



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um peningamarkaðssjóði / FJR21090046
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið / Elísabet Júlíusdóttir lögfræðingur
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	16. desember 2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Fyrirhuguð er ný löggjöf um peningamarkaðssjóði til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131 frá 14. júní 2017 um peningamarkaðssjóði (e. money market funds), sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2020 frá 7. febrúar 2020. Stjórnskipulegum fyrirvara hefur ekki verið aflétt vegna gerðarinnar, en fyrirhuguð er að leggja þingsályktunartillögu þess efnis fyrir Alþingi vorið 2022.

Með lögum um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingsjóði, nr. 128/2011, sem tóku gildi 1. nóvember 2011, voru peningamarkaðssjóðir flokkaðir sem verðbréfasjóðir. Þeir höfðu áður verið reknir hér á landi sem fjárfestingarsjóðir og höfðu því haft rýmri fjárfestingarheimildir en verðbréfasjóðir. Engar sérstakar hömlur höfðu gilt gagnvart fjárfestingum peningamarkaðssjóða umfram aðra sjóði hér á landi, sbr. umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 128/2011. Með lögunum voru fjárfestingarheimildir peningamarkaðssjóða því takmarkaðar frá því sem áður hafði verið.

Peningamarkaðssjóðir samkvæmt reglugerðinni geta hvort heldur sem er verið sérhæfðir sjóðir eða UCITS-sjóðir (hér á landi kallaðir verðbréfasjóðir). Peningamarkaðssjóðir veita skammtíma fjármögnun til fjármálastofnana, lögaðila og ríkisstjórna og stuðla slíkir sjóðir því að fjármögnun efnahagslífs Evrópusambandsins. Þá eru sjóðir sem þessir einnig gagnlegir fyrir fjárfesta sem geta notað þá til lausafjárstýringar í eignasafni sínu og hlutdeildarskírteini í þeim almennt auðseljanleg.

Fram að setningu reglugerðarinnar voru ekki til samræmdar reglur á EES um peningamarkaðssjóði.

Markmiðið með reglugerðinni er að ýta undir fjármálastöðugleika á innri markaðnum og auka fjárfestavernd, en einnig að koma í veg fyrir áhættuna af smitáhrifum peningamarkaðssjóða á raunhagkerfið, smitáhrifum á bakhjarla sjóðanna (ef þeir eru fyrir hendi), sem og að draga úr óhagræði fyrir þá sem óska seint innlausnar, sérstaklega þegar óróleiki er á mörkuðum. Til að tryggja allt framangreint var talið þurfa að tryggja að seljanleiki sjóðanna væri nægjanlegur til að geta mætt kröfum fjárfesta um innlausnir og að breyta þyrfti uppbyggingu peningamarkaðssjóða til að þeir geti staðið við loforð um stöðugt verð þrátt fyrir erfiðar markaðsaðstæður. Á árunum 2007-2008 kom í ljós að ekki var alltaf hægt að standa við loforð um innlausnarskyldu og um að virði hlutdeildarskírteina myndi halda sér og leiddi það í mörgum tilvikum til mikilla innlausna af hálfu fjárfesta. Með ákvæðum reglugerðarinnar á að koma í veg fyrir að þetta geti endurtekið sig.

Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um skilyrði þess að mega reka peningamarkaðssjóði, svo sem reglur um staðfestingu sjóðanna, fjárfestingarstefnur, þær þrjár tegundir peningamarkaðssjóða sem heimilt er að reka, þ.e. peningamarkaðssjóð með fast innra virði sem fjárfestir í skuldum hins opinbera, peningamarkaðssjóð með lítið flókt í innra virði og peningamarkaðssjóð með breytilegt innra virði. Einnig eru ákvæði um verðmat á eignum sjóðanna og áhættustýringu, upplýsingagjöf til fjárfesta og til eftirlitsstofnana og um að Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA) geti nýtt allar þær heimildir sem hún hefur undir tilskipun 2009/65/EB um verðbréfasjóði (UCITS) og tilskipun

2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða (AIFMD). Þá er kveðið á um að utanaðkomandi stuðningur við peningamarkaðssjóði sé óheimill, t.d. greiðslur inn í sjóðina, kaup á eignum sjóðanna og annað þess háttar.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Megin úrlausnarefnið er að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131 um peningamarkaðssjóði, auk tveggja reglugerða framkvæmdastjórnar ESB sem henni tengjast nr. 2018/990 um breytingu á og viðbætur við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131 að því er varðar einfalda, gagnsæja og staðlaða verðbréfun (STS-verðbréfun) og eignatryggð skammtímabréf, kröfur um eignir sem móttæknar eru sem hluti af endurhverfri verðbréfasölu og aðferðafræði við lánshæfismat og 2018/708 um tæknilega framkvæmdarstaðla að því er varðar sniðmát sem rekstraraðilum peningamarkaðssjóða ber að nota við skýrslugjöf til lögbærra yfirvalda eins og mælt er fyrir um í 37. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131, eins og gerðirnar voru aðlagðar við upptöku þeirra í EES-samninginn.

Fyrirhuguð löggjöf felur í sér innleiðingu gerðanna í íslenskan rétt þar sem mælt verður fyrir um starfsemi og rekstur peningamarkaðssjóða. Auk þess mun þar vera lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla, vegna innleiðingar fyrrnefndrar framseldrar reglugerðar og framkvæmdareglugerðar.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Íslensk löggjöf endurspeglar ekki ákvæði nefndra gerða, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Því þarf að breyta íslensku lagaumhverfi.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Fyrirhuguð frumvarp fellur undir málefnasvið 16 um markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar í fjármálaáætlun, nánar tiltekið málaflokkana markaðseftirlit og neytendamál. Meginmarkmið málefnasviðsins er að auka alþjóðlega samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi. Í stjórnarsáttmála kemur fram að ríkisstjórnin leggi áfram áherslu á trausta framkvæmd EES-samningsins. Innleiðing gerðarinnar samræmist því meginmarkmiði málefnasviðsins.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið með innleiðingu á ákvæðum reglugerðar um peningamarkaðssjóði og tengdra gerða í íslenskan rétt, eins og þær hafa verið teknar upp í EES-samninginn, er að samræma þær reglur sem gilda hér á landi við þær sem gilda innan EES enda er þannig best gætt að hagsmunum markaðarins og fjárfesta og ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis. Þá er markmiðið með innleiðingunni einnig að ýta undir aukna fjárfestavernd og einnig að koma í veg fyrir áhættuna af smitáhrifum peningamarkaðssjóða á raunhagkerfið og á bakhjarla sjóðanna, sem og að draga úr óhagræði fyrir þá fjárfesta sem óska seint innlausnar, sérstaklega þegar óróleiki er á mörkuðum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Mikilvægt er að allt regluumhverfi fjármálamarkaða á Íslandi sé eins vandað og unnt er og í samræmi við reglur innan EES. Yrði ekkert aðhafst væri íslensk löggjöf ekki í samræmi við reglur innan EES sem gilda um peningamarkaðssjóði. Það kynni að hafa áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja og á fjárfesta sem kjósa að fjárfesta til skamms tíma þar sem að fjármögnunartækifærin væru færri en ella.

Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2020 frá 7. febrúar 2020. Íslandi ber skylda til þess að innleiða þær gerðir sem vísað er til í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar í landsrétt, sbr. 7. gr. EES-samningsins.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þrjár mögulegar leiðir eru fyrir hendi til innleiðingar á reglugerðinni um peningamarkaðssjóði. Í fyrsta lagi með ákvæðum í lögum um verðbréfasjóði, nr. 116/2021, í öðru lagi með ákvæðum í lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020 og í þriðja lagi með sjálfstæðri löggjöf um sjóðategundina.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Gert er ráð fyrir setningu sjálfstæðrar löggjafar um peningamarkaðssjóði. Peningamarkaðssjóðir samkvæmt reglugerðinni geta hvort heldur sem er verið sérhæfðir sjóðir eða verðbréfasjóðir og tengjast því reglurnar tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða (AIFMD) og 2009/65/EB um verðbréfasjóði (UCITS), sem hafa verið innleiddar með annars vegar lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, og hins vegar lögum um verðbréfasjóði, nr. 116/2021. Að því er varðar reglugerðina um peningamarkaðssjóði þá er þar um svokallaða vörulöggjöf að ræða, sem er ekki tilfellið með AIFMD, sem kveður á um starfsemi rekstraraðila allra sérhæfðra sjóða. Þá fer það eftir því hvort viðkomandi peningamarkaðssjóður er rekinn sem verðbréfasjóður eða sérhæfður sjóður hvaða reglur gilda um t.d. veitingu staðfestingar og annað. Þykir því fara betur á að hafa reglur um þessa tilteknu sjóðategund í sérstakri löggjöf.

Gert er ráð fyrir að í nýjum lögum um peningamarkaðssjóði verði að finna lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla, sem sett verða til innleiðingar á reglugerðum framkvæmdastjórnar ESB tengdum reglugerð um peningamarkaðssjóði.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Með frumvarpi til nýrra laga um peningamarkaðssjóði þarf að fella brott það ákvæði sem nú gildir sérstaklega um peningamarkaðssjóði í lögum um verðbréfasjóði, nr. 116/2021.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Fyrirhuguð lagasetning varðar skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum og felur í sér innleiðingu á reglugerð um peningamarkaðssjóði, auk tengdra gerða, í íslenskan rétt.

Í gerðinni og aðlögunum er gert ráð fyrir framsali valdheimilda til handa Eftirlitsstofnun EFTA. Eftirlits- og valdheimildir ESMA og Eftirlitsstofnunar EFTA samkvæmt tilskipunum 2009/65/EB um verðbréfasjóði og 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða gilda einnig vegna starfsemi á grundvelli reglugerðarinnar um peningamarkaðssjóði. Ekki er talið að framseldar valdheimildir séu umfram það sem áður hefur verið talið heimilt vegna EES-samningsins. Fyrirhuguð lagasetning þykir því ekki kalla á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá. Um framsal valheimilda á fjármálamarkaði var nánar fjallað í þingsályktunartillögu um upptöku hins evrópska eftirlitskerfis á fjármálamarkaði. (Sjá tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit), sem lögð var fyrir Alþingi og samþykkt á 145. löggjafarþingi 2015–2016 (pskj. 1109, 681. mál).).

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjárþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Fyrirhuguð lög varða samræmdar reglur innan EES um markaðssetningu tiltekinna sjóða innan EES og tengjast frelsi til þess að veita þjónustu yfir landamæri innan EES.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Rekstraraðilar sjóða um sameiginlega fjárfestingu, útgefendur peningamarkaðsgerninga og fjárfestar.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Samráð var haft við Seðlabanka Íslands.

4. Fyrirhugað samráð

Fyrirhugað er að birta þetta áformaskjal í samráðsgátt stjórnvalda, sem og drög að frumvarpi.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

Fram að setningu reglugerðarinnar um peningamarkaðssjóði voru ekki til samræmdar reglur á EES um sjóði sem þessa. Reglurnar ættu að auka trúverðugleika peningamarkaðssjóða, en með þeim er settur betri rammi utan um starfsemi sjóðanna en áður hefur verið. Reglugerðin leiðir til aukinnar fjárfestaverndar með auknum seljanleika peningamarkaðssjóða og sterkara fyrirkomulagi sjóðanna og til betra jafnvægis á peningamörkuðum innan EES til hagsbóta fyrir fjárfesta, útgefendur skammtímaskulda og banka sem hafa stutt við peningamarkaðssjóði.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Stefnt er á framlagningu frumvarps til nýrra laga um peningamarkaðssjóði vorið 2022.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningsur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Lagt er til að fyrirhuguð lög taki gildi 1. október 2022.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Á ekki við.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Á ekki við.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Á ekki við.

I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum