



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um evrópska áhættufjármagnssjóði og félagslega framtakssjóði / FJR21040054
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið / Elísabet Júlíusdóttir lögfræðingur
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	20. maí 2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Fyrirhuguð er ný heildarlöggjöf um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði til innleiðingar á eftirfarandi gerðum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn:

- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 345/2013 frá 17. apríl 2013 um evrópska áhættufjármagnssjóði (e. venture capital) (hér eftir vísað til sem EuVECA). Tekur reglugerðin til undirflokks sérhæfðra sjóða, sbr. lög nr. 45/2020, sem leggur áherslu á fjárfestingar í frumkvöðlafyrirtækjum og fyrirtækjum á frumstigum.
- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 346/2013 frá 17. apríl 2013 um evrópska félagslega framtakssjóði (e. social entrepreneurship) (hér eftir vísað til sem EuSEF). Tekur reglugerðin til undirflokks sérhæfðra sjóða sem leggur áherslu á að skapa ný tækifæri fyrir markaðsaðila til að safna og fjárfesta fjármunum í fyrirtækjum með félagsleg markmið í Evrópu með einfaldari hætti en áður.
- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2017/1991 frá 25. október 2017 um breytingar á reglugerðum (ESB) 345/2013 um evrópska áhættufjármagnssjóði og 346/2013 um evrópska félagslega framtakssjóði.

Alþingi heimilaði ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 64/2018 frá 23. mars 2018 og fella reglugerðir (ESB) 345/2013 og 346/2013, auk framkvæmdarreglugerða nr. 593/2014 og 594/2014 frá 3. júní 2014 um tæknilega framkvæmdastaðla að því er varðar form tilkynninga, inn í EES-samninginn, með þingsályktun nr. 22/149 þann 2. maí 2019. Íslenska ríkið hefur aflétt stjórnskipulegum fyrirvara vegna þessara gerða. Reglugerð (ESB) 2017/1991 var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 214/2020 frá 11. desember 2020. Stjórnskipulegum fyrirvara vegna þeirrar gerðar hefur ekki verið aflétt, en fyrirhuguð er að leggja þingsályktunartillögu þess efnis fyrir Alþingi haustið 2021.

Markmiðið með reglugerðunum er að beina fjármunum einkafjárfesta til lítilla og meðalstórra fyrirtækja og með þeim hætti auka atvinnutækifæri og vöxt innan Evrópusambandsins.

EuVECA-reglugerðin hefur að geyma reglur um evrópska áhættufjármagnssjóði og rekstraraðila þeirra. Meginmarkmiðið með gerðinni er að örva hagvöxt, stuðla að atvinnusköpun og fjármagnsflutningum, hlúa að stofnun og eflingu nýsköpunarfyrirtækja, auka við fjárfestingar fyrirtækja í rannsóknum og þróun og að hlúa að frumkvöðlastarfsemi, nýsköpun og samkeppnishæfni. Reglurnar voru settar sem hluti af markmiði framkvæmdastjórnar ESB um að ýta undir betri aðgang að fjármögnun fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki.

Í ljósi þess að fjárfestar sækjast í auknum mæli ekki aðeins eftir fjárhagslegum ágóða heldur horfa einnig til samfélagslegra markmiða kveður EuSEF-reglugerðin á um sameiginlegt regluverk fyrir þá sem veita fjármunum til fyrirtækja með félagsleg markmið og sem leiða félagslegar breytingar með því að bjóða lausnir við félagslegum vandamálum. Reglugerðin hefur að geyma reglur um

evrópska félagslega framtakssjóði og rekstraraðila þeirra. Tilgangur reglugerðarinnar er öðru fremur sá að auðvelda fjárfestum sem vilja fjárfesta í fyrirtækjum með félagsleg markmið að finna og velja evrópska félagslega framtakssjóði. Jafnframt að auðvelda fyrirtækjum með félagsleg markmið að sækja sér fjármagn á EES.

Með gerðunum er settur rammi um notkun heitisins EuVECA yfir viðurkennda áhættufjármagnssjóði annars vegar og EuSEF yfir viðurkennda félagslega framtakssjóði hins vegar fyrir þá rekstraraðila sem kjósa að markaðssetja slíka sjóði. Í reglugerðunum er kveðið á um þau skilyrði sem uppfylla þarf til þess að unnt sé að markaðssetja sjóði sem þessa á EES. Þau skilyrði varða m.a. samsetningu eignasafns, þ.e. fjárfestingarheimildir sjóðanna, hæf fjárfestingarmarkmið þeirra og flokka fjárfesta sem eru hæfir til að fjárfesta í þeim.

Talið var nauðsynlegt að koma á samræmdum reglum til að fjarlægja hindranir fyrir öflun fjármagns yfir landamæri og koma í veg fyrir röskun á samkeppni á milli sjóða sem þessara, og einnig að koma í veg fyrir að frekari hindranir og röskun á samkeppni komi upp í framtíðinni. Með því móti ætti traust fjárfesta sem vilja fjárfesta í áhættufjármagnssjóðum eða félagslegum framtakssjóðum að vera tryggt.

Reglugerð (ESB) 2017/1991 kveður svo á um breytingar á reglugerðunum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði að því er varðar gildissvið reglugerðanna, þannig að rekstraraðilar sérhæfðra sjóða sem eru starfsleyfis skyldir geta eftir gildistöku fengið heimild til að reka sjóði sem þessa, en ekki aðeins skráningarskyldir rekstraraðilar. Þá er skilgreiningunni á heimilum fjárfestingum fyrir evrópska áhættufjármagnssjóði breytt þannig að þær m.a. ná ekki einungis til lítilla og meðalstórra fyrirtækja og sama skilgreining að því er varðar evrópska félagslega framtakssjóði er lítillega útvíkuð. Kröfum varðandi stofnfé er bætt við gerðirnar og bætt er við kröfum er varða eignfjárgrunn rekstraraðila sjóðanna. Þá eru reglurnar um heimildir til innheimtu kostnaðar í gistiríki gerðar skýrari, sem og að skráningarferill fyrir sjóðina er einfaldaður.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Megin úrlausnarefnið er að innleiða ákvæði reglugerða 345/2013 um evrópska áhættufjármagnssjóði og 346/2013 um evrópska félagslega framtakssjóði, auk reglugerðar (ESB) 2017/1991 sem breytir þessum reglugerðum, og svo ákvæði tveggja framkvæmdarreglugerða framkvæmdastjórnar ESB nr. 593/2014 og 594/2014, 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 evrópskra áhættufjármagnssjóða og evrópskra félagslegra framtakssjóða. Auk þess mun þar vera lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla, vegna innleiðingar nefndra framkvæmdarreglugerða.

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

Í stjórnarsáttmála kemur fram að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Meginmarkmið málefnasviðsins er að auka alþjóðlega samkeppnishæfni atvinnulífsins. Þá kemur fram í stjórnarsáttmála að ríkisstjórnin telji það vera eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands að sinna framkvæmd EES-samningsins vel.

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

Markmið með innleiðingu á ákvæðum EuVECA og EuSEF 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 auka möguleika í fjármögnun lítilla og meðalstórra fyrirtækja og með þeim hætti auka atvinnutækifæri og vöxt. Loks er ætlunin að stuðla að skilvirkri framkvæmd EES-samningsins.

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 ekki kveðið sérstaklega á um evrópska áhættufjármagnssjóði eða evrópska félagslega framtakssjóði í íslenskrum löggjöf og íslensk löggjöf yrði þar með ekki í samræmi við reglur innan EES. Það kynni svo að hafa áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja.

Alþingi heimilaði ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 64/2018 frá 23. mars 2018 og fella reglugerðir (ESB) 345/2013, 346/2013, 593/2014 og 594/2014 inn í EES-samninginn, með þingsályktun nr. 22/149 þann 2. maí 2019.

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 ákvæðum EuVECA- og EuSEF-reglugerðanna auk tengdra reglugerða. Í fyrsta lagi með ákvæðum í heildarlögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, í öðru lagi með ákvæðum í sjálfstæðri löggjöf um báðar tegundir sjóða og í þriðja lagi með sérstakri löggjöf fyrir hvora tegund sjóða fyrir sig.

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 sjálfstæðri löggjöf með ákvæðum um báðar tegundir sjóða. Báðar tegundirnar teljast vera sérhæfðir sjóðir og tengjast því reglurnar tilskipun 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða (AIFMD), sem innleidd hefur verið með lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020. Að því er varðar EuVECA- og EuSEF-reglugerðirnar þá er þar um svokallaða vörulöggjöf að ræða, sem er ekki tilfellið með AIFMD, sem kveður á um starfsemi rekstraraðila allra sérhæfðra sjóða. Þykir því fara betur á að hafa reglur um þessar tilteknu sjóðategundir í sérstakri löggjöf. Þá þykir rétt að setja ein lög fyrir báðar tegundirnar þar sem að gerðirnar eru um margt eðlislíkar.

Gert er ráð fyrir að í nýjum lögum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði verði að finna lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla, sem sett verða til innleiðingar á framkvæmdarreglugerðum framkvæmdastjórnar ESB tengdum EuVECA- og EuSEF-reglugerðunum.

2. 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 og reglum með nýrri löggjöf um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði.

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 EuVECA- og EuSEF-reglugerðunum, auk tengdra gerða, í íslenskan rétt.

Í gerðunum og aðlögunum er gert ráð fyrir framsali valdheimilda til handa Eftirlitsstofnun EFTA, sem mun hafa heimild til að aðhafast ef ágreiningur kemur upp á milli lögbærra yfirvalda í aðildarríkjunum að því er varðar mat, framkvæmd eða yfirsýn annars yfirvalds á svæði þar sem reglugerðin ætlast til samstarfs á milli lögbærra yfirvalda aðildarríkjanna. Í slíkum tilvikum má vísa málum til ESMA, en Eftirlitsstofnun EFTA hefur þá heimild til að aðhafast í málinu samkvæmt heimildum í löggjöf um hið evrópska eftirlitskerfi á fjármálamarkaði. Þá mun Eftirlitsstofnun EFTA hafa heimild til að gefa út tilmæli til lögbærs yfirvalds þar sem kveðið er á um aðgerðir til að tryggja að rekstraraðili sjóðs fari að reglum gerðanna eða að banna notkun rekstraraðila á heitunum EuVECA eða EuSEF og fjarlægja viðkomandi rekstraraðila úr skrá yfir rekstraraðila vegna brota á reglunum. 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 (þskj. 1109, 681. mál.)).

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

Fyrirhuguð lög varða samræmdar reglur innan EES um markaðssetningu tiltekinna sérhæfðra 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?

Þeir sem reka sérhæfða sjóði hér á landi, verðbréfafyrirtæki, fjárfestar, og lítil og meðalstór fyrirtæki.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei, en með vísan til markmiðs gerðanna mætti segja að tengsl séu við málefnasvið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Óformlegt samráð við Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands.

4. Fyrirhugað samráð

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

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Almenn áhrif fyrirhugaðra laga um EuVECA og EuSEF eru talin verða jákvæð. Með fyrirhugaðri löggjöf verður til samræmd löggjöf um þessar tegundir sjóða og umhverfið hér á landi verður samkeppnishæft við umhverfi annarra ríkja innan EES.

Ekki er gert ráð fyrir auknum umsvifum Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands vegna fyrirhugaðrar lagasetningar að svo stöddu, en komi til þess að rekstraraðilar ákveða að bjóða upp á þessar nýju sjóðategundir gætu umsvifin aukist svo einhverju nemi. Er talið að áhrif innleiðingar reglugerðanna verði óveruleg og að verkefnin tengd þeim rúmist innan núverandi rekstraráætlana Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. Áhrif á ríkissjóð verða engin.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Stefnt er á framlagningu frumvarps til nýrra heildarlaga um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði haustið 2021.

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

Lagt er til að fyrirhuguð lög taki gildi 1. janúar 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