

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um innviði markaða fyrir fjármálagerninga sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni og
um breytingar á lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, lögum um
verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga og lögum
um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að koma á tilraunaumgjörð um útgáfu fjármálagerninga á grundvelli dreifðrar færsluskrártækni og sértæk leyfi til rekstrar innviða sem taka þá til viðskipta eða annast uppgjör slíkra viðskipta, án þess að slegið sé af kröfum um vernd fjárfesta, fjármálastöðugleika og heilleika markaðarins. Með þeim eru kröfur gildandi laga um markaði fyrir fjármálagerninga og verðbréfamiðstöðvar aðlagðar sérstökum eiginleikum og nýtingarmöguleikum dreifðrar færsluskrártækni.

2. gr.

Lögfesting.

Ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/858 frá 30. maí 2022 um tilraunaregluverk fyrir innviði markaða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni og um breytingar á reglugerðum (ESB) 600/2014 og (ESB) nr. 909/2014 og á tilskipun 2014/65/ESB, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 92 frá 20. desember 2023, bls. 160-192, skulu hafa lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 185/2023 frá 5. júlí 2023, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. X frá XXX, bls. X, sbr. einnig bókun 1 um altæka aðlögun við EES-samninginn, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest.

Þegar vísað er til laga þessara í lögnum er jafnframt átt við reglugerð ESB samkvæmt ákvæði þessu.

3. gr.

Skýring hugtaka.

Eftirfarandi hugtök í reglugerð (ESB) 2022/858 hafa svofellda merkingu:

- Aðilar sem tilgreindir eru í 3. mgr. 53. gr. tilskipunar 2014/65/ESB: Aðilar eða þátttakendur skv. 3. mgr. 94. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.
- Fjármálagerningur samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB: Fjármálagerningur í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

3. *Hlutdeildarskírteini í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem falla undir iv. lið a-liðar 4. mgr. 25. gr. tilskipunar 2014/65/ESB: Hlutdeildarskírteini skv. d-lið 1. tölul. 5. mgr. 45. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
4. *Kröfur tilskipunar 2014/65/ESB: Kröfur laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
5. *Markaðstorg fjármálagerninga samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB: Markaðstorg fjármálagerninga í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
6. *Ráðstafanir til verndar gegn ógjaldfærni samkvæmt tilskipun 98/26/EB: Ráðstafanir skv. lögum um öryggi fyrirmæla í greiðslukerfum og verðbréfauppgjörskerfum, nr. 90/1999.*
7. *Rekstraraðili markaðar samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB: Rekstraraðili markaðar í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
8. *Skipulegur markaður samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB: Skipulegur markaður í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
9. *Starfsleyfi samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB: Starfsleyfi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
10. *Tilnefning og tilkynning í samræmi við tilskipun 98/26/EB: Viðurkenning og tilkynning skv. lögum um öryggi fyrirmæla í greiðslukerfum og verðbréfauppgjörskerfum, nr. 90/1999.*
11. *Tími sem tilgreindur er í 3. mgr. 7. gr. tilskipunar 2014/65/ESB: Tímamörk skv. 2. mgr. 7. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
12. *Upplýsingar sem krafist er samkvæmt 7. gr. tilskipunar 2014/65/ESB: Allar nauðsynlegar upplýsingar skv. 7. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*
13. *Verðbréfafyrirtæki samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB: Verðbréfafyrirtæki í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*

4. gr.

Eftirlit og upplýsingagjöf.

Seðlabanki Íslands er lögbært yfirvald hér á landi í skilningi laga þessara.

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands og Eftirlitsstofnun EFTA annast eftirlit samkvæmt lögum þessum í samræmi við EES-samninginn, sbr. lög nr. 2/1993, og samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara, laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998 og laga um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017.

Um eftirlitsheimildir og framkvæmd eftirlits með starfsemi á grundvelli laga þessara fer ennfremur, eftir því sem við á, samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, og lögum um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga, nr. 7/2020.

Um álitsumleitan og upplýsingagjöf til Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunarinnar og, ef við á, annarra viðeigandi yfirvalda fer samkvæmt 8.-11. gr. reglugerðar (ESB) 2022/858.

5. gr.

Veiting sértækra leyfa og undanþága.

Fjármálaeftirlitið veitir og afturkallar sértæk leyfi og undanþágur til að reka markaðsinnviði sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni á grundvelli laga þessara, laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, og laga um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga, nr. 7/2020.

6. gr.

Úrbætur.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers kyns ráðstafana til úrbóta að því er varðar viðskiptaáætlun rekstraraðila markaðsinnviða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni, reglur og skilmála um starfsemina í því skyni að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika, sbr. 3. mgr. 11. gr. reglugerðar (ESB) 2022/858.

Komi í ljós að ákvæðum laga þessara, eða stjórnvaldsfyrirmæla með stoð í þeim, sé ekki fylgt skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests.

7. gr.

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem hlítir ekki kröfu þess skv. 6. gr. eða brýtur gegn stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli laganna eða eftirtöldum ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/858:

1. 5. mgr. 3. gr. um mánaðarlega skýrslu um markaðsvirði DFT-fjármálagerninga.
2. 4. gr. um kröfur til DFT-markaðstorgs fjármálagerninga eða DFT-viðskipta- og uppgjörskerfis.
3. 5. gr. um kröfur til DFT-uppgjörskerfis eða DFT-viðskipta- og uppgjörskerfis.
4. 6. gr. um kröfur til DFT-viðskipta- og uppgjörskerfis.
5. 7. gr. um viðbótarkröfur til DFT-markaðsinnviða, þar á meðal umbreytingaráætlun.
6. 1. mgr. 11. gr. um tilkynningaskyldu rekstraraðila DFT-markaðsinnviða.
7. 2. og 4. mgr. 11. gr. um upplýsingaskyldu rekstraraðila DFT-markaðsinnviða.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100 þús. kr. til 700 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 500 þús. kr. til 800 millj. kr., en geta þó verið hærri eða allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykktu samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu.

Þrátt fyrir 2. mgr. er heimilt að ákvarða einstaklingi eða lögaðila sem brýtur gegn lögum þessum eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra stjórnvaldssekt sem nemur allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð sem fjárhagslegur ávinningur af brotinu nemur.

Ákvarðanir um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

8. gr.

Saknæmi.

Stjórnsýsluviðurlögum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

9. gr.

Ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga.

Við ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga, þar á meðal um fjárhæð stjórnvaldssekta, skal tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, þ.m.t. eftirfarandi eftir því sem við á:

- a. alvarleika brots og hvað það hefur staðið lengi,
- b. ábyrgðar hins brotlega,

- c. fjárhagsstöðu hins brotlega, sér í lagi með hliðsjón af ársveltu lögaðila eða árstekjum og eignum einstaklings,
- d. þýðingar ávinnings eða taps sem forðað var með broti fyrir hinn brotlega,
- e. hvort brot hafi leitt til taps þriðja aðila og, ef við á, hvers konar mögulegra kerfislegra áhrifa brotsins,
- f. samstarfsvilja hins brotlega,
- g. fyrri brota hins brotlega.

10. gr.

Sátt.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Seðlabanki Íslands setur nánari reglur um framkvæmd 1. mgr.

11. gr.

Réttur grunaðs manns.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með ákvörðun um stjórnsluviðurlög skv. lögum þessum hefur sá sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

12. gr.

Frestur til að beita stjórnsluviðurlögum.

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnsluviðurlög samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila umrannsókn á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

13. gr.

Stjórnvaldsfyrirmæli.

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur um nánari framkvæmd eftirfarandi ákvæða reglugerðar (ESB) 2022/858:

- 1. 6. mgr. 3. gr. um viðmiðunarmörk.
- 2. c-lið 1. mgr. 4. gr. og c-lið 1. mgr. 5. gr. um mótvægisáðgerðir.
- 3. 4. mgr. 8. gr., 4. mgr. 9. gr. og 6. mgr. 10. gr. um stöðluð eyðublöð, snið og sniðmát vegna umsókna.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 5. júlí 2024.

15. gr.

Breytingar á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021:*
 - a. Við 1. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Um fjármálagerninga sem eru gefnir út, skráðir, yfirfærðir og geymdir með dreifðri færsluskrártækni og rekstur markaðstorga fjármálagerninga og viðskipta- og uppgjörskerfa sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni gilda jafnframt [lög um innviði markaða fyrir fjármálagerninga sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni].
 - b. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. orðast svo: Reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. [600/2014](#) um markaði fyrir fjármálagerninga og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 (MiFIR), sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 20 frá 26. mars 2020, bls. 1–65, með breytingum samkvæmt:
 - a. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) [2016/1033](#) um breytingu á reglugerð (ESB) nr. [600/2014](#) um markaði fyrir fjármálagerninga, reglugerð (ESB) nr. 596/2014 um markaðssvik og reglugerð (ESB) nr. 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör í Evrópusambandinu og um verðbréfamiðstöðvar, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 20 frá 26. mars 2020, bls. 66–72.
 - b. 16. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/858 um tilraunaregluverk fyrir innviði markaða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 600/2014 og (ESB) nr. 909/2014 og tilskipun 2014/65/ESB, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 92 frá 20. desember 2023, bls. 160-192.
 - c. Á eftir orðinu fjármálagerningur í 17. tölul. 1. mgr. 4. gr. kemur: , þar með talið slíkir gerningar sem gefnir eru út með dreifðri færsluskrártækni.
2. *Lög um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu verðbréfa, nr. 7/2020:*
 - a. Við 1. mgr. 2. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Um fjármálagerninga sem eru gefnir út, skráðir, yfirfærðir og geymdir með dreifðri færsluskrártækni og rekstur uppgjörskerfa og viðskipta- og uppgjörskerfa sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni gilda jafnframt [lög um innviði markaða fyrir fjármálagerninga sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni].
 - b. 1. mgr. 3. gr. laganna orðast svo: Ákvæði eftirfarandi reglugerðar skulu hafa lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [18/2019](#) frá 8. febrúar 2019, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 17 frá 28. febrúar 2019, bls. 8–10, sbr. einnig bókun 1 um altæka aðlögun við EES-samninginn, sbr. [lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993](#), þar sem bókunin er lögfest:
 1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. [909/2014](#) frá 23. júlí 2014 um bætt verðbréfauppgjör í Evrópusambandinu og um verðbréfamiðstöðvar og um breytingu á tilskipunum 98/26/EB og 2014/65/ESB og reglugerð (ESB) nr. [236/2012](#), sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 25 frá 28. mars 2019, bls. 255–326, með breytingum samkvæmt:

- a. 17. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/858 um tilraunaregluverk fyrir innviði markaða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 600/2014 og (ESB) nr. 909/2014 og tilskipun 2014/65/ESB, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 92 frá 20. desember 2023, bls. 160-192.
- c. 2. mgr. 3. gr. laganna fellur brott.

3. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998:

- a. 11. tölul. 1. mgr. 2. gr. verður svohljóðandi: rekstraraðila DFT-markaðsinnviða samkvæmt [lögum um innviði markaða fyrir fjármálagerninga sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni].

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, í samráði við Seðlabanka Íslands. Tilgangur með framlagningu þess er að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/858 um tilraunaregluverk fyrir innviði markaða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 600/2014 og (ESB) nr. 909/2014 og tilskipun 2014/65/ESB (hér eftir *DFT-reglugerðin* eða *DFTR*).

DFTR var samþykkt 30. maí 2022 og kom til framkvæmda í aðildarríkjum Evrópusambandsins að fullu í mars 2023. Hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 185 frá júlí 2023, en gildistöku hennar var frestað um 12 mánuði vegna nauðsynlegs undirbúnings í EFTA-ríkjunum innan EES.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

DFTR tilheyrir stafrænum fjármálapakka ESB sem fyrst var kynntur árið 2020, líkt og reglugerð (ESB) 2022/2554 um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar (DORA)¹ og reglugerð (ESB) 2023/1114 um markaði sýndareigna (MiCA)². Stafræna fjármálapakkanum er ætlað að stuðla að því að umgjörð fjármálamarkaða mæti nútímaþörfum, eflandi samkeppni og nýsköpun, auk þess sem hugað er að fjárfestavernd, net- og upplýsingaöryggi, svo og fjármálastöðugleika.

DFTR gildir um fjármálaþjónustu, nánar tiltekið viðskipti með fjármálagerninga á grundvelli dreifðrar færsluskrártækni (hér eftir *DFT*, e. distributed ledger technology eða DLT) og uppgjör slíkra viðskipta. MiCA-reglugerðin er hins vegar rammi utan um viðskipti

¹ 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.

² Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the 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.

og uppgjör með sýndareignir³ sem ekki rúmast innan skilgreiningar á hugtakinu fjármálagerningur.

Með DFTR er komið á sameiginlegu tilraunaskipulagi vegna markaðsinnviða sem byggjast á umræddri tækni (DFT-markaðsinnviði), þ.e. markaðstorg fjármálagerninga, uppgjörskerfi og kerfi sem gegna hlutverki bæði viðskipta- og uppgjörskerfa. Gert er ráð fyrir að aðilar, hvort heldur þeir sem fyrir eru á markaði (verðbréfafyrirtæki, rekstraraðilar markaða og verðbréfamiðstöðvar) eða nýir, þurfi sérstakt leyfi yfirvalda til að starfrækja innviði af framangreindu tagi og nýta í starfseminni umrædda tækni.

DFT hefur verið talin geta hentað fyrir allt sem þarfnast talningar, skráningar og bókunar, t.d. í því skyni að einfalda viðskipta- og uppgjörskerfi viðskipta og framkvæmd greiðslna. Samkvæmt 14. tölul. inngangsorða DFTR á notkun tækninnar, þar sem öll viðskipti eru skráð í dreifðri færsluskráartækni, að geta flýtt fyrir og sameinað viðskipti og uppgjör nálægt rauntíma. DFT er talin munu geta sameinað viðskipti (e. trading) og eftirviðskipti (e. post-trading), sem til þessa hafa verið aðskildar tegundir fjármálaþjónustu/-starfsemi. Því er jafnframt gjarnan haldið á lofti að DFT þyki örugg og notkun hennar stuðli að gagnsæi. Um hana er ítarlega fjallað í nýlegri skýrslu starfshóps á vegum forsætisráðuneytis.⁴ Í skýrslunni er m.a. bent á að eins og oft á við um nýjungar fylgi hinni nýju tækni bæði tækifæri og áskoranir. Ennfremur, að undir viðeigandi regluverki geti þessi nýja tækni gert fjármálaþjónustu og snjallsamninga hvers konar skilvirkari, öruggari, ódýrari og aðgengilegri. Seðlabanki Danmerkur hefur fjallað um eðli og eiginleika dreifðrar færsluskráartækni⁵ og Alþjóðagreiðslubankinn meðal annars sérstaklega í tengslum við uppgjör verðbréfaviðskipta.⁶

Markmið DFTR er ekki síst að fylla upp í tómarúm í gildandi samevrópsku regluverki. Með henni hafa stofnanir ESB tekið af skarið um forsendur tilraunaverkefna sem víða um heim hefur verið kallað eftir svigrúmi til að þróa áfram og kunna að leiða til breytinga á sérhæfðu sviði fjármálamarkaðar. Óvissa um hvaða reglur gildi, eða muni gilda í framtíðinni, getur verið nýsköpun/tækniframförum til trafala. Á sameiginlegum innri markaði fjármálaþjónustu er jafnframt rétt að huga að markmiðum um samhæfingu þvert á landamæri.

Með DFTR er komið á samræmdri umgjörð, til reynslu. Þó svo að slegið sé af gildandi kröfum að einhverju marki, er byggt á hefðbundnum meginreglum. Þar má nefna markmið um vernd fjárfesta, fjármálastöðugleika og heilleika markaðarins. Þá er mikilvægt að byggt sé á traustri lagaumgjörð og að virkt eftirlit sé til staðar, samstarf og samhæfing meðal haghafa. Um tímabundið reynslutímabil er að ræða samkvæmt DFTR, að hámarki sex ár. Stofnanir ESB hyggjast tímanlega endurmeta og endurskoða umgjörðina, að fenginni reynslu.

Með frumvarpi þessu er lagt til að DFTR verði tekin upp í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð og þá að fullu innleidd samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

³ Hugtakið sýndareign (e. crypto-asset) er skilgreint þannig í 5. tölul. 3. gr. MiCA-reglugerðarinnar: A digital representation of a value or of a right that is able to be transferred and stored electronically using distributed ledger technology or similar technology.

⁴ Tækifæri og áhættur á sviði stafrænnar fjármálaþjónustu sem byggist á dreifðri færsluskrá, útg. af forsætisráðuneytinu (apríl 2023).

⁵ Analysis No. 8 – New types of digital money, Danmarks Nationalbank (júní 2022).

⁶ On the future of securities settlement (Linneman Bech, Hancock, Rice og Wadsworth), 2020. Bank for International Settlement (BIS). Í viðauka er m.a. að finna stuttar lýsingar á tilraunaverkefnum á þessu sviði.

Í DFTR er gert er ráð fyrir að Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin þróa og birti ýmsar nánari viðmiðunarreglur. Gert er ráð fyrir að Seðlabanki Íslands innleiði þær í reglum eða leiðbeinandi tilmælum, eftir því sem við þykir eiga.

Frumvarpið mun fela í sér nýmæli og veita innlendum aðilum sömu tækifæri og öðrum á Evrópska efnahagssvæðinu, til nýbreytni og framþróunar á sviði viðskipta með DFT-fjármálagerninga og uppgjors slíkra viðskipta. Nokkur áhugi mun vera á DFTR á meginlandi Evrópu, en óljóst hvort áhugi og/eða forsendur reynast til nýtingar dreifðrar færsluskrártækni í þessu samhengi hér á landi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með reglugerð (ESB) 2022/858 eða DFTR er komið á skipulagi til reynslu fyrir útgáfu, viðskipti með og uppgjör fjármálagerninga á grundvelli dreifðrar færsluskrártækni (DFT-fjármálagerninga) og rekstur DFT-markaðsinnviða, þ.e. DFT-markaðstorgs fjármálagerninga, DFT-uppgjörskerfis og DFT-viðskipta- og uppgjörskerfis.

Kröfur þegar gildandi tilskipunar og reglugerða (MiFID II, MiFIR og CSDR)⁷ til markaða fyrir fjármálagerninga og um uppgjör viðskipta með fjármálagerninga eru með DFTR aðlagðar sérstöku eðli áskorana tengdum framþróun tækni og markmið gerðarinnar m.a. að fylla upp í tómarúm í gildandi regluverki.

DFTR felur í sér tilraunaumgjörð (e. pilot regime), en gildandi regluverk veitir takmarkað svigrúm til tilraunastarfsemi á sviði fjármálamarkaðar. Sértæk leyfi á grundvelli DFTR munu gilda á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Í 14. gr. DFTR er kveðið á um endurmat og útgáfu skýrslu þar um af hálfu framkvæmdastjórnar ESB fyrir 24. mars 2026, svo og (ef við á) tillögugerð um framlengingu skipulagsins til þriggja ára. Alls er gengið út frá möguleika á 6 ára skipulagi til reynslu, en DFTR var samþykkt af stofnunum ESB í lok maí 2022.

Um þegar starfandi verðbréfafyrirtæki, rekstraraðila markaða og verðbréfamiðstöðvar, svo og nýja aðila sem hyggja á rekstur DFT-markaðsinnviða, er sækjast eftir leyfi til að nýta DFT í starfsemi sinni á grundvelli fyrirhugaðra laga fer, eftir því sem við á, samkvæmt ákvæðum laga nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga og laga nr. 7/2020 um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga, að teknu tilliti til nýmæla fyrirhugaðra laga.

Áformað er að fela Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands eftirlit með framkvæmd laganna, eins og almennt á við um fjármálastarfsemi, sbr. lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Því verður falið að veita sértæk leyfi og undanþágur samkvæmt DFTR og, ef við á, afturkalla umrædd leyfi og undanþágur. Gert er ráð fyrir að unnt verði að leggja á stjórnvaldssektir fyrir brot gegn ákvæðum fyrirhugaðra nýmæla, auk þess sem um viðurlög vegna mögulegra brota gegn lögum nr. 115/2021 og 7/2020 fer samkvæmt ákvæðum þeirra.

Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (hér eftir ESMA) hefur almennu hlutverki að gegna samkvæmt DFTR. Það er einkum fólgið í útgáfu nánari leiðbeininga/viðmiðunarreglna (e. guidelines), birtingu lista yfir DFT-markaðsinnviði, aðstoð/stuðning við lögbær yfirvöld á reynslutímabilinu og matsskýrslu um árangur fyrir lok þess, sem framkvæmdastjórn ESB mun

⁷ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/65/ESB frá 15. maí 2014 um markaði fyrir fjármálagerninga og um breytingu á tilskipun 2002/92/EB og tilskipun 2011/61/ESB (endurúttefin). Einnig reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 600/2014 frá 15. maí 2014 um markaði fyrir fjármálagerninga og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012. Loks reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 909/2014 frá 23. júlí 2014 um bætt verðbréfauppgjör í Evrópusambandinu og um verðbréfamiðstöðvar og um breytingu á tilskipunum 98/26/EB og 2014/65/ESB og reglugerð (ESB) nr. 236/2012.

m.a. leggja til grundvallar þegar ákvörðun verður tekin um framtíð regluverksins (áframhald, lok eða breytingar). DFTR gerir ráð fyrir að lögbær yfirvöld leiti til ESMA um óbindandi álit í tilefni leyfisbeiðna og/eða beiðna um undanþágur.

3.1. Efni, gildissvið og lykilhugtök.

Samkvæmt 1. gr. er í DFTR kveðið á um kröfur í tengslum við DFT-markaðsinnviði og rekstraraðila þeirra að því er varðar:

- að veita og afturkalla sértækt leyfi til að reka slíka innviði í samræmi við reglugerðina,
- að veita, breyta og afturkalla undanþágur sem tengjast sértækum leyfum,
- að fyrirskipa, breyta og afturkalla þau skilyrði sem fylgja undanþágum og að því er varðar að veita umboð fyrir, breyta og afturkalla mótvægisaðgerðir eða ráðstafanir til úrbóta,
- að reka DFT-markaðsinnviði,
- eftirlit með DFT-markaðsinnviðum, og
- samstarf milli rekstraraðila DFT-markaðsinnviða, lögbærra yfirvalda og ESMA.

Hugtakið *DFT-fjármálagerningur* er skilgreint í DFTR (11. tölul. 2. gr.), þ.e. fjármálagerningur sem gefinn er út, skráður, yfirfærður og geymdur á grundvelli dreifðrar færsluskrártækni. Aðeins hlutabréf, skuldabréf og hlutdeildarskírteini í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem uppfylla fjárhæðarviðmið skv. 3. gr. DFTR falla undir hana, en ekki allar tegundir fjármálagerninga, eins og það hugtak er skilgreint í lögum nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga. Lögbært yfirvald hefur samkvæmt 7. mgr. 3. gr. DFTR svigrúm til að setja lægri viðmiðunarmörk en tilgreind eru í 1. og 2. mgr. ákvæðisins. DFTR gerir m.a. kröfu um reglulega útreikninga/afstemmningu og skýrsluskil til eftirlitsaðila.

Hugtökin *DFT-markaðstorg fjármálagerninga*, *DFT-uppgjörskerfi* og *DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi* eru skilgreind í 2. gr. DFTR (6., 7. og 10. tölul.). Öll teljast þau til *DFT-markaðsinnviða* (5. tölul. 2. gr. DFTR).

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 596/2014 frá 16. apríl 2014 um markaðssvik (e. Market Abuse Regulation eða MAR) gildir um DFT-fjármálagerninga sem teknir eru til viðskipta á DFT-markaðstorgi fjármálagerninga eða í DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi.

DFTR gerir sérsniðnar kröfur til DFT-markaðsinnviða, þar á meðal um áhættustýringu, net- og upplýsingaöryggi.

3.2. Kröfur sem gerðar eru til allra DFT-markaðsinnviða.

Í 7. gr. DFTR er fjallað um kröfur sem gerðar eru til allra tegunda DFT-markaðsinnviða, þ.e. til viðbótar sameiginlegum grunnreglum (MiFID II, MiFIR og CSDR, að teknu tilliti til aðlagana sem DFTR kveður á um). Skýrar og ítarlegar viðskiptaáætlanir skulu meðal annars varpa ljósi á tæknilega þætti og notkun á dreifðri færsluskrártækni í starfsemi hlutaðeigandi. Rekstraraðilar DFT-markaðsinnviða skulu geta gert skrifleg gögn sín aðgengileg með rafrænum hætti (1. mgr.). Skilgreina skal og skjalfesta, eins og við á, reglur um virkni þeirrar tækni sem notuð er. Þar á meðal um aðgang að dreifðu færsluskránni, þátttöku sannreyingarhnúta (e. validating nodes), ráðstafanir gegn mögulegum hagsmunaaðrekstrum og áhættustýringu (2. mgr.).

Krafa er gerð til rekstraraðila DFT-markaðsinnviða um skýra og ótvíræða upplýsingamiðlun um þjónustu/starfsemi sína og þá tækni sem notuð er gagnvart aðilum, þátttakendum, útgefendum og viðskiptavinum. Gera skal grein fyrir hvernig framkvæmdin er

frábrugðin því sem við á í tilviki markaðstorga fjármálagerninga (MTF) eða verðbréfauppgjörskerfa sem ekki byggjast á dreifðri færsluskrártækni (3. mgr.).

Heildarfyrirkomulag upplýsingatækni og netkerfa í tengslum við notkun dreifðrar færsluskrártækni á að vera í samræmi við eðli, umfang og flækjustig DFT-markaðsinnviða (4. mgr.). Tryggja ber samfelldan rekstur, áreiðanleika og öryggi þjónustu/starfsemi, þar með talið áreiðanleika snjallsamninga sem notaðir eru. Heilleiki, öryggi og trúnaður skal tryggður að því er varðar öll gögn sem geymd eru hjá rekstraraðilum og tryggt að þau séu tiltæk og aðgengileg. Sértækar verklagsreglur um rekstraráhættustýringu skulu vera til staðar vegna áhættu sem stafar af notkun dreifðrar færsluskrártækni og sýndareigna og um ráðstafanir til að bregðast við slíkri áhættu, komi hún fram. Lögbært yfirvald (hér Fjármálaeftirlitið) getur krafist úttektar á heildarfyrirkomulagi upplýsingatækni og netkerfa DFT-markaðsinnviðar og skal þá tilnefndur óháður endurskoðandi til að annast hana, á kostnað DFT-markaðsinnviðarins.

Í 5. mgr. eru tilgreindar nánari kröfur vegna vörslu á fjármunum, veðtryggingum eða DFT-fjármálagerningum og viðhald áreiðanlegra skráa. Rekstraraðili DFT-markaðsinnviðar skal koma á gagnsæju og fullnægjandi fyrirkomulagi til að tryggja fjárfestavernd, meðhöndla kvartanir viðskiptavina og úrlausn deilumála (6. mgr.). Lögbært yfirvald getur ákveðið að krefjast klæðskerasniðinna viðbótarvarfærnisráðstafana, á formi eiginfjárgrunns eða váttryggingarsamnings, til að tryggja fjárfestavernd.

Rekstraraðili skal samkvæmt 7. mgr. koma á og gera aðgengilega öllum skýra og ítarlega umbreytingaráætlun til að draga úr starfsemi eða til að hverfa frá eða hætta rekstri tiltekinna DFT-markaðsinnviða, þar með talið umbreytingu eða breytingu á notkun dreifðrar færsluskrártækni yfir í hefðbundna markaðsinnviði við eftirtaldar aðstæður: a) Samanlagt markaðsvirði DFT-fjármálagerninga sem teknir eru til viðskipta eða skráðir hjá DFT-markaðsinnviðum fer yfir viðmiðunarmörk, b) sértækt leyfi eða undanþága samkvæmt DFTR er dregin til baka eða lögð niður, eða c) hvers kyns sjálfviljug eða þvinguð stöðvun á rekstri DFT-markaðsinnviðar. Nánar er vikið að kröfum um ráðstafanir tengdum umbreytingaráætlunum í 8.-10. mgr. 7. gr. DFTR.

3.3. Sértækt leyfi til að reka DFT-markaðstorg fjármálagerninga og kröfur til rekstraraðila.

Í 8. gr. DFTR fjallað um sértæka leyfisveitingu til að reka DFT-markaðstorg fjármálagerninga. Annars vegar getur lögaðili sem hefur starfsleyfi sem verðbréfafyrirtæki eða heimild til að reka markað samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB (MiFID II), sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 115/2021, sótt um slíkt (1. mgr.). Hins vegar getur lögaðili sótt um starfsleyfi sem verðbréfafyrirtæki eða um heimild til að reka markað samtímis sértæku leyfi á grundvelli 8. gr. DFTR, í þeim eina tilgangi að reka DFT-markaðstorg fjármálagerninga (2. mgr.). Í síðastnefndu tilviki skal lögbært yfirvald (hér á landi Fjármálaeftirlitið) ekki meta hvort umsækjandi uppfylli þau ákvæði laga nr. 115/2021 sem umsækjandi fer fram á undanþágu frá í samræmi við 4. gr. DFTR og nánar er vikið að hér á eftir.

Krafa er gerð um nánar tilgreindar upplýsingar í umsókn um sértækt leyfi til að reka DFT-markaðstorg fjármálagerninga samkvæmt DFTR (a.-h. liðir 4. mgr. 8. gr.), svo sem um viðskiptaáætlun, reglur, starfshætti og lýsingu á virkni þeirrar dreifðu færsluskrártækni sem notuð er, auk umbreytingaráætlunar (sbr. kafli 3.2). Þá skal heildarfyrirkomulagi umsækjanda á sviði upplýsingatækni og netkerfa til dæmis lýst, svo og vörslufyrirkomulagi fyrir DFT-

fjármálagerninga viðskiptavina. ESMA birti í mars 2023 viðmiðunarreglur um stöðluð eyðublöð, snið og sniðmát að því er þetta varðar.⁸

Í 6., 7. og 9. mgr. 8. gr. greinir kröfur til málsmeðferðar við umsókn um sértækt leyfi til að reka DFT-markaðstorg fjármálagerninga, svo sem tímafrest til að meta hvort umsókn sé fullnægjandi (innan 30 virkra daga). Um leið og lögbært yfirvald (hér á landi Fjármálaeftirlitið) telur umsókn fullnægjandi skal afriti miðlað til ESMA. Ef nauðsyn krefur til að stuðla að samræmi og meðalhófi undanþága, eða ef nauðsyn krefur til að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar og fjármálastöðugleika,⁹ skal ESMA (að undangengnu samráði við lögbær yfirvöld í öðrum aðildarríkjum) innan 30 almanaksdaga frá móttöku afrits af umsókn veita lögbæra yfirvaldinu sem í hlut á álit, sem ekki er bindandi, um þær undanþágur sem óskað er eftir eða hvort gerð dreifðrar færsluskrártækni teljist fullnægjandi. Lögbæra yfirvaldið skal taka tilhlýðilegt tillit til álits ESMA og veita stofnuninni yfirlýsingu um hvers kyns veruleg frávík frá því álit ef hún óskar þess. Álit ESMA og yfirlýsing lögbærs yfirvalds, ef til kemur, skulu ekki gerð opinber. Lögbært yfirvald skal framkvæma mat á umsókn og ákveða hvort veita eigi sértækt leyfi á grundvelli 8. gr. innan 90 virkra daga frá viðtökudegi fullnægjandi umsóknar (9. mgr.). Matstímabilið má þó framlengja í allt að sex mánuði við tilteknar aðstæður.

Í 10. mgr. 8. gr. er fjallað um synjunarástæður¹⁰ og í 12. mgr. aðstæður sem kalla á afturköllun¹¹ sértæks leyfis eða tengdra undanþága af hálfu lögbærs yfirvalds.

Þá er fjallað um gildistíma sértækra leyfa til að reka DFT-markaðstorgs fjármálagerninga í 11. mgr. (allt að sex ár frá útgáfudegi). Í leyfi skal tilgreina veittar undanþágur, hvers kyns mótvægisáðgerðir og lægri viðmiðunarmörk sem lögbært yfirvald kann að ákvarða. ESMA skal upplýst um veitingu, synjun eða afturköllun sértæks leyfis skv. 8. gr. og á vefsetri stofnunarinnar skulu skrár yfir DFT-markaðstorg fjármálagerninga birtar, ásamt ónafngreindum tölulegum upplýsingum um undanþágubeiðnir, veitingu og synjun (ásamt rökstuðningi).

Veigamiklar breytingar á virkni þeirrar dreifðu færsluskrártækni sem notuð er í starfsemi DFT-markaðstorgs fjármálagerninga kann að kalla á öflun nýs sértæks leyfis, undanþágu eða breytingu (13. mgr.).

Í 4. gr. DFTR er kveðið á um kröfur og undanþágur sem varða DFT-markaðstorg fjármálagerninga. Að öðru leyti gilda um þau þær kröfur sem gilda um markaðstorg fjármálagerninga (hér eftir MTF) skv. lögum nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga.

Ef DFT-markaðstorg fjármálagerninga hefur fengið undanþágu samkvæmt 4. gr. gilda ekki kröfur samkvæmt lögum nr. 115/2021 að því er þær varðar, enda hlíti viðkomandi ákvæðum 2.-4. mgr. 4. gr. og 7. gr. DFTR, svo og hvers kyns mótvægisáðgerðum sem lögbært yfirvald telur viðeigandi til að uppfylla markmið ákvæða sem undanþágu er óskað frá eða til að tryggja

⁸ Guidelines on standard forms, formats and templates to apply for permission to operate a DLT market infrastructure (ESMA70-460-213).

⁹ Samkvæmt 8. mgr. 8. gr. DFTR skal ESMA eigi síðar en 24. mars 2025 þróa viðmiðunarreglur til að stuðla að samræmi og meðalhófi í undanþágum. Þær skulu uppfærðar reglulega og tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar og fjármálastöðugleika.

¹⁰ Með fyrirvara um 7. og 44. gr. MiFID II, um málsmeðferð vegna umsókna um starfsleyfi á grundvelli hennar (þ.e. 7. og 74. gr., sbr. 76. og 119. gr. laga nr. 115/2021).

¹¹ Með fyrirvara um 8. og 44. gr. MiFID II, um málsmeðferð vegna afturköllunar starfsleyfa á grundvelli hennar (þ.e. 8. og 74. gr. laga nr. 115/2021).

fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika. ESMA skal semja viðmiðunarreglur um mótvægisáðgerðir í þessum skilningi, sbr. 6. mgr. 4. gr.

Þegar rekstraraðili DFT-markaðstorgs fjármálagerninga biður um undanþágu skv. 2. eða 3. mgr. 4. gr. DFTR skal hann skv. 4. mgr. sýna fram á að undanþágan sem óskað er eftir sé í réttu hlutfalli við notkun dreifðrar færsluskrártækni og takmörkuð við DFT-markaðstorg fjármálagerninga og nái ekki til neinna annarra MTF sem sá rekstraraðili rekur. Um tvenns konar undanþágur er að ræða:

- a) Viðbótarreglur um aðgengi (undanþága skv. 2. mgr. 4. gr. DFTR).
Óski rekstraraðili DFT-markaðstorgs fjármálagerninga þess getur lögbært yfirvald (hér á landi Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands) heimilað honum að leyfa einstaklingum og lögaðilum að stunda viðskipti fyrir eigin reikning sem aðilar eða þátttakendur að uppfylltum kröfum skv. a.-g. liðum 2. mgr. 4. gr. DFTR, þ.e. til viðbótar við þá aðila sem tilgreindir eru í 3. mgr. 94. gr., sbr. 2. mgr. 29. gr., laga nr. 115/2021. Á meðal þess sem krafa er gerð um er að hlutaðeigandi búi yfir þekkingu á virkni dreifðrar færsluskrártækni (b-liður) og að þeir noti ekki hátíðni viðskiptatækni með notkun algríms á viðkomandi DFT-markaðstorgi fjármálagerninga. Veiti Fjármálaeftirlitið slíka undanþágu getur það krafist viðbótarráðstafana til verndar einstaklingum sem hafa aðgang að DFT-markaðstorgi fjármálagerninga sem aðilar eða þátttakendur, í réttu hlutfalli við áhættusnið þeirra.
- b) Tilkynningaskylda 26. gr. MiFIR (undanþága skv. 3. mgr. 4. gr. DFTR).
Óski rekstraraðili DFT-markaðstorgs fjármálagerninga þess getur lögbært yfirvald (hér Fjármálaeftirlitið) veitt honum eða aðilum eða þátttakendum á DFT-markaðstorginu undanþágu frá 26. gr. reglugerðar (ESB) nr. 600/2014 (MiFIR), sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 115/2021. Verðbréfafyrirtæki sem framkvæma viðskipti með fjármálagerninga skulu samkvæmt 1. mgr. 26. gr. MiFIR veita Fjármálaeftirlitinu fullar og réttar upplýsingar um slík viðskipti eins fljótt og auðið er og eigi síðar en við lok næsta virka dags á eftir.
Veiti Fjármálaeftirlitið undanþágu samkvæmt 3. mgr. 4. gr. DFTR skal DFT-markaðstorg fjármálagerninga halda skrár yfir öll viðskipti sem framkvæmd eru í gegnum kerfi þess og skrárnar skulu innihalda allar þær upplýsingar sem tilgreindar eru í 3. mgr. 26. gr. MiFIR. Þá skal lögbærum yfirvöldum sem rétt eiga á að fá gögn beint frá MTF samkvæmt 26. gr. MiFIR (hér Fjármálaeftirlitinu) tryggður beinn og tafarlaus aðgangur að umræddum upplýsingum. Fjármálaeftirlitið skal gera allar upplýsingar sem það hefur þannig aðgang að aðgengilegar ESMA án óþarfa tafar.

Ákvæði 2.-4. mgr. 4. gr. DFTR gildir, að breyttu breytanda, um verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi í samræmi við 2. mgr. 6. gr. DFTR (skv. 5. mgr. 4. gr.).

3.4. Sértekt leyfi til að reka DFT-uppgjörskerfi og kröfur til rekstraraðila.

Í 9. gr. DFTR fjallað um sértæka leyfisveitingu til að reka DFT-uppgjörskerfi. Annars vegar getur lögaðili sem hefur starfsleyfi sem verðbréfamiðstöð samkvæmt reglugerð (ESB) nr. 909/2014 (CSDR), sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 7/2020, sótt um slíkt (1. mgr.). Hins vegar getur lögaðili sótt um starfsleyfi sem verðbréfamiðstöð samtímis sértæku leyfi á grundvelli 9. gr. DFTR, í þeim eina tilgangi að reka DFT-uppgjörskerfi (2. mgr.). Í

síðastnefndu tilviki skal lögbært yfirvald (hér á landi Fjármálaeftirlitið) ekki meta hvort umsækjandi uppfylli þau ákvæði CSDR, sbr. lög nr. 7/2020, sem umsækjandi fer fram á undanþágu frá í samræmi við 5. gr. DFTR og nánar er vikið að hér á eftir.

Krafa er gerð um nánar tilgreindar upplýsingar í umsókn um sértækt leyfi til að reka DFT-uppgjörskerfi samkvæmt DFTR (a.-h. liðir 4. mgr. 9. gr.), svo sem um viðskiptaáætlun, reglur, starfshætti og lýsingu á virkni þeirrar dreifðu færsluskrártækni sem notuð er, auk umbreytingaráætlunar (sbr. kafli 3.2). Þá skal heildarfyrirkomulagi umsækjanda á sviði upplýsingatækni og netkerfa til dæmis lýst, svo og vörslufyrirkomulagi fyrir DFT-fjármálagerninga viðskiptavina. Viðmiðunarreglur ESMA um stöðluð eyðublöð, snið og sniðmát, sem birtar voru í mars 2023, gilda um allar umsóknir um sértæk leyfi samkvæmt DFTR.¹²

Sömu kröfur eru gerðar til málsmeðferðar við umsókn um sértækt leyfi til að reka DFT-uppgjörskerfi og við eiga í tilviki DFT-markaðstorgs fjármálagerninga, sbr. kafli 3.3 (sjá 6., 7. og 9. mgr. 9. gr. DFTR), þar á meðal álitsumleitan til ESMA.

Í 10. mgr. 9. gr. er fjallað um synjunarástæður¹³ og í 12. mgr. aðstæður sem kalla á afturköllun¹⁴ sértæks leyfis eða tengdra undanþága af hálfu lögbærs yfirvalds.

Þá er fjallað um gildistíma sértækra leyfa til að reka DFT-markaðstorgs fjármálagerninga í 11. mgr. (allt að sex ár frá útgáfudegi). Í leyfi skal tilgreina veittar undanþágur, hvers kyns mótvægisáðgerðir og lægri viðmiðunarmörk sem lögbært yfirvald kann að ákvarða. ESMA skal upplýst um veitingu, synjun eða afturköllun sértæks leyfis skv. 9. gr. og á vefsetri stofnunarinnar skulu skrár yfir DFT-uppgjörskerfi birtar, ásamt ónafngreindum tölulegum upplýsingum um undanþágubeiðnir, veitingu og synjun (ásamt rökstuðningi).

Veigamiklar breytingar á virkni þeirrar dreifðu færsluskrártækni sem notuð er í starfsemi DFT-uppgjörskerfis kann að kalla á öflun nýs sértæks leyfis, undanþágu eða breytingu (13. mgr.).

Í 5. gr. DFTR er kveðið á um kröfur og undanþágur sem varða DFT-uppgjörskerfi. Að öðru leyti gilda um þau þær kröfur sem gilda um verðbréfauppgjörskerfi samkvæmt CSDR, sbr. lög nr. 7/2020 um verðbréfamistöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga.

Ef DFT-uppgjörskerfi hefur fengið undanþágu samkvæmt 5. gr. gilda ekki kröfur samkvæmt lögum nr. 7/2020 (CSDR) að því er þær varðar, enda hlíti viðkomandi verðbréfamistöð ákvæðum 2.-10. mgr. 5. gr. og 7. gr. DFTR, svo og hvers kyns mótvægisáðgerðum sem lögbært yfirvald telur viðeigandi til að uppfylla markmið ákvæða sem undanþágu er óskað frá eða til að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika. ESMA skal semja viðmiðunarreglur um mótvægisáðgerðir í þessum skilningi, sbr. 12. mgr. 5. gr.

Þegar rekstraraðili DFT-uppgjörskerfis biður um undanþágu skv. 2.-9. mgr. 5. gr. DFTR skal hann skv. 10. mgr. sýna fram á að undanþágan sem óskað er eftir sé í réttu hlutfalli við notkun dreifðrar færsluskrártækni og takmörkuð við DFT-uppgjörskerfi og nái ekki til

¹² Sjá nmgr. 8.

¹³ Með fyrirvara um 17. gr. CSDR, um málsmeðferð vegna umsókna um starfsleyfi á grundvelli hennar (sbr. lög nr. 7/2020).

¹⁴ Með fyrirvara um 20. gr. CSDR, um málsmeðferð vegna afturköllunar starfsleyfa á grundvelli hennar (sbr. lög nr. 7/2020).

verðbréfauppgjörskerfis sem sama verðbréfamiðstöð rekur. Undanþágubeiðni getur lotið að eftirtöldum kröfum og ákvæðum CSDR:

- a) Skilgreiningar og ákvæði 3., 37. og 38. gr. CSDR að sérstöku eðli/eiginleikum dreifðrar færsluskrártækni (undanþága skv. 2. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald (hér Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands) veitt henni undanþágu frá skilgreiningum á hugtökunum ófnislegt form, fyrirmæli og verðbréfareikningur, sbr. 4., 9. og 28. lið 1. mgr. 2. gr. CSDR. Ennfremur frá efnisákvæðum um rafrænt form, heilindi útgáfu og varðveitingu verðbréfa þátttakenda og viðskiptavina þeirra, sbr. 3., 37. og 38. gr. CSDR. Þetta á þó aðeins við að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Annars vegar sýni verðbréfamiðstöðin fram á að notkun verðbréfareiknings í skilningi CSDR eða rafræns skráningarforms samkvæmt 3. gr. CSDR sé ósamrýmanleg notkun hinnar tilteknu dreifðu færsluskrártækni, með vísan til sérstaks eðlis og eiginleika hennar. Hins vegar að gert verði ráð fyrir jöfnunaraðgerðum er tryggi heilindi útgáfu og varðveitingu.

- b) Ráðstafanir til að koma í veg fyrir og takast á við uppgjörsbresti (undanþága skv. 3. mgr. 5. gr. DFTR)

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald veitt henni undanþágu frá 6. eða 7. gr. CSDR, er varða ráðstafanir í því skyni að tryggja ögun í uppgjöri. Þetta á þó aðeins við að nánar tilgreindum skilyrðum uppfylltum. Verðbréfamiðstöðin tryggi að DFT-uppgjörskerfi geri, með traustu verklagi og fyrirkomulagi, kleift að staðfesta á skýran, nákvæman og tímanlegan hátt upplýsingar um viðskipti með DFT-fjármálagerninga. Ennfremur að verðbréfamiðstöðin komi annað hvort í veg fyrir uppgjörsbresti eða taki á uppgjörsbrestum sé ekki mögulegt að koma í veg fyrir þá.

- c) Útvistun kjarnaþjónustu til þriðja aðila (undanþága skv. 4. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald einungis veitt henni undanþágu frá 19. gr. CSDR í tengslum við útvistun kjarnaþjónustu¹⁵ til þriðja aðila, að því tilskildu að beiting hennar sé ósamrýmanleg notkun dreifðrar færsluskrártækni í hlutaðeigandi DFT-uppgjörskerfi.

- d) Viðbótarreglur um aðgengi (undanþága skv. 5. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald heimilað henni að veita einstaklingum og lögaðilum aðgang sem þátttakendur í DFT-uppgjörskerfi að uppfylltum kröfum skv. a.-c. liðum 5. mgr. 5. gr., þ.e. til viðbótar við þá aðila sem tilgreindir eru í f-lið 2. gr. tilskipunar 98/26/EB um endanlegt uppgjör í greiðslukerfum og uppgjörskerfum fyrir verðbréf, sbr. 9. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 90/1999 um öryggi fyrirmæla í greiðslukerfum og verðbréfauppgjörskerfum.¹⁶ Krafa

¹⁵ Kjarnaþjónusta verðbréfamiðstöðva er skilgreind í A-þætti viðauka við CSDR, sbr. lög nr. 7/2020 (lögbókunarþjónusta, miðlæg vörsluþjónusta og starfræksla verðbréfauppgjörskerfis/uppgjörþjónusta).

¹⁶ Tilskipun 98/26/EB (e. Settlement Finality Directive) var innleidd hér á landi með lögum nr. 90/1999. Þau gilda um greiðslu- og verðbréfauppgjörskerfi sem sérstaklega hafa verið viðurkennd í samræmi við ákvæði laganna. Markmið laganna og SFD er að leitast við að koma í veg fyrir að vanefndir eins þátttakanda í slíku kerfi hafi keðjuverkandi áhrif út í fjármálakerfið. Uppgjör í viðurkenndum kerfum er,

er gerð um að hlutaðeigandi hafi nægilega gott orðspor (a-liður), búi yfir fullnægjandi getu, hæfni, reynslu og þekkingu í tengslum við uppgjör, á virkni dreifðrar færsluskrártækni og áhættumat (b-liður) og að upplýst samþykki liggi fyrir um þátttöku í tilraunaverkefninu sem kveðið er á um í DFTR, hlutaðeigandi sé upplýstur á fullnægjandi hátt um tilraunaeðli þess og hugsanlega áhættu sem tengist því.

e) Kröfur vegna þátttöku, gagnsæi, notkun samskiptaferla og -staðla (undanþága skv. 6. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald heimilað henni undanþágu frá 33., 34. eða 35. gr. CSDR, enda tryggi verðbréfamiðstöðin með mótvægisáðgerðum að markmið ákvæðanna verði uppfyllt. Hún tryggi að minnsta kosti að DFT-uppgjörskerfi birti opinberlega viðmið um þátttöku, sem veita öllum einstaklingum sem hyggjast verða þátttakendur sanngjarnan og opinn aðgang og að þessi viðmið séu gagnsæ, hlutlæg og án mismununar. Ennfremur skal verðbréfamiðstöð tryggja að DFT-uppgjörskerfi birti opinberlega verð og gjöld sem tengjast þeirri uppgjörspjónustu sem það veitir.

f) Endanlegt uppgjör (undanþága skv. 7. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald heimilað henni undanþágu frá 39. gr. CSDR, enda tryggi verðbréfamiðstöðin með mótvægisáðgerðum að markmið ákvæðisins verði uppfyllt, með traustu verklagi og fyrirkomulagi. Krafa er gerð um að DFT-uppgjörskerfi geri upp viðskipti með DFT-fjármálagerninga nálægt rauntíma eða innan dags og í öllum tilvikum eigi síðar en á öðrum viðskiptadegi eftir að viðskiptunum er lokið, birti opinberlega þær reglur sem gilda um DFT-uppgjörskerfið og að dregið sé úr áhættu sem stafar af því að DFT-uppgjörskerfið sé ekki viðurkennt og tilkynnt að því er varðar tilskipun 98/26/EB (hér á landi á grundvelli laga nr. 90/1999), einkum með tilliti til ógjaldfærnimeðferðar. Þegar DFT-uppgjörskerfi er ekki viðurkennt og tilkynnt samkvæmt tilskipun 98/26/EB (hér lögum nr. 90/1999) skal verðbréfamiðstöðin sem rekur það leggja til mótvægisáðgerðir til að draga úr áhættu sem leiðir af ógjaldfærni.

g) Uppgjör peningahluta (undanþága skv. 8. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald veitt henni undanþágu frá 40. gr. CSDR, að því tilskildu að hún geri upp á grundvelli afhendingar gegn greiðslu (e. delivery versus payment, DvP). Með sama hætti og í CSDR gerir DFTR ráð fyrir að uppgjör greiðslna fari fram í seðlabankapeningum, þar með talið í tókuðu formi (ef við á). Ef það er ekki hagkvæmt og tiltækt skal uppgjör fara fram í gegnum reikning verðbréfamiðstöðvar með heimild til viðbótarþjónustu á grundvelli IV. bálks CSDR eða í viðskiptabankapeningum, þar með talið í tókuðu formi, ellegar með því að nota rafeyristóka.

h) Aðgangur milli verðbréfamiðstöðva (undanþága skv. 9. mgr. 5. gr. DFTR).

Óski verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi þess getur lögbært yfirvald undanþegið hana ákvæðum 50., 51. eða 53. gr. CSDR (aðgangur gegnum staðlaða tengingu, aðgangur gegnum sérsniðna tengingu, aðgangur milli verðbréfamiðstöðva og annarra markaðsinnviða). Þetta á við ef verðbréfamiðstöð sýnir fram á að notkun dreifðar færsluskrártækni sé ósamrýmanleg fornkerfum (e. legacy systems) annarra verðbréfamiðstöðva eða annarra markaðsinnviða eða að veiting aðgangs að annarri verðbréfamiðstöð eða markaðsinnviðum sem nota fornkerfi myndi hafa í för með sér óhóflegan kostnað, miðað við umfang DFT-uppgjörskerfisins sem hún rekur.

Á hinn bóginn gerir DFTR ráð fyrir að verðbréfamiðstöð sem rekur DFT-uppgjörskerfi og hefur fengið undanþágu skv. 9. mgr. 5. gr. sé skylt að veita öðrum rekstraraðilum DFT-uppgjörskerfa eða DFT-viðskipta- og uppgjörskerfa aðgang að sínu kerfi. Lögbæru yfirvaldi skal tilkynnt um slíkan aðgang fyrirfram og getur það bannað slíkan aðgang að því marki sem skaðleg áhrif teljast möguleg á stöðugleika fjármálakerfis Evrópusambandsins eða hlutaðeigandi aðildarríkis.

Ákvæði 2.-10. mgr. 5. gr. DFTR gildir, að breyttu breytanda, um verðbréfafyrirtæki eða rekstraraðila markaðar sem rekur DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi í samræmi við 1. mgr. 6. gr. DFTR (skv. 11. mgr. 5. gr.).

3.5. Sértækt leyfi til að reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi og kröfur til rekstraraðila.

Í 10. gr. DFTR fjallað um sértæka leyfisveitingu til að reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi. Annars vegar getur lögaðili sem hefur starfsleyfi sem verðbréfafyrirtæki eða heimild til að reka markað samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB (MiFID II) sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 115/2021 eða lögaðili sem hefur starfsleyfi sem verðbréfamiðstöð samkvæmt reglugerð (ESB) nr. 909/2014 (CSDR) sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 7/2020, sótt um slíkt (1. mgr.). Hins vegar getur lögaðili sótt um starfsleyfi til að reka markað eða sem verðbréfamiðstöð samtímis sértæku leyfi á grundvelli 10. gr. DFTR, í þeim eina tilgangi að reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi (2. mgr.). Í síðastnefndu tilviki skal lögbært yfirvald (hér á landi Fjármálaeftirlitið) ekki meta hvort umsækjandi uppfylli þau ákvæði laga nr. 115/2021 eða laga nr. 7/2020 sem umsækjandi fer fram á undanþágu frá í samræmi við 6. gr. DFTR og nánar er vikið að hér á eftir.

Umsækjandi sem hyggst reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi skal leggja fram upplýsingar um hvernig hann hyggst uppfylla gildandi kröfur laga nr. 115/2021 og 7/2020, að undanskildum þeim ákvæðum sem hann fer fram á undanþágu frá (5. mgr.). Hann skal enn fremur leggja fram nánar tilgreindar upplýsingar í umsókn um sértækt leyfi til að reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi samkvæmt DFTR (a.-h. liðir 4. mgr. 10. gr.), svo sem um viðskiptaáætlun, reglur, starfshætti og lýsingu á virkni þeirrar dreifðu færsluskrártækni sem notuð er, auk umbreytingaráætlunar (sbr. kafli 3.2). Þá skal heildarfyrirkomulagi umsækjanda á sviði upplýsingatækni og netkerfa til dæmis lýst og, eftir atvikum, vörslufyrirkomulagi fyrir DFT-fjármálagerninga viðskiptavina. ESMA birti í mars 2023 viðmiðunarreglur á grundvelli DFTR um stöðluð eyðublöð, snið og sniðmát að því er þetta varðar.¹⁷

Sömu kröfur eru gerðar til málsmeðferðar við umsókn um sértækt leyfi til að reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi og við eiga í tilviki DFT-markaðstorgs fjármálagerninga og DFT-

¹⁷ Sjá nmgr. 8.

uppgjörskerfa, sbr. kaflar 3.3 og 3.4 (sjá 7., 8. og 9. mgr. 10. gr. DFTR), þar á meðal álitsumleitan til ESMA

Í 10. mgr. 10. gr. er fjallað um synjunarástæður¹⁸ og í 12. mgr. aðstæður sem kalla á afturköllun¹⁹ sértæks leyfis eða tengdra undanþága af hálfu lögbærs yfirvalds.

Þá er fjallað um gildistíma sértækra leyfa til að reka DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi í 11. mgr. (allt að sex ár frá útgáfudegi). Í leyfi skal tilgreina veittar undanþágur, hvers kyns mótvægisáðgerðir og lægri viðmiðunarmörk sem lögbært yfirvald kann að ákvarða. ESMA skal upplýst um veitingu, synjun eða afturköllun sértæks leyfis skv. 6. gr. og á vefsetri stofnunarinnar skulu skrár yfir DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi birtar, ásamt ónafngreindum tölulegum upplýsingum um undanþágubeiðnir, veitingu og synjun (ásamt rökstuðningi).

Veigamiklar breytingar á virkni þeirrar dreifðu færsluskrártækni sem notuð er í starfsemi DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi kann að kalla á öflun nýs sértæks leyfis, undanþágu eða breytingu (13. mgr.).

Í 6. gr. DFTR er kveðið á um kröfur og undanþágur sem varða DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi. Ákvæðið er tvískipt, eftir því hvort rekstraraðilinn hefur starfsleyfi sem verðbréfafyrirtæki eða heimild til rekstrar markaðar samkvæmt tilskipun 2014/65/ESB (MiFID II) sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 115/2021 eða starfsleyfi sem verðbréfamiðstöð samkvæmt reglugerð (ESB) nr. 909/2014 (CSDR) sem lögfest er hér á landi í lögum nr. 7/2020.

a) Verðbréfafyrirtæki eða rekstraraðili markaðar (1. mgr.).

Í tilviki verðbréfafyrirtækis eða rekstraraðila markaðar, sem rekur DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi, eiga við kröfurnar sem gilda um markaðstorg fjármálagerninga samkvæmt MiFIR og MiFID II, sem lögfestar eru með lögum nr. 115/2021 hér á landi. Ennfremur eiga þær kröfur sem gilda um verðbréfamiðstöðvar samkvæmt CSDR, að breyttu breytanda, þó að undanskildum tilteknum ákvæðum.²⁰

Ef undanþága hefur verið veitt vegna DFT-viðskipta- og uppgjörskerfis samkvæmt 2. og 3. mgr. 4. gr. og 2.-9. mgr. 5. gr. DFTR gilda ekki kröfur samkvæmt lögum nr. 115/2021 og 7/2020 að því er þær varðar, enda hlíti viðkomandi verðbréfafyrirtæki eða rekstraraðili markaðar ákvæðum 2.-4. mgr. 4. gr., 2.-10. mgr. 5. gr. og 7. gr. DFTR, svo og hvers kyns mótvægisáðgerðum sem lögbært yfirvald telur viðeigandi til að uppfylla markmið ákvæða sem undanþágu er óskað frá eða til að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika.

b) Verðbréfamiðstöð (2. mgr.).

Í tilviki verðbréfamiðstöðvar sem rekur DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi eiga við kröfurnar sem gilda um verðbréfamiðstöðvar samkvæmt CSDR, sem lögfest er með lögum nr. 7/2020 hér á landi. Ennfremur eiga þær kröfur sem gilda um markaðstorg

¹⁸ Með fyrirvara um 7. og 44. gr. MiFID II, um málsmeðferð vegna umsókna um starfsleyfi á grundvelli hennar (þ.e. 7. og 74. gr., sbr. 76. og 119. gr. laga nr. 115/2021) og 17. gr. CSDR, um málsmeðferð vegna umsókna um starfsleyfi á grundvelli hennar (sbr. lög nr. 7/2020).

¹⁹ Með fyrirvara um 8. og 44. gr. MiFID II, um málsmeðferð vegna afturköllunar starfsleyfa á grundvelli hennar (þ.e. 8. og 74. gr. laga nr. 115/2021) og 20. gr. CSDR, um málsmeðferð vegna afturköllunar starfsleyfa á grundvelli hennar (sbr. lög nr. 7/2020).

²⁰ Undanskilin eru ákvæði 9., 16.-18., 20., 26.-28., 31., 42.-44. og 46.-47. gr. CSDR (b-liður 1. mgr. 6. gr. DFTR).

fjármálagerninga samkvæmt MiFIR og MiFID II, að breyttu breytanda, þó að undanskildum 5.-13. gr. MiFID II.

Ef undanþága hefur verið veitt vegna DFT-viðskipta- og uppgjörskerfis samkvæmt 2. og 3. mgr. 4. gr. og 2.-9. mgr. 5. gr. DFTR gilda ekki kröfur samkvæmt lögum nr. 115/2021 og 7/2020 að því er þær varðar, enda hlíti viðkomandi verðbréfamiðstöð ákvæðum 2.-4. mgr. 4. gr., 2.-10. mgr. 5. gr. og 7. gr. DFTR, svo og hvers kyns mótvægisáðgerðum sem lögbært yfirvald telur viðeigandi til að uppfylla markmið ákvæða sem undanþágu er óskað frá eða til að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Atvinnufrelsi nýtur verndar 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þau inngríp í starfsemi aðila sem reka markaðsinnviði fyrir fjármálagerninga sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni sem frumvarpið gerir ráð fyrir munu byggjast á lögum, styðjast við lögmæt markmið um fjárfestavernd og fjármálastöðugleika og taka jafnt til aðila sem eru í sambærilegri stöðu. Því er talið að frumvarpið fullnægi kröfum stjórnarskrárinnar.

Frumvarpið felur í sér upptöku á efnisákvæðum DFTR í íslenskan rétt. Um ræðir tilraunaregluverk á sérhæfðu sviði fjármálaþjónustu. Veiting sértækra leyfa og undanþága á grundvelli fyrirhugaðra laga og eftirlit með framkvæmd þeirra verður í höndum Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. Ekki verður talið að frumvarpið feli í sér framsalsheimildir sem séu verulega íþyngjandi eða umfram það sem áður hefur verið talið heimilt vegna EES-samningsins. Innleiðing DFTR samræmis skuldbindingum Íslands skv. 7. gr. EES-samningsins og er ekki talin brjóta í bága við neinar þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við Seðlabanka Íslands. Áformaskjal var birt í Samráðsgátt stjórnvalda 31. október – 14. nóvember 2023 (mál nr. S-214/2023, en engin umsögn barst. **Frumvarpsdrög voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda XXX og bárust X umsagnir [...].**

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að því að umgjörð fjármálamarkaðar mæti nútímaþörfum, með samkeppnisstöðu og möguleika til nýsköpunar í huga, án þess að slegið verði af sjónarmiðum um vernd fjárfesta, fjármálastöðugleika og heilleika markaðarins. DFTR er ætlaður takmarkaður gildistími og því ljóst að um endurmat verður að ræða innan 4-6 ára frá samþykkt/gildistöku hér á landi.

6.1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Áhrif frumvarpsins á fjármálamarkaðinn verða jákvæð. Með innleiðingu DFTR verður þegar starfandi aðilum á fjármálamarkaði kleift að kanna nýtingarmöguleika og að innleiða nýja tækni í starfsemi sinni, auk þess sem hún opnar nýjum aðilum leið inn á sérhæfðan innviðamarkað á nýjum forsendum. Ekki liggur þó fyrir að hvaða marki raunhæft er að reyna muni á framkvæmd DFTR hér á landi.

Eins og oft á við um nýjungar fylgja bæði tækifæri og áskoranir hinni nýju tækni (DFT), en bent hefur verið á að undir viðeigandi regluverki geti hún gert fjármálaþjónustu og snjallsamninga hvers konar skilvirkari, öruggari, ódýrari og aðgengilegri. Með DFTR er, a.m.k. tímabundið, fyllt upp í lagalegt tómarúm.

6.2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði.

Með DFTR og fyrirhuguðum lögum verður regluverk á þekktu og mikilvægu sviði fjármálaþjónustu aðlagð nýrri tækni og nýtingarmöguleikum með viðeigandi hætti. Kostnað af eigin rekstri og öflun leyfis/undapága á grundvelli fyrirhugaðra laga bera fyrirtækin sjálf.

Óháð því hvort á tilraunaregluverkið sem hér um ræðir reyni beint hér á landi allra næstu misseri og ár, verður að líta svo á að þekkingaruppbygging sé óhjákvæmileg hjá einkaaðilum jafnt sem opinberum, hér á landi sem annars staðar, ekki síst í því skyni að stuðla að stafrænum viðnámsþrótti fjármálakerfisins. Sú þörf sprettur af viðstöðulausri framþróun í tækni og viðskiptum, sem stafrænum fjármálapakka ESB í heild sinni er einmitt ætlað að mæta.

6.3. Samkeppnisskilyrði.

Ekki eru taldar líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist beint eða að þeim fækki óbeint vegna fyrirhugaðrar lagasetningar.

6.4. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki er gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi sérstök áhrif frá sjónarhóli kynjanna.

6.5. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið.

Óvíst er hvort samþykkt frumvarpsins, um tilraunaregluverk á sviði innviða markaða fyrir fjármálagerninga, komi til með að hafa í för með sér ný verkefni fyrir Seðlabanka Íslands/Fjármálaeftirlitið. Engu að síður er æskilegt að haldgóð þekking og skilningur á dreifðri færsluskrártækni (DFT) og tilheyrandi notkunarsviðum verði til staðar innan Seðlabankans. Tækni framförum tengjast nýjar víddir möguleika jafnt sem áhættu, sem brýnt er að eftirlitsaðilar séu á hverjum tíma í stakk búnir til að takast á við. Væntingar eru um ávinning af alþjóðlegu samstarfi í þeim efnum.

Talið er að áhrif innleiðingar DFTR rúmist innan núverandi rekstraráætlana Seðlabanka/Fjármálaeftirlits og að áhrif á ríkissjóð verði engin. Ekki er þó unnt að útiloka að þörf kunni að reynast á hækkun eftirlitsgjaldsins sem stendur undir rekstri Fjármálaeftirlitsins vegna innleiðingarinnar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

DFTR er tilraunaregluverk á sérhæfðu sviði fjármálaþjónustu. Í ákvæðinu er greint frá markmiði frumvarpsins, en niðurstaða ráðuneytisins var að best færi á innleiðingu DFTR í sérlægum, með breytingum á öðrum lögum.

Um 2. gr.

Lagt er til að ákvæði DFTR, eins og hún hefur verið aðlöguð og tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 185/2023, skuli hafa lagagildi hér á landi. Með ákvörðuninni var gildistöku DFTR frestað í EFTA-ríkjunum innan EES um 12 mánuði frá gildistöku hennar, vegna nauðsynlegs undirbúnings innleiðingar. Að öðru leyti

er aðeins um smávægilegar aðlaganir að ræða í ákvörðuninni sem taka mið af tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Ákvörðunin hefur ekki enn verið birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, en hún var birt með auglýsingu nr. X/XXXX í C-deild Stjórnartíðinda, dags. XX.XX.XXXX [ef við á].

Þegar vísað til er „laga þessara“ í ákvæðum frumvarpsins er einnig átt við ákvæði DFTR, sbr. 2. mgr.

Um 3. gr.

Í DFTR er nokkuð um vísanir til hugtaka í skilningi annarra Evrópugerða sem teknar hafa verið upp í íslenskan rétt. Með ákvæðinu eru lagðar til skýringar með vísunum til þess hvar viðkomandi hugtök úr tilskipunum hafa verið innleidd í landsrétt.

Hér á eftir er útskýrt hvar þær reglugerðir Evrópusambandsins, sem helst er vísað til í DFTR, hafa verið innleiddar:

1. Reglugerð (ESB) nr. 1095/2010 um að koma á fót evrópskri eftirlitsstofnun (Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin) er innleidd með lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017.

2. Reglugerð (ESB) nr. 575/2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 (CRR) er innleidd með lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

3. Reglugerð (ESB) nr. 600/2014 um markaði fyrir fjármálagerninga og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 (MiFIR) er innleidd með lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

4. Reglugerð (ESB) nr. 596/2014 um markaðssvik og um niðurfellingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/6/EB og tilskipunum framkvæmdastjórnarinnar 2003/124/EB, 2003/125/EB og 2004/72/EB (MAR) er innleidd með lögum um aðgerðir gegn markaðssvikum, nr. 60/2021.

5. Reglugerð (ESB) nr. 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör í Evrópusambandinu og um verðbréfamiðstöðvar (CSDR) er innleidd með lögum um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga, nr. 7/2020.

Um 4. gr.

Lagt er til að Seðlabanki Íslands teljist lögbært yfirvald hér á landi í skilningi laganna og DFTR, sbr. 2. mgr. 2. gr., og að Fjármálaeftirlitinu verði falið eftirlit með framkvæmd fyrirhugaðra laga. Um hlutverk Eftirlitsstofnunar EFTA fer samkvæmt ákvæðum laga um Evrópskt efnahagssvæði, nr. 2/1993, og samningi EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Fjallað er um hlutverk og valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði fjármálaeftirlits í 25. gr. a í þeim samningi og bókun 8 við hann, sbr. auglýsing nr. 64/2021 í C-deild Stjórnartíðinda. Um Fjármálaeftirlitið gilda lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998 og lög um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017, auk stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og annarra almennra reglna stjórnarsýsluréttar. Þá fer um kostnað við eftirlitið samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, nr. 99/1999.

Sótt skal um sértæk leyfi til að reka DFT-markaðstorg fjármálagerninga, DFT-uppgjörskerfi og DFT-viðskipta- og uppgjörskerfi á grundvelli 8.-10. gr. DFTR, sbr. 5. gr. Sameiginlegar viðbótarkröfur til framangreindra innviða eru tilgreindar í 7. gr. og kröfur og undanþágur sem varða ólíkar tegundir í 4.-6. gr. DFTR. Að öðru leyti en kveðið er á um í

DFTR gilda ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga og laga um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga. Því er í 3. mgr. 4. gr. lagt til að kveðið verði á um að um eftirlit með starfsemi DFT-markaðsinnviða fari, auk fyrirhugaðra laga, samkvæmt lögum nr. 115/2021 og 7/2020, þar á meðal möguleg beiting stjórnvaldssekta og ef við á annarra viðurlaga.

Loks er í 4. mgr. lagt til að vísað verði til ákvæða DFTR er varða álitsumleitan Fjármálaeftirlitsins til ESMA, og ef við á annarra viðeigandi yfirvalda á Evrópska efnahagssvæðinu, í tengslum við umsóknir um sértæk leyfi til rekstrar DFT-markaðsinnviða. Nýting dreifðrar færsluskrártækni er nýjung og um tilraunaregluverk að ræða. Horfa ber til þess að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar og fjármálastöðugleika við veitingu leyfa til rekstrar DFT-markaðsinnviða, sem gilda munu á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Markviss miðlæg þekkingaruppbygging, með tilliti til eðlis og sértækra áskorana tengdum framþróun undirliggjandi tækni, er nauðsynleg. Eins og fjallað er vikið að í 3. hluta skal lögbært yfirvald (Fjármálaeftirlitið) taka tilhlýðilegt tillit til álits ESMA og veita henni upplýsingar um hvers kyns veruleg frávík frá því álti, ef þess er óskað. Þá skal ESMA, og önnur viðeigandi yfirvöld ef við á, án tafar upplýst um veitingu, synjun eða afturköllun sértæks leyfis til rekstrar DFT-markaðsinnviða og birtir ESMA skrá yfir þá á vefsetri sínu. Ákvæðum DFTR er ætlað að stuðla að samræmi og meðalhófi við framkvæmd tilraunaregluversins á Evrópska efnahagssvæðinu.

Um 5. gr.

Til rekstrar DFT-markaðsinnviða þarf sértækt leyfi Fjármálaeftirlitsins, á grundvelli fyrirhugaðra laga. Með þeim eru kröfur gildandi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, og laga um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga, nr. 7/2020, aðlagðar sérstökum eiginleikum og nýtingarmöguleikum dreifðrar færsluskrártækni. Um eftirlit með starfsemi DFT-markaðsinnviða fer auk fyrirhugaðra laga samkvæmt lögum nr. 115/2021 og 7/2020, þar á meðal möguleg beiting viðurlaga. Sértæk leyfi skulu gilda á öllu Evrópska efnahagssvæðinu, með vísan til 11. mgr. 8. gr., 11. mgr. 9. gr. og 11. mgr. 10. gr. DFTR.

Fjármálaeftirlitið skal afturkalla leyfi til rekstrar DFT-markaðsinnviða, eða tengdar undanþágur, við þær aðstæður sem greinir í 12. mgr. 8. gr., 12. mgr. 9. gr. og 12. mgr. 10. gr. DFTR. Í stuttu máli á það helst við í tilviki galla í virkni dreifðrar færsluskrártækni sem stofnar fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika í hættu og áhættan vegur þyngra en ávinningurinn af þeirri þjónustu/starfsemi sem tilraunin tekur til og ef rekstraraðili DFT-markaðsinnviðar hefur brotið gegn skilyrðum, farið yfir skilgreind viðmiðunarmörk eða fengið sértækt leyfi/undanþágur á grundvelli villandi eða ónægra upplýsinga.

Um 6. gr.

Í DFTR er kveðið á um að lögbært yfirvald (hér Fjármálaeftirlitið) geti krafist hvers kyns ráðstafana til úrbóta að því er varðar viðskiptaáætlun rekstraraðila markaðsinnviða sem byggjast á dreifðri færsluskrártækni, reglur um innviðina og lagaskilmála til að tryggja fjárfestavernd, heilleika markaðar eða fjármálastöðugleika, sbr. 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar.

Í ákvæðinu er einnig lagt til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að krefjast úrbóta vegna brota gegn fyrirhuguðum lögum verði áréttuð að fyrirmynd 122. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, með vísun í 1. mgr. 10. gr. laga um opinbert eftirlit með

fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Hafa þarf í huga afturköllunarástæður samkvæmt DFTR, sbr. 5. gr.

Um 7. gr.

Rekstraraðili DFT-markaðsinnviða skal samkvæmt 2. mgr. 11. gr. DFTR veita lögbæru yfirvaldi allar viðeigandi upplýsingar sem það fer fram á.

Lagt er til að Fjármálaeftirlitið geti beitt aðila stjórnvaldssektum ef hann brýtur gegn nánar tilgreindum ákvæðum DFTR um upplýsingagjöf, skýrslu- og tilkynningaskyldu. Ennfremur er gert ráð fyrir viðurlagaheimild vegna brota gegn tilgreindum ákvæðum um kröfur til DFT-markaðsinnviða. Sértek leyfi til rekstrar DFT-markaðsinnviða verða jafnframt veitt á grundvelli laga nr. 115/2021 og 7/2020, sbr. 5. gr. Viðurlög gagnvart hverjum þeim lögaðila eða einstaklingi sem brýtur gegn ákvæðum þeirra ákvarðast samkvæmt viðkomandi löggjöf.

Heimild til að leggja á stjórnvaldssekt taki bæði til einstaklinga og lögaðila. Lögaðili telst því aðeins hafa brotið af sér að fyrirsvarismaður hans, starfsmaður eða annar á hans vegum hafi framið brot í starfsemi lögaðilans, þótt ekki verði endilega staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut, sbr. til hliðsjónar 19. gr. c almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ábyrgðin er valkvæð í þeim skilningi að gera má annaðhvort einstaklingi eða lögaðila eða þeim báðum að sæta stjórnvaldssekt. Við ákvörðun á því er eðlilegt að taka mið af því meginmarkmiði stjórnvaldssektanna að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Ætla má að brot gegn DFTR séu yfirleitt framin í þágu fyrirtækja og því eðlilegt að stjórnvaldssektir beinist venjulega að þeim fremur en einstökum starfsmönnum.

Ákvæðin eru sambærileg því sem við á í öðrum lögum á sviði fjármálamarkaðar.

Í 2. og 3. mgr. er kveðið á um fjárhæðarmörk sekta fyrir einstaklinga og lögaðila. Við afmörkun var tekið mið af lægri fjárhæðarviðmiðum í 6. mgr. 29. gr. laga nr. 7/2020 og 3. mgr. 125. gr. laga nr. 115/2021. Þó svo að um tilraunaregluverk sé að ræða er um mikilvægt svið fjármálaþjónustu að ræða og skaðleg áhrif möguleg á fjárfestavernd, heilleika markaðar og jafnvel fjármálastöðugleika, reynist ekki farið að settum leikreglum.

Um 8. gr.

Gert er ráð fyrir að bæði ásetnings- og gáleysisbrot varði stjórnvaldssektum samkvæmt frumvarpinu, í því skyni að styrkja varnaðaráhrif og til samræmis við það sem almennt gildir um stjórnsýsluviðurlög á sviði fjármálamarkaðar. Saknæmisstig getur þó haft áhrif á það hversu alvarlegt brot er talið og þar með ákvörðun stjórnvaldssektar og annarra viðurlaga.

Um 9. gr.

Í samræmi við aðra gildandi löggjöf á fjármálamarkaði eru í ákvæðinu taldar upp ástæður sem horfa skal til, eftir því sem við á, við ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga á grundvelli fyrirhugaðra laga. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Meginatriðið er að viðurlög hafi tilhlýðileg varnaðaráhrif. Að því marki sem um brot gegn lögum nr. 115/2021 eða 7/2020 telst að ræða, í starfsemi á grundvelli sértæks leyfis til rekstrar DFT-markaðsinnviða samkvæmt fyrirhuguðum lögum ákvarðast viðurlög á grundvelli þeirra.

Um 10. gr.

Í samræmi við aðra gildandi löggjöf á fjármálamarkaði er gert ráð fyrir ákvæði um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka málum með sátt. Sættir eru ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds heldur koma málsaðilar líka að þeim. Því er lagt til að skýrt verði kveðið á um að sátt sé bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt hana og staðfest efni hennar með undirskrift

sinni. Í gildi eru reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 326/2019, um heimild þess til að ljúka máli með sátt, sem settar voru á grundvelli annarra laga.

Í sátt felst yfirleitt að málsaðili gengst við broti og upplýsir að fullu um það auk þess að greiða sekt, sem er þó lægri en ef Fjármálaeftirlitið hefði einhliða lagt á stjórnvaldssekt. Sátt getur einnig falið í sér annars konar úrræði, svo sem um viðeigandi úrbætur. Brjótí málsaðili gegn sátt getur Fjármálaeftirlitið fellt hana úr gildi og tekið mál til meðferðar á ný og þá eftir atvikum gert honum stjórnvaldssekt eða beitt öðrum ráðstöfunum.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um rétt manns til að neita að tjá sig um mál eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina um þennan rétt. Ákvæðið er sambærilegt 129. gr. laga nr. 115/2021 og 12. mgr. 29. gr. laga nr. 7/2020.

Um 12. gr.

Lagt er til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum og öðrum stjórnsluviðurlögum samkvæmt lögnum falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk til að knýja á um úrlausn mála. Almenn er miðað við þann frest í löggjöf á sviði fjármálamarkaðar, að frátöldum fáeinum ákvæðum á sviði verðbréfamarkaðar þar sem miðað er við sjö ár (þar á meðal í 130. gr. laga nr. 115/2021).

Um 13. gr.

Lagt er til að Seðlabanka verði heimilt að setja reglur um framkvæmd nánar tilgreindra ákvæða DFTR, ef við á, en stofnunin hefur jafnframt almenna heimild til að birta og gefa út almenn leiðbeinandi tilmæli skv. 2. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin skal þróa viðmiðunarreglur á grundvelli DFTR, sem horfa ber til við framkvæmd fyrirhugaðra laga.

Um 14. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi í júlí 2024, sem er í samræmi við gildistöku ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 185/2023 um upptöku DFTR í EES-samninginn.

Um 15. gr.

Lagðar eru til breytingar á þrennum lagabálkum; lögum um markaði fyrir fjármálagerninga, lögum um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Breytingarnar þjóna þeim tilgangi að varpa skýru ljósi á óhjákvæmileg lagaskil og að tryggja fullnægjandi innleiðingu DFTR með tilvísunaraðferð. Smávægilegar breytingar eru gerðar á MiFIR, CSDR og MiFID II með ákvæðum 16.-18. gr. DFTR.