekta fyrir sé brotið gegn, eftir atvikum eins og þær eru nánar útfærðar í reglugerð ráðherra eða reglum Seðlabanka Íslands. Ákvæðið samræmist a-lið 1. undirgr. 1. mgr. 39. gr. ECSP. Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir tekur bæði til einstaklinga og lögaðila.

Ákvæði 2. mgr. varða hámarksstjórnvaldssektir sem hægt er að leggja á einstaklinga eða lögaðila. Hámarksviðmið stjórnvaldssekta fyrir bæði einstaklinga og lögaðila skal skv. e- og f-lið 2. mgr. 39. gr. ECSP nema að minnsta kosti 500.000 evrum, eða samsvarandi fjárhæð í gjaldmiðli aðildarríkja sem ekki hafa evru sem lögeyri hinn 9. nóvember 2020, þ.e. 82 millj. kr. Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. er þó lagt til að sekt sem lögð er á lögaðila geti orðið hærri en 82 millj. kr. eða allt að 5% af veltu hans samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi eða 5% af síðasta samþykktu samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu. Hver þessara fjárhæða sem hæst reynist mun þannig ákvarða hámarksfjárhæð sekta hverju sinni. Hámarksviðmiðið 82 millj. kr. skal þannig gilda ef að 5% af veltu lögaðilans nema lægri fjárhæð.

Ákvæði 3. mgr. kveður á um heimild til að leggja á stjórnvaldssekt á lögaðila sem er allt að tvöföld fjárhæð ávinningsins af brotinu, enda sé hægt að ákvarða þann ávinning, ef sú fjárhæð er umfram hámarksfjárhæðirnar sem um getur í 2. mgr. ákvæðisins. Ákvæðið byggist á d-lið 2. mgr. 39. gr. ECSP. Eðli málsins samkvæmt verður aðeins miðað við ávinning af broti ef unnt er að meta fjárhæð hans.

Í 4. mgr. ákvæðisins er lagt til að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssektir verði aðfararhæfar, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989, til að stuðla að því að þær hafi tilskilin áhrif. Réttur aðila til að bera ákvörðun Fjármálaeftirlitsins undir dómstóla er talinn tryggja réttaröryggi nægjanlega. Um framkvæmd fullnustunnar fer samkvæmt lögum um aðför. Í málsgreininni er jafnframt lagt til að dráttarvextir leggist á stjórnvaldssekt sem ekki er innt af hendi innan mánaðar frá því að tilkynnt er um hana til að knýja á um greiðslu. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssekt telst hafa verið tilkynnt þegar hún er komin til viðtakanda. Ekki er áskilið að sýnt sé fram á að hún sé komin til vitundar hans. Fjallað er nánar um dráttarvexti í III. kafla laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

Þá ber að nefna að af 42. gr. ECSP leiðir að Fjármálaeftirlitinu er skylt að birta ákvarðanir um stjórnvaldssektir og önnur viðurlög og ráðstafanir vegna brota gegn lögum, sbr. a-liður 2. mgr. 39. gr. ECSP.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að banna einstaklingi sem ber ábyrgð á broti skv. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins að gegna stjórnunarstörfum hjá þjónustuveitendum hópþjármögnunar. Greinin byggist á c-lið 2. mgr. 39. gr. ECSP og tekur til stjórnarmanns eða stjórnanda hjá lögaðila sem ber ábyrgð á brotinu eða annarra einstaklinga

sem gerðir eru ábyrgir fyrir því. Um ákvörðun um bann við stjórnunarstörfum fer skv. 7. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir að bæði ásetnings- og gáleysisbrot varði stjórnvaldssektum og öðrum viðurlögum samkvæmt lögnum, verði frumvarpið samþykkt, til að styrkja varnaðaráhrif þeirra og til samræmis við það sem almennt gildir um stjórnsýsluviðurlög á sviði fjármála-markaðar. Saknæmisstig getur þó haft áhrif á það hversu alvarlegt brot er talið og þar með ákvörðun stjórnvaldssektar eða annarra viðurlaga.

Um 7. gr.

Ákvæðið, sem byggist á 40. gr. ECSP, kveður á um að Fjármálaeftirlitið skuli taka tillit til allra atvika sem máli skipta þegar það ákveður tegund og umfang stjórnsýsluviðurlaga og annarra ráðstafana vegna brota gegn ákvæðum frumvarpsins. Talin eru upp nokkur atriði sem skal líta til eftir því sem við á hverju sinni. Meginatriðið er að viðurlög hafi tilhlýðileg varnarnaðaráhrif. Þau þurfa því m.a. að vinna gegn því að brotlegir aðilar hagnist á brotum eða komist hjá tapi.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði veitt heimild til að ljúka ákveðnum málum með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sættir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að sátt sé bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt hana og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Seðlabanki Íslands hefur á grundvelli annarra laga á sviði fjármálamarkaða sett reglur um heimild fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands til að ljúka máli með sátt, nr. 1234/2024.

Í sátt felst yfirleitt að málsaðili gengst við broti og upplýsir að fullu um það auk þess að greiða sekt, sem er þó lægri en ef Fjármálaeftirlitið hefði einhliða lagt á stjórnvaldssekt. Sátt getur einnig falið í sér annars konar úrræði, svo sem um viðeigandi úrbætur. Brjótí málsaðili gegn sátt getur Fjármálaeftirlitið fellt hana úr gildi og tekið mál til meðferðar á ný og þá eftir atvikum gert honum stjórnvaldssekt eða beitt öðrum ráðstöfunum.

Um 9. gr.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið það hluta af réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé ekki skylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Dómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að ákvæðið geti við ákveðnar aðstæður verndað rétt manns til að fella ekki á sig sök í tengslum við meðferð stjórnsýslumála og ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga, einkum stjórnvaldssekta. Ekki hefur þó enn verið sett almenn regla í íslensk lög um rétt einstaklinga til þess að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnsýslumála sem geta leitt til ákvörðunar stjórnsýsluviðurlaga. Því er lagt til að rétturinn verði tilgreindur í þessu ákvæði frumvarpsins. Ákvæðið byggist á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, nr. 55/2007, sem aftur byggðust á skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006.

Ákvæðið tekur aðeins til einstaklinga en ekki til lögaðila. Ákvæðinu er ekki ætlað að taka til réttinda annarra einstaklinga en þeirra sem eru aðilar að stjórnsýslumáli. Því hefur maður

ekki rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn með vísan til þess að uppi sé rökstuddur grunur um lögbrot þriðja manns og upplýsingar eða gögn kunni að fella sök á hann.

Vernd ákvæðisins verður virk þegar rökstuddur grunur vaknar um að einstaklingur hafi gerst sekur um lögbrot. Þannig verða að vera fyrir hendi aðstæður eða sönnunargögn sem benda til sektar hans og rannsókn verður að beinast að honum sérstaklega en ekki fleirum.

Ef fyrir hendi er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið lögbrot sem varðað getur stjórnsluviðurlögum er honum aðeins skylt að veita upplýsingar eða gögn ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Honum væri t.d. skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang. Einstaklingur getur aftur á móti ákveðið að nýta sér ekki þagnarrétt sinn og bæði tjáð sig og afhent gögn í stjórnslumáli sem kann að ljúka með stjórnsluviðurlögum. Við þær aðstæður telst ekki brotið gegn þagnarrétti hans.

Áréttað skal að rétturinn er víðtækari en að neita að gefa munnlegar upplýsingar. Hann tekur einnig til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur fellt sök á hann. Það breytir þó ekki heimildum sem lög veita til þess að afla gagna með þvingunaraðgerðum þar sem ekki er þörf á atbeina hins grunaða eins og t.d. húsleit og haldlagningu gagna sem finnast við slíka leit. Þá er ákvæðinu ekki ætlað að leysa einstakling undan lagalegri skyldu til að veita stjórnvaldi aðgang að húsnæði eða hirslum í fyrirtækjum. Mestu skiptir það markmið með ákvæðinu að einstaklingi verði ekki gert skylt að ljá rannsókn atbeina sinn þegar rökstuddur grunur leikur á að hann hafi gerst sekur um lögbrot.

Um 10. gr.

Lagt er til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum og öðrum stjórnsluviðurlögum samkvæmt lögnum, verði frumvarpið óbreytt að lögum, falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk til að knýja á um úrlausn mála. Sams konar ákvæði er að finna í ýmsum lögum á sviði fjármálaþjónustu og er uppruna þess að rekja til laga nr. 55/2007, um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.

Rétt er að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það hvenær háttsemi telst lokið. Af því leiðir m.a. að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrott er að ræða telst brotið ekki lokið fyrr en hinu ólögsmæta ástandi linnir og upphaf frestsins telst þá einnig frá þeim tíma. Þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindrar 1. málsl. 2. mgr. ekki að aðrir aðilar, sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti, verði beittir stjórnvaldssektum eða öðrum stjórnsluviðurlögum. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Um 11. gr.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er í allmörgum ákvæðum ECSP veitt vald til að samþykkja undirgerðir til að útfæra nánar viss atriði reglugerðarinnar. Lagt er til að ráðherra verði heimilað að innleiða með reglugerð þær undirgerðir sem ekki byggjast á tæknistöðlum frá evrópskum eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði en Seðlabanka Íslands verði heimilað að innleiða þær undirgerðir sem byggjast á slíkum tæknistöðlum með reglum. Tíðkast hefur að Seðlabanki Íslands innleiði tæknistaða frá evrópskum eftirlitsstofnunum. Seðlabankinn á áheyrnaraðild að evrópskum eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði og tekur þátt í starfi vinnuhópa á þeirra vegum, sem fást við mótun tæknistaðla. Innleiðing þeirra stendur Seðlabankanum því nær og eru þessi viðmið lögð til grundvallar í mörgum lagabálkum á sviði fjármálaþjónustu. Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilað að innleiða með reglugerð eina undirgerð sem fjallar um umbreytingatímabil varðandi áframhaldandi veitingu

hópfjármögnunarþjónustu, sbr. 1. og 3. mgr. 48. gr. ECSP. Í 2. mgr. er lagt til að Seðlabanki Íslands innleiði með reglum allnokkrar undirgerðir sem byggjast á tæknistöðlum.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin öðlist gildi 1. júlí 2026.

48. gr. ECSP varðar umbreytingartímabil að því er varðar hópfjármögnunarþjónustu sem veitt er í samræmi við landslög. Í f-lið 3. mgr. 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 30/2024 frá 2. febrúar 2024 er gerð aðlögun á 1. mgr. 48. gr. ECSP. Aðlögunin felur í sér að þjónustuveitendur hópfjármögnunar geta haldið áfram að veita hópfjármögnunarþjónustu, í samræmi við gildandi landslög, þótt þeir hafi ekki fengið starfsleyfi skv. 12. gr. ECSP í eitt ár frá gildistökudegi ákvörðunarinnar, þ.e. fram til 1. júlí 2027. Ákvörðunin sætir enn stjórnskipulegum fyrirvara og hefur því ekki tekið gildi.

Um 13. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á fimm lagabálkum.

Í fyrsta lagi er lögð til breyting á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, þar sem við gildistöku laga þessara, verði frumvarpið samþykkt, munu þjónustuveitendur hópfjármögnunar falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Þjónustuveitandi hópfjármögnunar er lögaðili sem veitir hópfjármögnunarþjónustu, sbr. e-lið 1. mgr. 2. gr. ECSP.

Í öðru lagi er lögð til breyting á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999. ECSP gerir ráð fyrir starfsleyfisveitingu þjónustuveitenda hópfjármögnunar og nauðsynlegt er að Seðlabanki Íslands geti innheimt gjald fyrir starfsleyfisveitingu í samræmi við þá vinnu sem það útheimtir af hálfu eftirlitsins. Þjónustuveitendur hópfjármögnunar eru sambærilegir þeim aðilum sem taldir eru upp í 2. tölul 2. mgr. 7. gr. og því talið eðlilegt að þeir verði felldir undir þann tölulið varðandi greiðslu kostnaðar.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Í ECSP er gert ráð fyrir því að þjónustuveitendur hópfjármögnunar fari eftir landslögum sem sett eru til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2015/849 (fjórðu peningabættistilskipun Evrópusambandsins), sbr. lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Með breytingunni verða þjónustuveitendur hópfjármögnunar, líkt og þeir eru skilgreindir í e-lið 1. mgr. 2. gr. ECSP, tilkynningarskyldir á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Í fjórða lagi er lagt til að færð verði í lög breyting sem gerð er í 46. gr. ECSP á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal þegar verðbréf eru boðin í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB. Reglugerðin er innleidd með lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020.

Í fimmta lagi er lögð til breyting á lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021. Breytinguna má rekja til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1504 frá 7. október 2020 um breytingu á tilskipun 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga. Breytingin gerir það að verkum að lögaðilar sem hafa starfsleyfi til að starfa sem þjónustuveitendur hópfjármögnunar falla ekki undir gildissvið laga um markaði fyrir fjármálagerninga

Í 47. gr. ECSP er gert ráð fyrir breytingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1937 frá 23. október 2019 um verndun þeirra sem tilkynna um brot á lögum sambandsins. Breytingin gerir það að verkum að tilskipunin gildir um brot á ECSP. Tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd hér á landi. Breytingin á henni endurspeglast því ekki í frumvarpinu.