151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár (dregið úr reglubyrði)

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 648/2012 um OTC-afleiður, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 17 frá 16. mars 2017, bls. 412–470, skulu hafa lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 206/2016, frá 30. september 2016, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 13 frá 23. febrúar, bls. 67-71, sbr. einnig bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest, með breytingum samkvæmt:

1. 520. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 frá 26. júní 2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 12 frá 27. febrúar 2020, bls. 1-337.
2. 126. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB frá 15. maí 2014 sem kemur á ramma um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja og breytingu á tilskipun ráðsins 82/891/EBE og tilskipunum 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB, 2011/35/ESB, 2012/30/ESB og 2013/36/ESB og reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1093/2010 og (ESB) nr. 648/2012, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 25 frá 19. apríl 2018, bls. 4–162.
3. 53. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 600/2014 frá 15. maí 2014 um markaði fyrir fjármálagerninga og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 20 frá 26. mars 2020, bls. 1-65.
4. 63. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/849 frá 20. maí 2015 um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvættis eða til fjármögnunar hryðjuverka, um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins ESB nr. 648/2012, og um niðurfellingu á tilskipun Evrópuþingsins 2005/60/EB og tilskipun ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar 2006/70/EB, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 50 frá 23. júlí 2020, bls. 205-249.
5. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/834 frá 20. maí 2019 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 að því er varðar stöðustofnunarskyldu, frestun á stöðustofnunarskyldu, kröfur um skýrslugjöf, aðferðir til mildunar áhættu fyrir OTC-afleiðusamninga sem miðlægur mótaðili stöðustofnar ekki, skráningu og eftirlit með afleiðuviðskiptaskrám og kröfurnar fyrir afleiðuviðskiptaskrár, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. [x] frá [x], bls.[x], með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [x], frá [x], sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. [x] frá [x], bls. [x].

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. Orðið ,,Fjármálaeftirlitsins“ í 2. mgr. fellur brott.
2. Í stað orðanna ,,og Seðlabanki Íslands teljast lögbær stjórnvöld“ í 3. mgr. kemur: telst lögbært yfirvald.

3. gr.

Á eftir orðunum „laga þessara“ í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: ákvæðum laga um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði

4. gr.

Orðin ,,vegna brota gegn 4., 5. og 7.–11. gr. reglugerðar (ESB) nr. 648/2012“ í 1. mgr. 8. gr. laganna falla brott.

5. gr.

Við 15. gr. laganna bætist nýr töluliður, 13. liður, svohljóðandi:

13. Almennar kröfur fyrir afleiðuviðskiptaskrár.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Við mat framkvæmdastjórnar ESB á gæðum lagasetningar og mat á því hvort lög hafa náð markmiðum sínum á hún samráð við bæði haghafa og eftirlitsaðila. Niðurstaða þannig samráðs um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 648/2012 um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár (EMIR) var m.a. að nauðsynlegt væri að draga úr ýmsum kröfum reglugerðarinnar, aðallega þeim sem gerðar eru til ófjárhagslegra mótaðila og smærri fjárhagslegra mótaðila, og framkvæma aðrar breytingar til að bæta gæði þeirra upplýsinga sem safnað er um afleiðuviðskipti.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/834 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 að því er varðar stöðustofnunarskyldu, frestun á stöðustofnunarskyldu, kröfur um skýrslugjöf, aðferðir til mildunar áhættu fyrir OTC-afleiðusamninga sem miðlægur mótaðili stöðustofnar ekki, skráningu og eftirlit með afleiðuviðskiptaskrám og kröfurnar fyrir afleiðuviðskiptaskrár (EMIR Refit) felur því í sér ýmsar breytingar á EMIR sem ætlað er að viðhalda því markmiði að tryggja gagnsæi um afleiðuviðskipti og valdheimildir eftirlitsaðila en skýra kröfur og í einhverjum tilvikum slaka á þeim til að einfalda afleiðuviðskipti, skýrslugjöf um afleiðuviðskipti og draga úr kostnaði.

EMIR var veitt lagagildi með lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018. Veita þarf EMIR Refit lagagildi með breytingum á sömu lögum til að leiða í íslenskan rétt þær breytingar sem EMIR Refit gerir á EMIR.

3. Meginefni frumvarpsins.

EMIR Refit breytir EMIR að eftirfarandi leyti:

1. Skilgreiningunni á fjárhagslegum mótaðila er breytt hvað varðar sérhæfða sjóði, þ.e. í stað þess að teljast alltaf fjárhagslegur mótaðila þá munu þeir í sumum tilvikum falla utan skilgreiningarinnar og teljast ófjárhagslegur mótaðili. Auk þess er rekstrarfélögum verðbréfasjóða og verðbréfamiðstöðvum bætt við upptalninguna á þeim aðilum sem falla undir skilgreininguna.
2. Ákveðum þáttum útreiknings á viðmiðunarfjárhæðum og stöðustofnunarskyldunnar breytt hvað varðar ófjárhagslega mótaðila.
3. Dagsetningum breytt þ.e. hvenær tilteknir aðilar eru skyldugir til að stöðustofna tiltekna afleiðusamninga.
4. Tveggja ára fresturinn sem lífeyrissjóðir hafa til að stöðustofna tiltekna OTC- afleiðusamninga er framlengdur. Framkvæmdastjórn ESB er auk þess veitt heimild til að framlengja frestinn tvisvar um eitt ár í senn.
5. Skýrslugjafarskyldunni hvað varðar eldri samninga (e. backloading requirement) afnumin og henni breytt hvað varðar samninga innan samstæðu.
6. Gert er skýrara hver falli undir skýrslugjafarskylduna við tilteknar aðstæður, dregið er úr skýrslugjafarbyrði þeirra ófjárhagslegu mótaðila sem ná ekki viðmiðunarfjárhæðum stöðustofnunarskyldu (litlir fjárhagslegir mótaðilar, FC-) og lögð er skýrslugjafarskylda á rekstrarfélög verðbréfasjóða (UCITS) og sérhæfðra sjóða (AIFMD) og rekstraraðila eftirlaunasjóða (IORPS).
7. Framkvæmdastjórn ESB er veitt heimild til að afnema tímabundið (e. suspend) stöðustofnunarskylduna.
8. Skylda er lögð á miðlæga mótaðila til veita stöðustofnunaraðilum tól til að meta fjárhæð upphaflegrar tryggingar (e. margin) sem miðlægi mótaðilinn getur krafist við stöðustofnun nýrra viðskipta.
9. Gert er skýrara að gjaldþrotalög aðildarríkja skuli ekki koma í veg fyrir að miðlægur mótaðili geti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt EMIR. Miðlægum mótaðila ber að tryggja að eignir og stöður stöðustofnunaraðila séu aðgreindar og aðskildar, með reikningaskipan sem gerir það kleift. Þetta er gert svo hægt sé að færa eignir og stöður stöðustofnunaraðila sem verður fyrir greiðslufalli yfir á aðra stöðustofnunaraðila til þess að tryggja að starfsemi miðlæga mótaðilans verði fyrir sem minnstu höggi vegna áfallsins. Þegar stöður þess aðila sem er gjaldþrota eru færðar yfir á hina stöðustofnunaraðilana sem eru enn greiðslufærir (e. solvent) þá smitast áhrif gjaldþrotsins síður út í kerfið með tilheyrandi keðjuverkun.
10. Evrópsku eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði (ESAs) er veitt heimild til að útbúa sameiginleg drög að tæknistöðlum sem tilgreina eftirlitsferla í tengslum við áhættustýringarferla (e. risk-management procedures).
11. Lögð er sú skylda á stöðustofnunaraðila og viðskiptavini sem veita stöðustofnunarþjónustu að veita þjónustu samkvæmt skilmálum sem eru sanngjarnir, skynsamlegir, gangsæir og án mismunar.

Jafnframt eru lagðar til smávægilegar breytingar á efni laganna í 3.-5. gr. frumvarpsins til samræmis við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á Evrópugerð og kallar ekki á að samræmi við stjórnarskrá sé sérstaklega skoðað.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var samráð haft við Seðlabanka Íslands. Frumvarpsdrög voru auk þess birt í samráðsgátt stjórnvalda á island.is í október 2020. [x athugasemdir bárust…].

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér að létt er á ýmsum kröfum til ófjárhagslegra mótaðila og lítilla fjárhagslegra mótaðila (FC-) og aukið er að einhverju leyti við skyldur stórra fjárhagslegra mótaðila (FC+). Breytingarnar munu hafa áhrif á aðila hér á landi sem stunda afleiðuviðskipti, en langflestir þeirra teljast ófjárhagslegir mótaðilar eða litlir fjárhagslegir mótaðilar. Sem dæmi má nefna að allir viðskiptabankarnir teljast í dag litlir fjárhagslegir mótaðilar.

Sömu reglur munu gilda um stöðustofnunarskyldu lítilla fjárhagslegra mótaðila og ófjárhagslegra mótaðila, að því leyti að þeir verða almennt ekki skyldaðir til að stöðustofna OTC-afleiðusamninga heldur aðeins reikna upp 12 mánaða meðaltal á lokastöðu afleiðusafna sinna í hverjum mánuði. Fari það meðaltal yfir fjárhæðarmörk, sem skilgreind eru í 11. gr. afleiddrar reglugerðar (ESB) nr. 149/2013 og skipta milljörðum evra, skal mótaðilinn tilkynna Fjármálaeftirlitinu og Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunni um það. Mótaðilanum verður í kjölfarið, eða þ.e. fjórum mánuðum eftir tilkynninguna, skylt að stöðustofna alla stöðustofnunarskylda OTC-afleiðusamninga sem hann stofnar til eftir það.

Fjárhagslegum mótaðilum verður skylt að senda skýrslu um OTC-afleiðuviðskipti sem þeir eiga við ófjárhagslega mótaðila sem eru undir fjárhæðarmörkum til afleiðuviðskiptaskrár og þar að auki munu þeir bera ábyrgð á þeim skýrslum sem þeir skila fyrir hönd annarra. Þannig munu litlir ófjárhagslegir mótaðilar ekki lengur þurfa að tengjast afleiðuviðskiptaskrá með tilheyrandi kostnaði eða semja við fjárhagslega mótaðila um að senda skýrslurnar fyrir sig.

Skyldan til að skila skýrslum um eldri afleiðusamninga til afleiðuviðskiptaskrár er alfarið afnumin en hún hefur reyndist mörgum íslenskum markaðsaðilum þung í vöfum.

Breytingunum er ætlað að einfalda ýmsar skyldur varðandi afleiðuviðskipti, jafna samkeppnisgrundvöll og minnka viðskiptakostnað, án þess að draga úr gagnsæi hvað varðar afleiðumarkaði eða úr eftirlits- og inngripsheimildum eftirlitsaðila vegna kerfisáhættu.

Ekki er gert ráð fyrir að lagabreytingin leiði til kostnaðaraukningar fyrir Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands sem hefur eftirlit með lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagðar til breytingar á 2. gr. laganna sem fjallar um um lögfestingu Evrópugerða.

Í fyrsta lagi er verið að breyta uppsetningu greinarinnar til að gera hana skiljanlegri með því að fyrst komi fram móðugerðin (EMIR) og svo séu taldar upp í töluliðum þær breytingar sem hafa verið gerðar á henni.

Í öðru lagi er verið að bæta EMIR Refit við upptalningu greinarinnar (5. tölul.) á þeim gerðum sem breyta EMIR og með því veita henni lagagildi í heild sinni hér á landi.

Í þriðja lagi er verið að bæta þremur öðrum Evrópugerðum við upptalningu á þeim gerðum sem breyta EMIR: 1) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki (1. tölul.), sem er tekin upp í heild sinni í íslenskan rétt með reglugerð nr. 233/2017 um varfærniskröfur vegna starfsemi fjármálafyrirtækja, 2) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 600/2014 um markaði fyrir fjármálagerninga (3. tölul.), sem verður tekin upp í heild sinni í íslenskan rétt með nýjum heildarlögum um markaði fyrir fjármálagerninga, sbr. mál nr. 17 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings 2020–2021, og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/849 um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvættis eða til fjármögnunar hryðjuverka (4. tölul.), sem tekin var upp í íslenskan rétt með lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018.

Vert er að nefna að aðrar minniháttar breytingar en hér á undan eru taldar upp hafa verið gerða á efni EMIR, s.s. varðandi undanþágur frá gildissviði skv. 1. gr. og tímafrestum skv. 89. gr., en þær breytingar voru teknar upp í íslenskan rétt með reglugerð ráðherra með stoð í 18. og 19. tölul. 15. gr. laganna, sbr. reglugerð nr. 381/2019 um gildistöku reglugerða Evrópusambandsins um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, með síðari breytingum.

Um 2.-3. gr.

Í greinunum eru lagðar til breytingar á 3. og 5. gr. laganna, um eftirlit og almennar rannsóknir og vettvangsskoðun, til að samræma ákvæði um eftirlit við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði.

Í fyrsta lagi er lagt til að orðin ,,Fjármálaeftirlitsins“ í 2. mgr. 3. gr. laganna falli brott enda á málsgreinin við um eftirlit bæði Fjármálaeftirlitsins og Eftirlitsstofnunar EFTA.

Í öðru lagi er lögð til breyting á 3. mgr. 3. gr. laganna sem tekur mið af því að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið hafa verið sameinuð í eina stofnun.

Í þriðja lagi er lagt til að við upptalningu 1. mgr. 5. gr. laganna á þeim heimildum sem almennar rannsóknir og vettvangsskoðun Eftirlitsstofnunar EFTA fara eftir bætist lög um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 8. gr. laganna sem fjallar um skyldu Fjármálaeftirlitsins til að birta upplýsingar.

Lagt er til að í stað þess að Fjármálaeftirlitinu verði aðeins skylt að birta opinberlega upplýsingar um stjórnvaldssektir vegna brota gegn ákvæðum 4., 5. og 7.–11. gr. EMIR líkt og nú er þá verði því skylt að birta slíkar upplýsingar um allar stjórnvaldssektir sem lagðar eru á vegna brota gegn ákvæðum EMIR. Eftir sem áður ber Fjármálaeftirlitinu þó ekki að birta slíkar upplýsingar ef birtingin kann að tefla fjármálamörkuðum í tvísýnu eða valda hlutaðeigandi aðilum óhóflegum skaða.

Í 2. mgr. 12. gr EMIR kemur fram að lögbær yfirvöld aðildarríkja skuli að lágmarki hafa heimild til að leggja stjórnvaldssektir á vegna brota gegn ákvæðum 4., 5., og 7.-11. gr. EMIR og að það skuli birta opinberlega upplýsingar um brotin. Þegar lögin voru samþykkt þá voru Fjármálaeftirlitinu, í samræmi við aðra löggjöf á fjármálamarkaði, veittar mun fleiri stjórnvaldssektarheimildir heldur en aðeins vegna brotum gegn ákvæðum 4., 5., og 7.-11. gr. EMIR. Lagt er til að Fjármálaeftirlitinu beri að birta upplýsingar um allar stjórnvaldssektir sem lagðar eru á vegna brota gegn ákvæðum EMIR, nema fyrrgreind undantekningartilvik eigi við. Slík birting hefur bæði fælingarmátt og upplýsingargildi fyrir almenning og fjárfesta.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að við 15. gr. laganna, sem fjallar um reglugerðarheimild ráðherra, bætist nýr málsliður. Með breytingunni verður bætt við heimild til innleiðingar á framseldri reglugerð ESB sem sett verður með stoð í 10. mgr. 78. gr. EMIR, um almennar kröfur fyrir afleiðuviðskiptaskrár. Samkvæmt 10. mgr. 78. gr. EMIR þá skal í tæknistöðlum sem ESMA skal útbúa, og framseld reglugerð ESB mun byggja á, fjallað um verklagið til skilvirkrar afstemmingar gagna milli afleiðuviðskiptaskráa og verklagið sem afleiðuviðskiptaskrá á að beita til að ganga úr skugga um að skýrslugefandi mótaðili eða aðili sem leggur fram gögn hlíti kröfunum um skýrslugjöf og til að sannreyna heilleika og réttleika sendra skýrslna skv. 9. gr. EMIR. Framselda reglugerðin hefur ekki ennþá verið gefin út, en í mars 2020 birti ESMA samráðsskjal (e. consultation paper) um drög að nýjum tæknistöðlum samkvæmt EMIR Refit.

Um 6. gr.

Greinin, sem fjallar um gildistöku frumvarpsins, þarfnast ekki skýringar.