|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um fjárhagslegar viðmiðanir / FJR19040078 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneyti / Gunnlaugur Helgason |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 5. júlí 2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Greiðslur samkvæmt lánssamningum, afleiðum og öðrum fjárhagslegum samningum ráðast oft af þróun vísitalna sem eiga að mæla verðgildi á borð við vexti, gengi gjaldmiðla, virði hlutabréfasafna eða verð á hrávöru. Til dæmis er algengt að vextir af bankalánum jafngildi vísitölum sem eiga að mæla vexti milli banka með ákveðnu álagi.  Hætta getur verið á að þeir sem taka saman slíkar viðmiðanir eða leggja til upplýsingar sem þær byggjast á misnoti aðstöðu sína ef þeir hafa hag af því að þær þróist á tiltekinn veg. Bankar gætu til dæmis hagnast á því veita villandi upplýsingar um lánskjör sín í því skyni að hafa áhrif á viðmiðun sem á að mæla vexti milli banka ef vextir af lánum sem þeir hafa veitt byggjast á viðmiðuninni. Eftir fjármálakreppuna kom í ljós að alþjóðlegir bankar höfðu í hagnaðarskyni hagrætt Euribor-, Libor-, og Tibor-vöxtum, sem eiga að mæla vexti milli banka á evrusvæðinu, í London og í Tókýó og liggja til grundvallar fjölmörgum samningum á fjármálamarkaði, og grunur lék á um hagræðingu á viðmiðunum á gjaldeyris- og hrávörumörkuðum.  Evrópusambandið gaf í júní 2016 út [reglugerð um fjárhagslegar viðmiðanir](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R1011)[[1]](#footnote-1) („viðmiðanareglugerðin“) til að taka á slíkum hagsmunaárekstrum og stuðla að áreiðanlegri viðmiðunum á fjármálamarkaði. Hún kom að mestu leyti til framkvæmda 1. janúar 2018 en viss ákvæði koma þó ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2020. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur einnig gefið út 21 afleidda gerð sem útfærir nánar afmörkuð atriði reglugerðarinnar. Þær eru tilgreindar í fylgiskjali. Stefnt er að því að taka viðmiðanareglugerðina og afleiddar gerðir upp í [samninginn um Evrópska efnahagssvæðið](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1993002.html) („EES-samninginn“) fyrir 1. janúar 2020.  Viðmiðanareglugerðin gildir bæði um gerð viðmiðana, þar á meðal framlagningu ílagsgagna sem liggja þeim til grundvallar, og notkun. Með „viðmiðunum“ er í grófum dráttum átt við tölur sem eru almenningi aðgengilegar, eru ákvarðaðar með reglulegu millibili á grundvelli tiltekinna verðgilda og eru notaðar til að ákvarða greiðslur, virði fjárhagslegra gerninga eða eignaskiptingu fjárfestingarsjóða. Tilgreindir aðilar eru undanþegnir reglugerðinni, þar á meðal seðlabankar og yfirvöld sem taka saman viðmiðanir vegna opinberrar stefnu.  Aðilum sem hyggjast hafa umsjón með viðmiðunum er samkvæmt reglugerðinni skylt að fá starfsleyfi eða skrá sig hjá lögbæru yfirvaldi. Settar eru reglur um stjórnarhætti, innra eftirlit og upplýsingagjöf þeirra til að stemma stigu við áhrifum hagsmunaárekstra. Þeir skulu varðveita gögn og hafa verkferla til að vinna úr kvörtunum og útvistun starfsþátta eru sett mörk.  Settar eru reglur um aðferðafræði við söfnun og úrvinnslu gagna við ákvörðun viðmiðunar. Ílagsgögn skulu endurspegla þann markað eða efnahagslega veruleika sem viðmiðun er ætlað að mæla. Almennt skal stuðst við gögn um viðskipti sem hafa átt sér stað fremur en tilboð eða áætlanir. Aðferðafræði við ákvörðun viðmiðunar skal vera skýr og gera skal lykilþætti hennar aðgengilega. Umsjónaraðilar skulu setja hátternisreglur fyrir þá sem leggja til ílagsgögn, tryggja að þeir fari eftir þeim og tilkynna yfirvöldum um grun um brot. Gerðar eru sérstakar kröfur til lánastofnana, rekstrarfélaga verðbréfasjóða og annarra aðila undir eftirliti sem eru tilgreindir í reglugerðinni sem leggja til ílagsgögn, meðal annars um fullnægjandi stjórnarhætti og innra eftirlit til að stuðla að því að gögn sem þeir leggja til séu áreiðanleg og að hagsmunaárekstrar hafi ekki áhrif á framlagningu þeirra.  Aðilum undir eftirliti er eingöngu heimilt að notast við viðmiðun sem fellur undir reglugerðina ef hún eða umsjónaraðili hennar er á skrá á vef Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunarinnar. Á skránni eru í grófum dráttum umsjónaraðilar innan Evrópusambandsins sem hafa fengið starfsleyfi eða skráð sig hjá lögbæru yfirvaldi og viðmiðanir utan Evrópusambandsins sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins eða lögbær yfirvöld hafa viðurkennt. Þó má notast áfram við viðmiðun frá umsjónaraðila utan Evrópusambandsins sem er ekki á skránni ef byrjað var að nota hana fyrir 1. janúar 2020. Aðilum undir eftirliti er samkvæmt reglugerðinni skylt að gera áætlanir um hvernig skuli brugðist við ef aðgengi að viðmiðunum sem þeir nota raskast.  Kröfur samkvæmt reglugerðinni ráðast að nokkru leyti af því um hvers konar viðmiðun er að ræða. Ýmsar kröfur varðandi ílagsgögn gilda ekki ef þau eru fengin frá skipulegum verðbréfamarkaði, markaðstorgi fjármálagerninga eða tilgreindum öðrum aðilum og sérstakar kröfur eru gerðar til vaxta- og hrávöruviðmiðana. Auknar kröfur eru gerðar til viðmiðana sem teljast mjög mikilvægar,[[2]](#footnote-2) einkum til að tryggja viðhald þeirra og aðgengi. Umsjónaraðilar viðmiðana sem teljast mikilvægar en ekki mjög mikilvægar geta sóst eftir undanþágum frá fáeinum kröfum reglugerðarinnar og umsjónaraðilar viðmiðana sem teljast ekki mikilvægar eru undanþegnir ýmsum kröfum.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Innleiðing viðmiðanareglugerðarinnar eins og hún verður aðlöguð við upptöku í EES-samninginn og afleiddra gerða.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Í lögum eru ýmis ákvæði sem geta varðað gerð og notkun viðmiðana. Sem dæmi má nefna að í [lögum um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011120.html), [lögum um neytendalán, nr. 33/2013](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2013033.html), og [lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016118.html), eru ákvæði um upplýsingagjöf til viðskiptavina vegna vísitölutengingar fjárhæða og fjársvik og markaðsmisnotkun varða refsingu samkvæmt [almennum hegningarlögum, nr. 19/1940](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1940019.html), og [lögum um verðbréfaviðskipti, nr. 108/2007](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007108.html). Ekki er þó í gildi sérstök löggjöf um fjárhagslegar viðmiðanir sem tekur á öllum þeim þáttum sem viðmiðanareglugerðin nær til. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Í [sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a5aa63d9-d5b4-11e7-9422-005056bc530c) segir að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Stefnt sé að auknu trausti á íslenskum fjármálamarkaði, auknu gagnsæi og fjármálastöðugleika. Unnið verði að frekari skilvirkni í fjármálakerfinu með það að leiðarljósi að lækka kostnað neytenda. Þá telji ríkisstjórnin það eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands að sinna framkvæmd EES-samningsins vel.  Í umfjöllun um stefnumótun á sviði markaðseftirlits, neytendamála og stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar í [greinargerð með tillögu til þingsályktunar um fjármálaætlun fyrir árin 2020–2024](https://www.althingi.is/altext/pdf/149/s/1181.pdf) segir að mikilvægt sé að á Íslandi gildi sömu reglur og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Samræmdar reglur leiði til aukins trúverðugleika, skapi viðskiptatækifæri fyrir innlend fyrirtæki erlendis og auðveldi þátttöku erlendra fyrirtækja á innlendum markaði. Því verði til að mynda lögð áhersla á að fækka óinnleiddum Evrópugerðum á fjármálamarkaði.  Í [Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e544d852-fc8f-11e8-942f-005056bc4d74) segir að til þess að tryggja að laga- og regluverk á fjármálamarkaði stuðli allt í senn að traustum, stöðugum og hagkvæmum fjármálamarkaði ættu íslensk stjórnvöld að leggja áherslu á tímanlega innleiðingu Evrópuregluverks fyrir fjármálamarkað.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Innleiðing viðmiðanareglugerðarinnar og afleiddra gerða samræmist markmiðum ríkisins um góða framkvæmd EES-samningsins, traust og skilvirkt fjármálakerfi og vernd neytenda. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Mikilvægt er að lagaumgjörð fjármálamarkaða á Íslandi sé vönduð og í samræmi við löggjöf annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Yrði ekkert aðhafst yrðu reglur um fjárhagslegar viðmiðanir á Íslandi ekki í samræmi við reglur annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu, sem kynni að hafa áhrif á hagsmuni íslenskra fyrirtækja og neytenda, auk þess sem Íslands teldist þá brotlegt við EES-samninginn.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Fyrirhuguð löggjöf felur í sér inngrip í starfsemi aðila sem gera og nota viðmiðanir sem verða að íslenskri stjórnskipan að hafa stoð í lögum. Önnur úrræði en lagasetning duga því ekki til.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   *Form*  EES-reglugerðir skulu teknar sem slíkar upp í landsrétt samningsaðila, sbr. a-lið 7. gr. EES-samningsins. Því ber að taka viðmiðanareglugerðina í heild upp í íslensk lög. Tvær leiðir koma til greina, tilvísunaraðferð eða umritunaraðferð. Ef notast væri við tilvísunaðferð væri í frumvarpi til laga um innleiðingu gerðarinnar vísað til texta hennar í fylgiskjali með lögunum eða í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Ef notast væri við umritunaraðferð kæmi til greina að taka texta gerðarinnar upp í ný heildarlög eða með breytingum á gildandi lögum.  *Efni*  Aðildarríki skulu samkvæmt viðmiðanareglugerðinni tilnefna eitt eða fleiri lögbær yfirvöld með fullnægjandi rannsóknar- og stjórnsýsluviðurlagaheimildir til að tryggja framfylgd hennar. Kveða má um refsingar í stað eða til viðbótar við stjórnsýsluviðurlög. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   *Form*  Áformað er að innleiða viðmiðanareglugerðina með nýjum lögum með vísun til birtingar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Sú aðferð er einföld og tryggir að texti gerðarinnar sé réttilega í lög leiddur. Stefnt er að því að leggja frumvarp til að innleiða gerðina fyrir Alþingi í febrúar 2020 enda hafi íslensk útgáfa hennar verið birt þá.  Í kjölfar lögfestingar viðmiðanareglugerðinnar er ráðgert að innleiða níu afleiddar gerðir með reglugerð ráðherra en tólf afleiddar gerðir, sem byggjast á tæknistöðlum frá Verðbréfamarkaðseftirlitsstofnun Evrópu, með reglum Seðlabanka Íslands. Tíðkast hefur að Fjármálaeftirlitið, sem sameinast á Seðlabankanum næstu áramót, innleiði tæknistaðla frá Evrópsku eftirlitsstofnununum á fjármálamarkaði þar sem eftirlitið á áheyrnaraðild að stofnununum og tekur þátt í starfi vinnuhópa á þeirra vegum sem fást við mótun tæknistaðla.  *Efni*  Áformað er að fela Fjármálaeftirlitinu eftirlit með því að farið sé að lögunum enda fer það almennt með eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. [lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1998087.html).  Fyrirhugað er að eftirlitið geti lagt á stjórnvaldssektir fyrir brot gegn viðmiðanareglugerðinni og beitt öðrum stjórnsýsluviðurlögum sem 2. mgr. 42. gr. reglugerðarinnar mælir fyrir, þar á meðal að birta tilkynningu um brot, afturkalla starfsleyfi brotlegs lögaðila og banna tímabundið að einstaklingur sem ber ábyrgð á broti sinni stjórnunarstörfum hjá aðila undir eftirliti. Til greina kemur að alvarlegri brot varði auk þess sektum eða fangelsi til að tryggja nægjanleg varnaðaráhrif.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Ekki er gert ráð fyrir breytingum á gildandi lögum eða reglum. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Atvinnufrelsi nýtur verndar í 1. mgr. 75. gr. [stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html). Fyrirhuguð löggjöf felur í sér inngrip í starfsemi aðila sem taka saman og nota viðmiðanir sem verða að íslenskri stjórnskipan að hafa stoð í lögum, líkt og fyrr greinir.  Fyrirhugað er að taka viðmiðanareglugerðin upp í EES-samninginn. Innleiðing hennar í íslensk lög eftir upptöku samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Já. Áformin varða fjármálaþjónustu sem fellur undir 3. kafla III. hluta EES-samningsins, sbr. einnig IX. viðauka samningsins.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Aðilar sem gera og nota fjárhagslegar viðmiðanir, þar á meðal Kauphöll Íslands hf., fjármálafyrirtæki, lántakar og fjárfestar.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei. Gerðin fellur undir málefnasvið fjármála- og efnahagsráðuneytis skv. 8. tölul. 5. gr. [forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 119/2018](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018119.html).   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Haft var samráð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands um tilhögun vinnu við innleiðingu viðmiðanareglugerðarinnar og afleiddra gerða og við gerð þessa áformaskjals og frummats á áhrifum lagasetningar. Skjölin voru send í innra samráð til annarra ráðuneyta í júní 2019. Með hliðsjón af ábendingum forsætisráðuneytis var skerpt á því að til stæði að innleiða viðmiðanareglugerðina með nýjum stofnlögum og aukið við umfjöllun um fyrirhuguð viðurlög í lið D.1.   1. **Fyrirhugað samráð**   Haft verður samráð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands við gerð frumvarps til að innleiða viðmiðanareglugerðina. Til greina kemur að skipa starfshóp með fulltrúum frá stjórnvöldum og hagsmunaaðilum, svo sem Kauphöll Íslands hf. og Samtökum fjármálafyrirtækja, til að vinna frumvarpið.  Gert er ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneytið og Fjármálaeftirlitið hafi samráð við innleiðingu afleiddra gerða eftir þörfum.  Ráðgert er að birta drög að frumvarpi og reglugerð(um) í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Misnotkun aðstöðu til að hafa óeðlileg áhrif á fjárhagslegar viðmiðanir grefur undan trausti á fjármálamörkuðum og skilvirkni þeirra og getur skaðað neytendur og fjárfesta. Almennt má ætla að traust fyrirkomulag um gerð þeirra auki skilvirkni fjármálamarkaða og bæti stöðu neytenda og fjárfesta. Að því leyti má ætla að lögfesting viðmiðanareglugerðarinnar hafi jákvæð áhrif, auk þess sem hún er nauðsynleg til að tryggja samræmi við reglur í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Á móti vegur að hún leggur nokkrar byrðar á umsjónaraðila viðmiðana og aðila undir eftirliti sem leggja til ílagsgögn. Á heildina litið er ávinningurinn af lögfestingu reglugerðarinnar þó líklega meiri en kostnaðurinn. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já. Áformað er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda fyrir áramót og leggja frumvarp fyrir Alþingi þegar viðmiðanareglugerðin og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku hennar í EES-samninginn hefur verið birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Líklegt er að það verði um eða eftir næstu áramót og því verði unnt að leggja frumvarpið fram á fyrstu mánuðum næsta árs.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Líklega verður lagt til að lög um innleiðingu viðmiðanareglugerðarinnar taki gildi nokkrum vikum eða mánuðum eftir samþykkt til að veita Fjármálaeftirlitinu og hagsmunaaðilum tíma til undirbúnings. Þar sem þegar liggur fyrir að innleiða þarf reglugerðina ættu viðkomandi þó þegar að geta hafið undirbúning sem dregur úr þörf á löngum gildistökufresti.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Aðilar sem gera og nota fjárhagslegar viðmiðanir þurfa að hlíta ákvæðum viðmiðanareglugerðarinnar. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með því.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Áhrif á gæði og notkun fjárhagslegra viðmiðana og á kostnað aðila sem hafa umsjón með viðmiðunum og leggja til ílagsgögn.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skal fyrir 1. janúar 2020 skila skýrslu um viðmiðanareglugerðina. Gert er ráð fyrir að lögbær yfirvöld aðildarríkja eigi samstarf við hana um öflun gagna. |
| 1. **Annað** |
| Nei. |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Listi yfir afleiddar gerðir** |

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/1011 frá 8. júní 2016 um vísitölur sem notaðar eru sem viðmiðanir í fjármálagerningum og fjárhagslegum samningum eða til að mæla árangur fjárfestingarsjóða og um breytingu á tilskipunum 2008/48/EB og 2014/17/ESB og reglugerð (ESB) nr. 596/2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sem stendur eru aðeins Euribor-, Eonia-, Libor-, Stibor- og Wibor-vextir skilgreindir sem mjög mikilvægar viðmiðanir, sbr. [framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2019/482](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0482). [↑](#footnote-ref-2)