



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til nýrra heildarlaga um verðbréfasjóði / FJR20020001
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið / Elísabet Júlíusdóttir
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	6. júlí 2020

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Fyrirhugaðar eru breytingar á lagaumhverfi rekstrarfélaga verðbréfasjóða til innleiðingar á eftirgreindum gerðum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn.

1.1. Tilskipun 2014/91/ESB (UCITS V)

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2014/91/ESB (UCITS V) breytir eldri tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/65/EB frá 13. júlí 2009 um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum að því er varðar verðbréfasjóði (UCITS IV). Tilskipunin mælir fyrir um heimildir framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ESB) til setningar undirgerða sem útfæra ákvæði tilskipunarinnar.

UCITS V er ætlað að bæta úr þeim veikleikum sem hafa komið í ljós á UCITS IV regluverkinu varðandi verðbréfasjóði. Með tilskipuninni eru þrír þættir í brennidepli.

- Í fyrsta lagi er um að ræða ákvæði um vörsluaðila. Hlutverk vörslufyrirtækja er skýrt frekar og ákvæði um ábyrgð þeirra endurbætt. Skilgreint er hvaða aðilar geti verið vörslufyrirtæki og skilyrði sett fyrir útvistun á verkefnum vörslufyrirtækja til þriðja aðila.
- Þá eru nýjar reglur settar um starfskjarastefnu, þ.e. að rekstrarfélög verði að setja sér og beita starfskjarastefnu fyrir þá starfsmenn sem hafa marktæk áhrif í störfum sínum á áhættusnið rekstrarfélags eða sjóðs, þ.m.t. starfsmenn sem bera ábyrgð á áhættutöku (e. *risk takers*), starfsmenn eftirlitseininga (e. *control functions*), framkvæmdastjóri og aðrir starfsmenn sem hafa sambærileg laun og framkvæmdastjórar.
- Í fjármálakreppunni 2007-2008 kom í ljós að opinberir eftirlitsaðilar í aðildarríkjum ESB beittu sér með ólíkum hætti gagnvart brotum á reglum um verðbréfasjóði. Til að bæta úr þessu er UCITS V ætlað að samræma lágmarks valdheimildir þessara eftirlitsaðila.

Markmið UCITS V er þannig fyrst og fremst að auka vernd fjárfesta og gagnsæi.

UCITS V var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 20/2018 þann 9. febrúar 2018. Tvær undirgerðir hennar, reglugerðir nr. 2016/1212 og 2016/438 voru teknar upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 63/2018 þann 23. mars 2018. Þá var reglugerð 2018/1619 sem breytir fyrrnefndri reglugerð 2016/438 tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 307/2019 þann 13. desember 2019. Er nú stefnt að innleiðingu ákvæða tilskipunarinnar, auk þessara tengdu reglugerða, eins og þau eru eftir upptöku í EES-samninginn, í íslenskan rétt.

1.2. Tilskipun 2010/78/ESB (Omnibus I)

Evrópusambandið hefur samþykkt nýtt fyrirkomulag eftirlits á fjármálamarkaði, með reglugerðum nr. 1092-5/2010. Með þeim er sett heildarumgjörð um Evrópskar eftirlitsstofnanir (EBA, EIOPA og ESMA) og reglur um störf þeirra. Heimildir viðkomandi stofnana eru hins vegar útlistaðar nánar í efnislöggjöf ESB á hinum ýmsu sviðum, s.s. á sviði bankamarkaðar, verðbréfamarkaðar o.fl.

Tilskipun 2010/78/ESB (**Omnibus I**), sem segja má að sé safnlöggjöf í kjölfar setningar framangreindra reglugerða, breytir gildandi efnislöggjöf ESB á ýmsum sviðum svo að hún endurspegli hið nýja eftirlitsumhverfi. Omnibus I breytir þannig m.a. ákvæðum UCITS IV og mælir fyrir um aðkomu og heimildir Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunarinnar (ESMA). Omnibus I kveður einnig á um breytingar á ákvæðum tilskipunar 2003/41/EB um starfsemi og eftirlit með stofnunum sem sjá um starfstengdan lífeyri, sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 88/2006 þann 19. október 2006.

Eftir að samkomulag náðist milli ESB og EES/EFTA ríkjanna um aðlögun reglugerða nr. 1092-5/2010, sem fellur að tveggja stöða kerfi EES-samningsins, voru þær teknar upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 199-201/2016 þann 30. september 2016. Voru þær innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 24/2017 um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði.

Omnibus I var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun nr. 92/2018 þann 27. apríl 2018. Er nú stefnt að innleiðingu þess hluta tilskipunarinnar í íslenskan rétt sem varðar útfærslu á eftirlitskerfinu í tilviki verðbréfasjóða, en einnig vegna starfstengdra lífeyrissjóða.

1.3. Tilskipun 2011/61/ESB (AIFMD)

Samhliða innleiðingu á ákvæðum UCITS V um starfskjarastefnur þykir rétt að innleiða ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða (**AIFMD**) um sama efni. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 202/2016 þann 23. febrúar 2017 og var innleidd með nýjum heildarlögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Talið var rétt að bíða með innleiðingu framangreindra ákvæða tilskipunarinnar þar til að sambærileg ákvæði um verðbréfasjóði yrðu innleidd til að forðast það að mismunandi reglur giltu á sjóðamarkaði um efnið.

1.4. Frekari breytingar

Samhliða innleiðingu á ofangreindum gerðum verður farið yfir lagaumhverfi rekstrarfélaga verðbréfasjóða. Gert er ráð fyrir því að ný heildarlög verði sett um verðbréfasjóði, þar sem að núgildandi löggjöf, lög nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, verði uppfærð m.t.t. þess hvort að reynsla liðinna ára gefi tilefni til þess að gera frekari breytingar á einstökum ákvæðum laganna en leiðir af framangreindri innleiðingu. Einnig er fyrirhugað að meta hvort rétt sé að breyta gildissviði laga um fjármálafyrirtæki að því er varðar rekstrarfélög um verðbréfasjóði.

Þá er einnig lagt til að notkun á hugtakinu “fjárfestingarsjóður” í lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða verði breytt til að forðast ruglingshættu. Í reglum ESB er hugtakið “investment funds” notað sem yfirheiti yfir tilteknar sjóðategundir og það þýtt yfir á íslensku sem fjárfestingarsjóðir. Í lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða er hugtakið fjárfestingarsjóður hins vegar notað yfir þá sérhæfðu sjóði sem er sérstaklega heimilað að markaðssetja til almennra fjárfesta og er sú hugtakanotkun af gömlum meiði. Nú er talin þörf á að breyta þessari hugtakanotkun og leggur frumvarpsnefndin til að þeir sjóðir sem vísað er til í lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða og heimilt er að markaðssetja til almennra fjárfesta verði kallaðir „sérhæfðir sjóðir fyrir almenna fjárfesta“.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Megin úrlausnarefnið er að innleiða ákvæði UCITS V eins og tilskipunin hefur verið aðlöguð og tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun nr. 20/2018 frá 9. febrúar 2018, sem varðar hlutverk vörslufyrirtækja og ábyrgð þeirra, nýjar reglur um starfskjarastefnu og samræmingu á lágmarks valdheimildum opinberra eftirlitsaðila. Jafnframt þrjár undirgerðir hennar, reglugerðir nr. 2016/1212 og 2016/438 sem teknar voru upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 63/2018 þann 23. mars 2018, og reglugerð nr. 2018/1619 sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 307/2019 þann 13. desember 2019, og svo ákvæði AIFMD að því er varðar starfskjarastefnur.

Auk þessa er úrlausnarefnið að innleiða ákvæði Omnibus I, eins og tilskipunin hefur verið aðlöguð og tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun nr. 92/2018 frá 27. apríl 2018, sem varða verðbréfasjóði og starfstengda lífeyrissjóði. Umrædd ákvæði eru nánari úrfærsla varðandi eftirlit á verðbréfamarkaði, sbr. einnig lög nr. 24/2017 um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði.

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

Íslensk löggjöf endurspeglar ekki ákvæði nefndra gerða, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Því þarf að breyta íslensku lagaumhverfi.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

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

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

Markmiðið er að samræma þær reglur sem gilda hér á landi við þær sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu 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 að stuðla að skilvirkri framkvæmd EES-samningsins.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Mikilvægt er að allt regluumhverfi fjármálamarkaða á Íslandi sé eins vandað og unnt er og í samræmi við reglur innan EES. Yrði ekkert aðhafst yrðu reglur á Íslandi um verðbréfasjóði ekki í samræmi við reglur innan EES. Það kynni að hafa áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja.

Umræddar gerðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Alþingi heimilaði ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 20/2018 frá 9. febrúar 2018, 63/2018 frá 23. mars 2018 og 92/2018 frá 27. apríl 2018 og fella reglugerðirnar inn í EES-samninginn með þingsályktunum nr. 21/149 og 20/149 þann 2. maí 2019 og nr. 15/149 þann 6. mars 2019. Íslenska ríkið hefur aflétt stjórnskipulegum fyrirvara hvað ákvarðanirnar varðar.

Íslandi ber skylda til þess að innleiða þær gerðir í landsrétt sem vísað er til í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, sbr. 7. gr. EES-samningsins.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við. Um er að ræða innleiðingu tilskipana, sem leiða þarf í lög með breytingu á núgildandi löggjöf. Þá er um að ræða innleiðingu afleiddra reglugerða, sem innleiddar verða með stjórnvaldsfyrirmælum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Ákvæði um verðbréfasjóði og eftirlit með þeim er að finna í lögum nr. 128/2011 um verðbréfasjóði. Gert er þannig ráð fyrir heildarendurskoðun á þeirri löggjöf, en einnig mun þurfa að gera breytingar á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða og lögum um starfstengda eftirlaunasjóði nr. 78/2007.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna? 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Lagt er til að heildarendurskoðun fari fram á ákvæðum laga nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, þannig að reglur sem lúta að rekstrarfélögum verðbréfasjóða á Íslandi verði í samræmi við ákvæði UCITS V og Omnibus I. Sjá einnig umfjöllun í kafla A.1.4. um mögulegar frekari breytingar og kafla C.3. um mögulegar leiðir við lagasetningu. Þá er einnig lagt til að lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða verði breytt að því er varðar starfskjarastefnur og rétt til málshöfðunar til að ljúka innleiðingu á AIFMD í íslenskan rétt. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Sjá svar við 1.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Fyrirhugaðar breytingar á lögum varða skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum. Omnibus I felur í sér nánari útfærslu á ákvæðum reglugerða um evrópskt fjármálaeftirlit. Í því felst framsal valdheimilda til handa Eftirlitsstofnun EFTA, sem mun í þröngum undantekningartilvikum og að uppfylltum ströngum skilyrðum hafa heimild til að taka ákvörðun er takmarkar starfsemi rekstraraðila á íslensku yfirráðasvæði. Úrræði stofnunarinnar geta falið í sér inngrip í starfsemi aðila t.d. bann við ákveðinni starfsemi eða ráðstöfunum. Þær heimildir verða þó ekki virkar án þess að mál hafi komið til umfjöllunar Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands og það hafi ekki brugðist við sem skyldi. Ekki er talið að framseldar valdheimildir séu umfram það sem áður hefur verið talið heimilt vegna EES-samningsins. Fyrirhugaðar breytingar þykja 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, sem lögð var fyrir Alþingi og samþykkt á 145. löggjafarþingi 2015-2016 (þskj. 1109, 681. mál). Var tillagan samþykkt með þingsályktun nr. 64/145, þann 23. september 2016. 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 rekstrarfélög verðbréfasjóða og tengjast kröfum sem gerðar eru á sviði sjóðamarkaðar. Með þeim hætti varða þær frelsi til þess að veita þjónustu yfir landamæri innan EES. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Þeir aðilar sem reka rekstrarfélög verðbréfasjóða hér á landi, rekstraraðilar sérhæfðra sjóða, vörslufyrirtæki fyrir þessa aðila og fjárfestar.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Þann 24. febrúar 2020 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd til að semja frumvarp til laga um verðbréfasjóði, sem hefur síðan þá verið að störfum. Í nefndinni eiga sæti, auk fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins, fulltrúar frá Seðlabanka Íslands og fulltrúi frá Samtökum fjármálafyrirtækja.

Hlutverk nefndarinnar er að vinna að breytingum á lögum nr. 128/2011 um verðbréfasjóði með hliðsjón af innleiðingu nefndra tilskipana og að fara samhliða innleiðingu heildstætt yfir lagaumhverfi rekstrarfélaga verðbréfasjóða m.t.t. þess hvort að tilefni sé til þess að gera frekari breytingar á einstökum ákvæðum laganna.

4. Fyrirhugað samráð

Með birtingu þessa skjals í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Um er að ræða lagabreytingar sem koma fyrst og fremst til vegna skuldbindinga Íslands vegna EES-samningsins og í þeim tilgangi að íslensk lög verði í samræmi við reglur um verðbréfasjóði og eftirlit með verðbréfasjóðum sem gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins. Talið er ólíklegt að lagabreytingarnar muni hafa mjög mikil áhrif hér á landi.

Kostnaður stjórnvalda og eftirlitsaðila vegna innleiðingar á UCITS V og þeirra ákvæða AIFMD sem eftir standa, er í frummati talinn verða óverulegur og að hann rúmist innan rekstraráætlana Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands.

Ákvæði Omnibus I um aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA og Evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði í landsrétt er nánari útfærsla á breytingum á eftirlitsumhverfi á fjármálamarkaði, sbr. lög nr. 24/2017 um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði. Er í frummati talið að innleiðingin falli innan rekstraráætlana Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands.

Einhver áhrif verða á markaðsaðila, þ.e. tímabundin verkefni svo sem vegna samningagerðar við vörsluaðila og starfsmenn, en samkvæmt frummati er talið að til lengri tíma litið sé um óveruleg áhrif að ræða.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Stefnt er að framlagningu frumvarps í byrjun árs 2021.

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 löggjöfin taki gildi um mitt árið 2021. Ekki er gert ráð fyrir að þeir sem verði fyrir áhrifum af löggjöfinni þurfi mjög langan tíma til undirbúnings.

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