



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um markaði fyrir sýndareignir / FJR24040017
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa fjármálamarkaðar
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	6. ágúst 2024

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Áformað er að leggja fram frumvarp í þeim tilgangi að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) [2023/1114](#)¹ frá 31. maí 2023 um markaði fyrir sýndareignir og breytingu á reglugerðum (ESB) nr. [1093/2010](#)² og (ESB) nr. [1095/2010](#)³ og tilskipunum [2013/36/ESB](#)⁴ og (ESB) [2019/1937](#)⁵ (hér eftir MiCA- reglugerðin eða MiCA).

MiCA tilheyrir stafrænum fjármálapakka ESB sem fyrst var kynntur árið 2020, líkt og reglugerð (ESB) [2022/2554](#)⁶ frá 14. desember 2022 um stafrænan rekstrarlegan viðnámsþrótt fyrir fjármálageirann (DORA) og reglugerð (ESB) [2022/858](#)⁷ um tilraunaregluverk fyrir innviði markaða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni (DFTR). Stafræna fjármálapakkanum er ætlað að stuðla að því að umgjörð fjármálamarkaða mæti nútímaþörfum, efltri samkeppni og nýsköpun, auk þess sem hugað er að fjárfestavernd, net- og upplýsingaöryggi, svo og fjármálastöðugleika.

Stafræni fjármálapakkinn, þ.m.t. MiCA, á rætur að rekja til aðgerðaráætlunar framkvæmdastjórnar ESB í tengslum við fjártækni frá árinu 2018. Á grunni aðgerðaráætlunarinnar unnu evrópsku eftirlitsstofnanirnar, ESMA og EBA, skýrslu um sýndareignir og hvernig ákveðnar sýndareignir kunna að bera einkenni sem gera það að verkum að þær falla undir gildandi regluverk ESB á sviði fjármálamarkaða. Í þessu samhengi má nefna

¹ Regulation (EU) [2023/1114](#) of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937.

² Regulation (EU) No [1093/2010](#) of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC.

³ Regulation (EU) No [1095/2010](#) of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC.

⁴ Directive [2013/36/EU](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

⁵ Directive (EU) [2019/1937](#) of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law.

⁶ Regulation (EU) [2022/2554](#) of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011.

⁷ Regulation (EU) [2022/858](#) of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology, and amending Regulations (EU) No 600/2014 and (EU) No 909/2014 and Directive 2014/65/EU.

sýndareignir sem uppfylla hugtaksskilyrði fjármálagernings eins og það hugtak er skilgreint í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins [2014/65/EU](#)⁸ (MiFID II). Sýndareignir falla þó að mestu leyti utan gildissviðs gildandi regluverks Evrópusambandsins á fjármálamarkaði. Þá hefur verið talið að erfitt geti verið að beita gildandi regluverki gagnvart sýndareignum sem þó heyra undir gildissvið þess. MiCA er ætlað að fylla í þetta tómarúm með samræmdum reglum um sýndareignir.

Annað tilefni MiCA er tilkoma svokallaðra stöðugleikamynta (e. stablecoins), sem er einn undirflokkur sýndareigna. Með stöðugleikamyntum er í einfölduðu máli átt við sýndareignir hvers virði er bundið við eða tengt annarri eign, s.s. gjaldmiðil, vísitölu eða fjármálagerning. MiCA kveður á um ákveðnar verndarráðstafanir til að bregðast við áhættu sem stöðugleikamyntir kunna að skapa m.a. í tengslum við fjármálastöðugleika.

Í tillögu framkvæmdastjórnar ESB að MiCA kemur fram að markmið tillögunnar séu fjórþætt. Endurspeglar þau ofangreinda umfjöllun um tilefni og nauðsyn MiCA. Í fyrsta lagi er markmiðið að stuðla að réttarvissu með það fyrir augum að örugglega megi þróa sýndareignir og hagnýtingarmöguleika dreifðrar færsluskrártækni í fjármálaþjónustu í fyrirsjáanlegu lagaumhverfi. Í öðru lagi er tillögunni ætlað að stuðla að nýsköpun og virkri og heilbrigðri samkeppni. Í þriðja lagi er markmið tillögunnar að tryggja fullnægjandi neytenda- og fjárfestavernd og heilleika markaða fyrir sýndareignir. Í fjórða og síðasta lagi er yfirlýst markmið tillögunnar að bregðast við áhættum sem aukin notkun sýndareigna, sérstaklega stöðugleikamynta, kann að hafa í för með sér fyrir fjármálastöðugleika og framkvæmd peningastefnu.

Meginefni áformaðs frumvarps er lögfesting MiCA og nauðsynlegra ákvæða þar að lútandi, einkum um heimildir eftirlitsaðila til upplýsingaöflunar, aðfararhæfi ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og EFTA-dómstólsins, viðurlög fyrir brot, starfsleyfisveitingu af hálfu fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands ásamt heimild ráðherra til að setja reglugerðir og Seðlabanka Íslands til að setja reglur.

Ljóst er að skoða þarf hvort tilefni sé til að gera breytingar á öðrum lögum, m.a. lögum um aðgerðir gegn peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. [140/2018](#), í tengslum við þjónustuveitendur sýndareigna, og lögum um fjármálafyrirtæki, nr. [161/2002](#).

2. Hvert er úrlausnarefnið?

EES-reglugerðir ber að taka upp í landsrétt samningsaðila, sbr. a-lið 7. gr. [EES-samningsins](#). Því ber að taka reglugerð (ESB) 2023/1114 í heild upp í íslensk lög.

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

Ekki er til heildstæður lagabálkur um markaði fyrir sýndareignir. Í dag eru lög um aðgerðir gegn peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, einu lögin sem gilda um starfsemi þjónustuveitenda sýndareigna en engar reglur eru til um neytendavernd, upplýsingagjöf til neytenda, markaðsmisnotkun o.fl. í tengslum við viðskipti með sýndareignir.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í [sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf](#) kemur fram að ríkisstjórnin leggi áherslu á framkvæmd og þróun EES-samningsins þannig að hagsmunir og fullveldi Íslands í samstarfi og viðskiptum við önnur ríki sé tryggt. Lögð verði áhersla á frjáls og opin alþjóðaviðskipti og greiðan aðgang íslensks atvinnulífs að erlendum mörkuðum.

Í [Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið](#) segir að til þess að tryggja að laga- og regluverk á fjármálamarkaði stuðli allt í senn að traustum, stöðugum og hagkvæmum fjármálamarkaði

⁸ Directive [2014/65/EU](#) of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU.

ættu íslensk stjórnvöld að leggja áherslu á tímanlega innleiðingu Evrópuregluverks fyrir fjármálamarkað. 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda. Markmið innleiðingar MiCA reglugerðarinnar leiðir til samræmdra og skýrari reglna í takt við Evrópulöggjöf varðandi markaði fyrir sýndareignir. Slík innleiðing samræmist markmiðum ríkisins um þróum EES-samningsins og áherslu á greiðan aðgang íslensks atvinnulífs að erlendum mörkuðum. Tímanleg innleiðing samræmist einnig markmiðum ríkisins um góða framkvæmd EES-samningsins.
C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Mikilvægt er að lagaumgjörð fjármálamarkaða sé sem vönduðust og í samræmi við það sem gerist annars staðar í Evrópu. Ef ekkert er að aðhafst mun Ísland búa við annars konar regluverk en annarsstaðar í Evrópu varðandi sýndareignir með tilheyrandi réttaróvissu fyrir útgefendur og þjónustuveitendur sýndareigna og ekki síður neytendur. Auk þess yrði brotið gegn alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið. Innleiðing reglugerðar (ESB) 2023/1114 verður einungis gerð með lagasetningu. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu. EES-reglugerðir ber að taka upp í landsrétt samningsaðila, sbr. a-lið 7. gr. EES-samningsins. Því ber að taka reglugerð (ESB) 2023/1114 í heild upp í íslensk lög. Tvær leiðir koma til greina, tilvísunaraðferð eða umritunaraðferð. Ef notast væri við tilvísunaraðferð 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. Lagt er til að tilvísunaraðferð verði beitt við innleiðingu á reglugerðinni í íslenskan rétt.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni. Lagt er til að reglugerð (ESB) 2023/1114 verði innleidd í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð og þá að fullu innleidd samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. 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. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Fyrirhuguð lagasetning felur í sér ný heildarlög um markaði fyrir sýndareignir.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Fyrirhuguð löggjöf er ekki talin vekja stjórnskipuleg álitamál. Innleiðing Evrópugerðarinnar í íslensk lög eftir að hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Sjá fyrri umfjöllun um forsögu máls og tilefni.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsmunaaðilar af áformuðu frumvarpi eru þeir sem hafa beinar eða óbeinar tekjur af sýndareignum eða umsýslu þeirra. Innleiðingin snýr einnig að fjárhagslegum hagsmunum neytenda og eftir atvikum fyrirtækjum sem eru þjónustuveitendur sýndareigna.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei. Evrópugerðin varðar atriði sem heyra undir málefnasvið fjármála- og efnahagsráðuneytis skv. 8. tölul. 4. gr. [forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022.](#)

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Unnið er að frumvarpsdrögum í samráði við Seðlabanka Íslands. Við vinnslu frumvarpsins hefur jafnframt verið skipaður starfshópur fulltrúa frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Seðlabanka Íslands, Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu og Fjártækniklasanum.

4. Fyrirhugað samráð.

Áformaskjal þetta verður birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is og verða framkomnar umsagnir metnar að umsagnarfresti loknum. Fyrirhugað er að eiga frekara samráð við Seðlabanka Íslands, Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu og Fjártækniklasann og verða drög að frumvarpi birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Ekki er á þessu stigi gert ráð fyrir teljandi áhrifum á fjárhag ríkisins. Fjármálaeftirlitið mun hafa eftirlit með því að farið sé að lögnum, enda fer það almennt með eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Lagasetningin kann þó að leiða til aukinna útgjalda hjá Fjármálaeftirlitinu sökum aukins eftirlits með mörkuðum fyrir sýndareignir. Þau útgjöld eru þó minniháttar en gætu falið í sér viðbótar stöðugildi hjá Fjármálaeftirlitinu og þar með breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999. Lagasetningin mun leiða til aukinnar krafna gagnvart fyrirtækjum sem hafa umsýslu með sýndareignir og þar með aukinn kostnað en jákvæðu áhrifin af lagasetningunni felast í m.a. samræmdu regluverki og aukinni neytendavernd.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Áformað er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda á næstu mánuðum og leggja fram frumvarp fyrir Alþingi haustið 2024.

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

Aðilar á fjármálamarkaði munu þurfa að fylgja ákvæðum laganna eftir að lögin taka gildi og mun Fjármálaeftirlitið að hafa eftirlit með því. Aðilar munu eiga kost á því að geta aðlagð sig tímanlega að lögnum.

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

Lagasetningin sem slík er liður í því að fullnægja skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með því að aðilar á fjármálamarkaði fylgi lögum og reglum sem innleiða Evrópugerðina.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með því að Ísland fullnægi skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum og birtir upplýsingar um árangur ríkisins.

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

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