

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 20.05.2021
Málsnúmer: FJR20020001
Bréfalykill: 3.6

Efni: Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við umsögnum um frumvarp til laga um verðbréfasjóði (þskj. 1178, 699. mál).

I. Inngangur

Í minnisblaði þessu er að finna viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við umsögnum sem bárust til efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um verðbréfasjóði (þskj. 1178, 699. mál) og eru tillögur ráðuneytisins að breytingum við einstakar greinar settar fram í IV. kafla minnisblaðsins. Tvær umsagnir bárust, þ.e. frá Seðlabanka Íslands (SÍ) og Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF).

II. Viðbrögð við umsögnum sem bárust efnahags- og viðskiptanefnd

A. Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja

Í umsögn SFF eru í fyrsta lagi gerðar athugasemdir við ákvæði 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins um óháði stjórnarmanna rekstrarfélaga. Vísað er m.a. til þess að vegna smæðar íslenska fjármálamarkaðarins hátti svo til hér á landi að bankar með víðtæk starfsleyfi, sem oftast eru móðurfélög rekstrarfélaga verðbréfasjóða, starfi líka sem vörsluaðilar. Verði ákvæðið óbreytt að lögum muni móðurfélag ekki geta falið neinum starfsmanni sínum að sitja í stjórn rekstrarfélags sem mun leiða til uppstokkunar í stjórnnum og stjórnarháttum margra rekstrarfélaga. Um leið kunni það að gera móðurfélagi í samstæðu erfiðara að uppfylla skyldur sínar samkvæmt viðmiðunarreglum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar um innri stjórnarhætti fjármálafyrirtækja. Telja SFF að sú skipan sem er samkvæmt nágildandi lögum að meirihluti stjórnar rekstrarfélags skuli vera óháður nái fyllilega því markmiði sem að sé stefnt. SFF vekja sérstaka athygli á þessum áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar og fara þess á leit að kannað verði til hlítar hvort grundvöllur sé fyrir því samkvæmt EES-rétti að draga úr þessum ströngu kröfum.

Ákvæði 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins felur í sér innleiðingu á 21. gr. framseldrar reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2016/438 um viðbætur við UCITS-tilskipunina (2009/65/EB) að því er varðar skyldur vörsluaðila. UCITS-tilskipunin felur í sér kröfu um lágmarks samræmingu og er aðildarríkjum ekki heimilt að ganga skemur en ákvæði hennar kveða á um. Í aðfararorðum framseldu reglugerðarinnar er kveðið á um mikilvægi þess að ná markmiðum UCITS-tilskipunarinnar með samræmdum hætti í öllum aðildarríkjum til að ýta undir heildstæðan innri markað og stuðla að réttarvissu fyrir þátttakendur á markaðnum. Einnig að sú ákvörðun að hafa gerðina í formi reglugerðar en ekki tilskipunar sé til að tryggja samræmdar reglur fyrir alla markaðsþátttakendur innan EES enda beri að veita reglugerðum lagagildi án breytinga, sbr. a. lið 1. mgr. 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 13/1993. Þá er einnig ljóst af aðfararorðum reglugerðarinnar að lögð er mikil áhersla á að styrkja sjálfstæði bæði vörsluaðila og rekstrarfélags, t.d. þegar tengsl eru þeirra á milli svo sem í gegnum sameiginlegt eignarhald. Geti slík tengsl t.a.m. orsakað hagsmunaaðrekstra og bjagað val á vörsluaðila. Því sé rekstrarlegt sjálfstæði bæði rekstrarfélags og vörsluaðila viðbótarvernd fyrir fjárfesta, en fjárfestavernd er eitt aðalmarkmið UCITS-tilskipunarinnar.

Telur ráðuneytið að aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði séu ekki þess eðlis að þær hafi kallað á að íslensk stjórnvöld færu fram á að framangreind reglugerð yrði sérstaklega aðlöguð við upptöku í EES-samninginn.

Í öðru lagi leggja SFF til að ákvæði frumvarpsins um gildistöku laganna verði breytt þannig að lögin taki gildi 1. janúar 2022 í stað 1. júní 2021 eins og lagt er til í frumvarpinu.

Að teknu tilliti til þess að þær Evrópugerðir sem lagt er til að innleiddar verði með frumvarpinu voru teknar upp í EES-samninginn á fyrri hluta árs 2018 og að gildistaka þeirra innan EES var 1. janúar 2020 telur ráðuneytið að svigrúm til frestunar gildistöku sé afar takmarkað. Með þeim aðlögunarákvæðum sem lögð eru til í 136. gr. og ff-lið 1. tölul. 137. gr. frumvarpsins og svo ákvæðum til bráðabirgða með frumvarpinu telur ráðuneytið að komið sé til móts við þarfir hagsmunaaðila til að aðlaga starfsemi sína að breyttum reglum.

B. Umsögn Seðlabanka Íslands.

SÍ gerir í umsögn sinni athugasemdir við nokkur atriði í frumvarpinu og leggur m.a. til eftirfarandi breytingar.

Í fyrsta lagi er lagt til að í stað orðsins „staðfestingu“ í 5. mgr. 100. gr. frumvarpsins verði notað orðið „yfirlýsing“. Ráðuneytið tekur undir þessa breytingartillögu.

Í öðru lagi er lagt til að ákvæði 2. mgr. 103. gr. frumvarpsins verði fellt brott þar sem að eftir gildistöku laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, sé svissneskum og færeyskum sjóðum heimilt skv. 65. gr. laganna að markaðssetja sérhæfða sjóði til almennra fjárfesta hér á landi að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins. Rekstraraðilum svissneskra og færeyskra sjóða beri því að sækja um heimild til starfsemi hér á landi á grundvelli laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða.

Ráðuneytið bendir á að tilvitnuð 65. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða gildir aðeins um rekstraraðila með staðfestu og starfsleyfi innan EES. Geta rekstraraðilar svissneskra og færeyskra sjóða því ekki sótt um heimild á grundvelli þess ákvæðis eins og það stendur. Með vísan til þess að aðilar utan EES geti ekki rekið verðbréfasjóði, þar sem að reglur um UCITS-sjóði gilda aðeins innan EES, telur ráðuneytið rétt að leggja til þá breytingu á 2. mgr. 103. gr. frumvarpsins að tilvísun til verðbréfasjóða verði tekin út og að heldur verði vísað til sjóða um sameiginlega fjárfestingu. Er því lagt til að ákvæðið hljóði svo (breyting undirstrikuð):

„1. mgr. gildir einnig um starfsemi svissneskra og færeyskra sjóða um sameiginlega fjárfestingu, enda séu sömu kröfur gerðar til þeirra og til verðbréfasjóða með staðfestu í ríki innan EES og gerður hafi verið samstarfssamningur á milli Seðlabanka Íslands og lögbærra svissneskra eða færeyskra yfirvalda.“

Í þriðja lagi er lagt til að í stað orðsins „sakborningur“ í 3. og 4. másl. 4. mgr. 109. gr. frumvarpsins komi „gerðarþoli“. Ráðuneytið tekur undir þessa breytingartillögu.

Í fjórða lagi er lagt til að nýr staflíður bætist við 1. tölul. 1. mgr. 137. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að í a-lið q-liðar 1. tölul. 137. gr. frumvarpsins er þessi sama breyting þegar lögð til. Er því ekki talin þörf á því að fara nánar yfir þessa tillögu.

Í lok umsagnar SÍ er bent á að til umsagnar hjá efnahags- og viðskiptanefnd sé einnig frumvarp til laga um markaði fyrir fjármálagerninga (þskj. 1081, 624. mál), en samkvæmt því virðist enn gert ráð fyrir því að rekstraraðilar sérhæfðra sjóða teljist fjármálafyrirtæki samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Ráðuneytið tekur undir þessa athugasemd og bendir á að þetta er eitt af þeim atriðum sem þarf að gæta að við þinglega meðferð frumvarpanna tveggja, en nánar er farið yfir þau atriði í V. kafla minnisblaðsins. Rétt er þó að benda á að í umsögn SÍ virðist fyrir mistök vera vísað til rekstraraðila sérhæfðra sjóða í stað rekstrarfélaga verðbréfasjóða.

III. Önnur atriði

Til viðbótar við þær breytingar sem ráðuneytið leggur til að gerðar séu á frumvarpinu m.t.t. framangreindra umsagna er einnig talin þörf á að gera eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

- Fella brott orðin "og er með starfsleyfi" í b-lið 19. tölul. 3. gr. þar sem þeim er ofaukið.
- Fella brott orðið "árshlutauppgjör" í 54. gr., 5. mgr. 59. gr. og c-lið 3. tölul. 2. mgr. 64. gr. frv. og setja í staðinn orðið "árshlutareikning". Breyting er lögð til til að bæta samræmi innan frumvarpsins.
- Fella brott orðið "Erlendum" fremst í 1. mgr. 103. gr. þar sem því er ofaukið.
- Fella brott orðið "Erlendur" fremst í 1. mgr. 104. gr. þar sem því er ofaukið.
- Lagt er til að fyrirsögn 105. gr. verði: *Starfsemi rekstrarfélags með staðfestu hér á landi í öðrum ríkjum innan EES.*
- Á eftir orðinu „Rekstrarfélag“ í upphafi 1. másl. 1. mgr. 105. gr. komi: með staðfestu hér á landi. Málsliðurinn myndi þá hljóða svo (viðbót er undirstrikuð): Rekstrarfélag með staðfestu hér á landi sem hyggst reka verðbréfasjóð eða veita þjónustu skv. 3. mgr. 5. gr. í öðru ríki innan EES, án stofnunar útibús, skal tilkynna það Fjármálaeftirlitinu.
- Í 1. másl. 3. mgr. 105. gr. er vísað tvisvar til 1. mgr., í stað þess að bæði sé vísað til 1. mgr. og 2. mgr. Málsliðurinn ætti að hljóða svo (breyting er undirstrikuð): Fjármálaeftirlitið skal innan 30 daga frá móttöku fullnægjandi tilkynningar skv. 1. mgr. og 60 daga frá móttöku fullnægjandi tilkynningar skv. 2. mgr. framsenda tilkynninguna til lögbærs yfirvalds í gistiríki rekstrarfélags.
- Lagt er til að fyrirsögn 106. gr. verði: *Starfsemi rekstrarfélags hér á landi sem er með staðfestu í öðru ríki innan EES.*
- Gera þarf breytingar á 132. gr. frumvarpsins vegna samþykktra breytinga á lögum um úrskurðaraðila á sviði neytendamála, nr. 81/2019, sbr. lög nr. 19/2021. Breytingarnar taka gildi 1. september nk. Breyta þarf fyrirsögn 132. gr. frumvarpsins þannig að hún verði „Úrskurðaraðilar“. Þá þarf að breyta tilvísun til

úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki í 1. mgr. þannig að þar sé í staðinn vísað til úrskurðaraðila á sviði neytendamála. Þá er lagt til að 2. mgr. ákvæðisins falli brott. Sams konar breytingar þarf að gera á 114. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020.

- Bæta þarf nýjum staflíð við 1. tölul. 137. gr. frumvarpsins, þar sem að gera þarf breytingar á 1. mgr. 95. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, til að gæta samræmis í fjárfestingarheimildum verðbréfasjóða og sérhæfðra sjóða fyrir almenna fjárfesta (áður fjárfestingarsjóða). Lagt er til að 1. mgr. 95. gr. laganna orðist svo: Sérhæfðum sjóði fyrir almenna fjárfesta er óheimilt að veita lán eða ganga í ábyrgð fyrir aðra, sbr. þó 89. og 92. gr. Þó er heimilt að beita fjárfestingaraðferðum sem snúa að framseljanlegum verðbréfum og peningamarkaðsgerningum í þeim tilgangi að ná fram skilvirkri stýringu eigna sjóðsins. Feli fjárfestingaraðferðin í sér afleiðu skulu önnur ákvæði laga þessara sem snúa að notkun afleiðna gilda um afleiðuna. Fjárfestingaraðferðir samkvæmt 2. og 3. málslíð skulu ávallt vera í samræmi við fjárfestingarstefnu og markmið sjóðsins.

Þá bendir ráðuneytið á að orðaskil vantar fremst í 1. málsl. 3. mgr. 56. gr. frumvarpsins og að í umfjöllun um 4. mgr. 105. gr. í greinargerð er greinarskilum ofaukið.

IV. Breytingartillögur við frumvarpið

Ráðuneytið leggur til, sbr. umfjöllun í II. og III. kafla, að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu:

1. Orðin "og er með starfsleyfi" í b-lið 19. tölul. 3. gr. falla brott.
2. Í stað orðsins "árshlutauppgjörum" í 2. mgr. 54. gr. kemur: árshlutareikningum.
3. Í stað orðsins "árshlutauppgjör" í 4. mgr. 54. gr. kemur: árshlutareikningur.
4. Í stað orðsins "árshlutauppgjör" í 5. mgr. 59. gr. og c-lið 3. tölul. 2. mgr. 64. gr. kemur: árshlutareikning.
5. Í stað orðsins „staðfestingu“ í 5. mgr. 100. gr. komi: yfirlýsingu.
6. Orðið "Erlendum" í 1. mgr. 103. gr. fellur brott.
7. Í stað orðsins „verðbréfasjóða“ í 2. mgr. 103. gr. kemur: sjóða um sameiginlega fjárfestingu.
8. Orðið "Erlendur" í 1. mgr. 104. gr. fellur brott.
9. Fyrirsögn 105. gr. orðast svo: *Starfsemi rekstrarfélags með staðfestu hér á landi í öðrum ríkjum innan EES.*
10. Á eftir orðinu „Rekstrarfélag“ í 1. málsl. 1. mgr. 105. gr. kemur: með staðfestu hér á landi sem hyggst reka verðbréfasjóð eða veita þjónustu skv. 3. mgr. 5. gr. í öðru ríki innan EES, án stofnunar útibús, skal tilkynna það Fjármálaeftirlitinu.
11. 1. málsl. 3. mgr. 105. gr. orðast svo: Fjármálaeftirlitið skal innan 30 daga frá móttöku fullnægjandi tilkynningar skv. 1. mgr. og 60 daga frá móttöku fullnægjandi tilkynningar skv. 2. mgr. framsenda tilkynninguna til lögbærs yfirvalds í gistiríki rekstrarfélags.
12. Fyrirsögn 106. gr. orðast svo: *Starfsemi rekstrarfélags hér á landi sem er með staðfestu í öðru ríki innan EES.*
13. Í stað orðsins „sakborningur“ í 3. og 4. málsl. 4. mgr. 109. gr. komi: gerðarþoli.
14. Eftirfarandi breytingar verða á 132. gr. frumvarpsins:
 - a. Í stað orðanna „úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki í 1. mgr. kemur: úrskurðaraðila samkvæmt lögum um úrskurðaraðila á sviði neytendamála.
 - b. 2. mgr. fellur brott.
 - c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Úrskurðaraðilar.*
15. Við 1. tölul. 137. gr. bætast tveir nýir staflíðir, svohljóðandi:
 - gg. 1. mgr. 95. gr. orðast svo: Sérhæfðum sjóði fyrir almenna fjárfesta er óheimilt að veita lán eða ganga í ábyrgð fyrir aðra, sbr. þó 89. og 92. gr. Þó er heimilt að beita fjárfestingaraðferðum sem snúa að framseljanlegum verðbréfum og peningamarkaðsgerningum í þeim tilgangi að ná fram skilvirkri stýringu eigna sjóðsins. Feli fjárfestingaraðferðin í sér afleiðu skulu önnur ákvæði laga þessara sem snúa að notkun afleiðna gilda um afleiðuna. Fjárfestingaraðferðir samkvæmt 2. og 3. málslíð skulu ávallt vera í samræmi við fjárfestingarstefnu og markmið sjóðsins.

hh. Eftirfarandi breytingar verða á 114. gr. laganna:
 - a. Í stað orðanna „úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki í 1. mgr. kemur: úrskurðaraðila samkvæmt lögum um úrskurðaraðila á sviði neytendamála.
 - b. 2. mgr. fellur brott.
 - c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Úrskurðaraðilar.*

V. Breytingar sem tengjast frumvarpi til laga um markaði fyrir fjármálagerninga

Líkt og fram kemur í II. kafla eru nokkur atriði sem þarf að huga að vegna þinglegrar meðferðar frumvarps til laga um markaði fyrir fjármálagerninga (hér eftir vísað til sem MiFID2 frumvarp), en ákveðin skörun er í því við UCITS frumvarpið. Þessi atriði eru eftirfarandi:

1. Atriði í MiFID2 frumvarpi sem þarf að breyta verði UCITS frumvarpið að lögum á undan (þessar breytingar má fyrst og fremst rekja til þess að í UCITS frumvarpinu er gert ráð fyrir að um stofnanabátt rekstrarfélaga verðbréfasjóða verði ekki lengur fjallað í lögum um fjármálafyrirtæki heldur í lögum um verðbréfasjóði og munu þá rekstrarfélög ekki lengur teljast fjármálafyrirtæki í skilningi laga um fjármálafyrirtæki):
 - a. Í stað orðanna „2. másl. 1. mgr. 27. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002“ í 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins kemur: 3. mgr. 5. gr. laga um verðbréfasjóði, nr. xxx/2021.
 - b. Í stað orðanna „laga um fjármálafyrirtæki“ í 5. mgr. 3. gr. og 45. tölul. 4. gr. frumvarpsins kemur: laga um verðbréfasjóði.
 - c. j. liður 2. tölul. 147. gr. frumvarpsins fellur brott.¹
 - d. Orðin „1. mgr. 24. gr.“ í a-lið 15. tölul. 147. gr. frumvarpsins falla brott.²
2. Atriði í UCITS frumvarpinu sem þarf að breyta verði MiFID2 frumvarpið að lögum á undan (þessar breytingar eru fyrst og fremst vegna breyttrar hugtakanotkunar og vegna tilfærslu ákvæða úr lögum um verðbréfavíðskipti í lög um markaði fyrir fjármálagerninga):
 - a. Í stað orðsins „verðbréfavíðskipti“ í 4. tölul. 3. gr., þrisvar sinnum í 3. mgr. 5. gr., 4. mgr. 39. gr., 3. mgr. 45. gr. og 3. másl. 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins kemur: markaði fyrir fjármálagerninga.
 - b. Í stað orðanna „staðist próf í verðbréfavíðskiptum samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki“ í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins kemur: verðbréfaréttindi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga.
 - c. Í stað orðsins „verðbréfamarkaði“ í 25. tölul. 3. gr., 2. másl. 2. mgr. 21. gr., c-lið 1. tölul. og 1. másl. 5. tölul. 2. mgr. 64. gr. frumvarpsins kemur: markaði.
 - d. Í stað orðsins „verðbréfamarkaða“ í 6. og 7. tölul. 2. mgr. 64. gr., 1. mgr. 66. gr. og 2., 3. og 4. mgr. 67. gr. frumvarpsins kemur: markaða.
 - e. Í stað orðsins „verðbréfamarkað“ í 2. tölul. 2. mgr. 64. gr. frumvarpsins kemur: markað.
 - f. Í stað orðsins „verðbréfamarkaðar“ í 2. másl. 2. mgr. 21. gr. kemur: markaðar.
 - g. Í stað orðsins „verðbréfavíðskipta“ í 1. másl. 4. mgr. 15. gr. frumvarpsins kemur: víðskipta með fjármálagerninga.
 - h. Í stað orðanna „skipulegum verðbréfamarkaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir“ í a-lið 1. tölul. 2. mgr. 64. gr. frumvarpsins kemur: skipulegum markaði í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga.
 - i. Í stað orðsins „verðbréfamarkaði“ í b-lið y-liðar 1. tölul. 137. gr. frumvarpsins kemur: markaði.

¹ Í f. lið 2. tölul. 137. gr. UCITS frumvarpsins er lagt til að 27. gr. laga um fjármálafyrirtæki falli brott.

² Í k. lið 1. tölul. 137. gr. UCITS frumvarpsins er lagt til að í stað tilvísunar til laga um verðbréfavíðskipti í 1. mgr. 24. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða komi tilvísun til laga um fjármálafyrirtæki.