



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, lögum um verðbréfasjóði og fleiri lögum (sala sjóða yfir landamæri, höfuðsjóðir og fylgisjóðir o.fl.)/ FJR22060036
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið / Elísabet Júlíusdóttir
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	17. nóvember 2022

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

1.1. Innleiðing Evrópugerða um sölu sjóða yfir landamæri

Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021 frá 5. febrúar 2021 voru eftirfarandi gerðir teknar upp í EES-samninginn:

- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1156 frá 20. júní 2019 um að auðvelda dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 345/2013, (ESB) nr. 346/2013 og (ESB) nr. 1286/2014, og
- tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1160 frá 20. júní 2019 um breytingu á tilskipunum 2009/65/EB og 2011/61/ESB að því er varðar dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri.

Markmiðið með gerðunum er að auðvelda dreifingu sjóða yfir landamæri með því að draga úr laga- og reglubundnum hindrunum í tengslum við slíka markaðsetningu, en á sama tíma að gæta að fjárfestavernd. Umræddar hindranir felast í landsbundnum kröfum vegna markaðssetningar, kostnaði og gjöldum hjá stjórnvöldum og kröfum um tilkynningar. Með því að fjarlægja þessar hindranir ætti kostnaður að minnka fyrir markaðssetningu yfir landamæri, sem ætti að flýta fyrir vexti slíkrar dreifingar innan EES og auka samkeppni og fjölga fjárfestingartækifærum fyrir fjárfesta innan EES.

Með reglunum er gert er ráð fyrir auknu gagnsæi og auðveldara aðgengi að upplýsingum um kröfur fyrir markaðssetningu sjóða í hverju aðildarríki EES og kostnað og gjöld sem lögð eru á af hálfu lögbærra yfirvalda. Reglurnar kveða á um einfaldari útgöngu af gistimarkaði og veita rekstraraðilum meiri sveigjanleika og möguleika á ódýrari samskiptaaðferðum við fjárfesta og þjónustumöguleikum. Þá veita reglurnar möguleika á kynningu á sjóðum og fjárfestingaraðferðum áður en markaðssetning yfir landamæri er formlega tilkynnt.

1.2. Rekstur sérhæfðra sjóða fyrir almenna fjárfesta sem höfuðsjóðir og fylgisjóðir

Við setningu laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, voru ekki sett ákvæði um heimildir sérhæfðra sjóða fyrir almenna fjárfesta til að vera höfuðsjóðir og fylgisjóðir, sbr. það sem gildir um verðbréfasjóði, skv. XI. kafla laga nr. 116/2021. Rétt þykir að settar verði sambærilegar reglur og þær sem gilda um verðbréfasjóði hvað þetta varðar, svo að heimilt verði að reka sérhæfða sjóði fyrir almenna fjárfesta sem höfuðsjóði og fylgisjóði en þá að uppfylltum sambærilegum kröfum og á við um verðbréfasjóði sem reknir eru á slíku formi.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Megin úrlausnarefnið er að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar (ESB) 2019/1156 og tilskipunar (ESB) 2019/1160 um dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri, eins og gerðirnar voru aðlagðar við upptöku þeirra í EES-samninginn. Einnig að kveða á um lagastoð vegna tengdrar reglugerðar, framkvæmdarreglugerðar framkvæmdastjórnar ESB nr. 2021/955, sem mælir fyrir um tæknilega framkvæmdarstaðla um beitingu reglugerðar (ESB) 2019/1156 Evrópuþingsins og ráðsins að því er varðar eyðublöð, form, málsmeðferðir og tæknilegar útfærslur á birtingu og tilkynningum um reglur um markaðssetningu, þóknarir og gjöld, og tilgreiningu á upplýsingum sem koma þarf á framfæri fyrir uppsetningu og viðhald á miðlægum gagnagrunni um markaðssetningu sérhæfðra sjóða og verðbréfasjóða yfir landamæri, auk eyðublaða, forma og málsmeðferða fyrir áframsendingu slíkra upplýsinga.

Stjórnskipulegum fyrirvara hefur ekki verið aflétt vegna gerðanna, en Alþingi heimilaði ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021 frá 5. febrúar 2021 og fella þær inn í EES-samninginn, með þingsályktun þann 9. nóvember 2022.

Þá er ráðgert að leggja til breytingar á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða til að þar verði kveðið á um heimildir til rekstrar sérhæfðra sjóða fyrir almenna fjárfesta sem höfuðsjóði og fylgisjóði að uppfylltum sambærilegum kröfum og á við um verðbréfasjóði sem reknir eru sem höfuðsjóðir eða fylgisjóðir.

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 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. Fyrirhugað 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. Innleiðing gerðanna samræmist því meginmarkmiði málefnasviðsins.

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

Markmið með innleiðingu á ákvæðum gerðanna 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 og draga úr hindrunum við að veita þjónustuna yfir landamæri 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 draga úr kostnaði við dreifingu sjóða yfir landamæri.

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 dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri. Það kynni að hafa áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja og á fjárfesta þar sem að fjárfestingartækifærin gætu orðið færri en ella.

Reglugerðin og tilskipunin voru teknar upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021 frá 5. febrúar 2021. Það bryti gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt

EES-samningnum að innleiða gerðirnar ekki eftir að þær hafa verið teknar upp í samninginn og frestur til að innleiða þær er liðinn.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Mögulegt er að setja heildarlög um dreifingu sjóða yfir landamæri til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2019/1156. Umfang reglnanna er þó með þeim hætti að talið er nærtækara að kveða á um breytingar á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, lögum um verðbréfasjóði, nr. 116/2021 og lögum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði, nr. 31/2022, til innleiðingar á reglugerðinni. Þá þarf að gera breytingar á gildandi lögum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði vegna ákvæða reglugerðarinnar, og svo lögum um verðbréfasjóði og rekstraraðila sérhæfðra sjóða til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/1160.

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 að lagðar verði til breytingar á gildandi lögum til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/1160. Reglugerð (ESB) 2019/1156 gildir um alla sérhæfðra sjóði, þ.á m. evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði, sem og verðbréfasjóði 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. Reglurnar tengjast einnig reglugerðum (ESB) 345/2013 um evrópska áhættufjármagnssjóði og 346/2013 um evrópska félagslega framtakssjóði, sem innleiddar hafa verið með lögum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði, nr. 31/2022. Þykir því fara best á því að kveða á um lögfestingu reglugerðarinnar í lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða og að vísað verði til lögfestingarinnar og gildissviðs í lögum um verðbréfasjóði og lögum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði, enda skulu EES-reglugerðir teknar sem slíkar upp í landsrétt samkvæmt a-lið 7. gr. EES-samningsins. Því ber að taka reglugerð (ESB) 2019/1156 upp í heild sinni í landsrétt.

Gert er ráð fyrir að í framangreindum lögum verði kveðið á um lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla, sem sett verða til innleiðingar á reglugerð framkvæmdastjórnar ESB nr. 2021/955.

Ennfremur er ráðgert að leggja til breytingar á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða til að þar verði kveðið á um heimildir til rekstrar sérhæfðra sjóða fyrir almenna fjárfesta sem höfuðsjóði og fylgisjóði að uppfylltum sambærilegum kröfum og á við um verðbréfasjóði sem reknir eru sem höfuðsjóðir eða fylgisjóðir. Þar sem hér er um að ræða tillögur til breytinga á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða er nærtækt að leggja slíkar breytingar til í fyrirhuguðu frumvarpi þar sem lagðar eru til aðrar breytingar á þeirri löggjöf.

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

Gera þarf breytingar á ákvæðum laga um verðbréfasjóði, nr. 116/2021, og laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, sem og ákvæðum laga um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði, nr. 31/2022, til innleiðingar á framangreindum gerðum.

|

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 og tilskipun um dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri og tiltekinna ákvæða tilskipunar um rekstraraðila sérhæfðra sjóða í íslenskan rétt.

Í reglugerðinni og tilskipuninni er ekki gert ráð fyrir framsali valdheimilda til handa Eftirlitsstofnun EFTA eða ESMA. Er einungis gert ráð fyrir veitingu upplýsinga til ESMA. Eftirlits- og valdheimildir ESMA og Eftirlitsstofnunar EFTA samkvæmt tilskipunum 2009/65/EB um verðbréfasjóði og 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, og reglugerðum (ESB) 345/2013 um evrópska áhættufjármagnssjóði, 346/2013 um evrópska félagslega framtakssjóði og 2015/760 um evrópska langtímafjárfestingarsjóði gilda vegna rekstraraðila samkvæmt reglugerðinni og tilskipuninni.

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 sjóða um sameiginlega fjárfestingu 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 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

Almenn áhrif fyrirhugaðra laga eru talin verða jákvæð. Með fyrirhugaðri löggjöf verður umhverfið hér á landi samkeppnishæft við umhverfi annarra ríkja innan EES varðandi dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri. Þá ætti löggjöfin að auka fjölbreytni í ávöxtunarmöguleikum.

H. Næstu skref, innleiðing	
1.	Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Stefnt er að framlagningu frumvarpsins í byrjun árs 2023.
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? Lagt er til að fyrirhuguð lög taki gildi 1. september 2023.
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