

Nefndarálit

um frumvarp til laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur, Tinnu Finnbogadóttur, Elísabetu Júlíusdóttur og Guðmund Kára Kárason frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Helgu Valfells og Ólaf Sigurðsson frá FRAMÍS – samtökum framtaksfjárfesta og Sigurð Guðmundsson, Gunnar Þór Ásgeirsson og Finn Þór Loftsson frá Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands. Nefndinni bárust umsagnir og erindi um málið frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands, FRAMÍS – samtökum framtaksfjárfesta, Lánamálum ríkisins og Logos slf.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði ný heildarlög um rekstraraðila sérhæfðra sjóða en til þessa hefur engin heildstæð löggjöf gilt um starfsemi þeirra. Frumvarpið leiðir í íslenskan rétt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða (AIFMD, Alternative Investment Fund Managers Directive) og tekur til starfsemi allra annarra sjóða en verðbréfasjóða, þ.e. svokallaðra UCITS-sjóða. Í greinargerð með frumvarpinu segir að aðalmarkmið tilskipunarinnar sé samræming regluverks á milli aðildarríkja og að tryggja einsleitni á innri markaði EES. Lögfesting frumvarpsins hefur í för með sér að til verður nýr eftirlitsskyldur aðili á íslenskum fjármálamarkaði, þ.e. rekstraraðili sérhæfðra sjóða. Núna gilda lög nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestastjóði en þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu hafa áhrif á þá aðila sem reka annars konar sjóði en verðbréfasjóði. Frumvarpið hefur í för með sér ýmsar breytingar á lögum á sviði fjármálamarkaða, þá fyrst og fremst vegna breyttrar hugtakanotkunar. Um efni og markmið frumvarpsins að öðru leyti vísast til greinargerðar með því.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands lýsir í umsögn sinni ánægju með að frumvarpið hafi verið lagt fram en setur jafnframt fram tillögur í ellefu liðum til breytinga á ákvæðum þess.

Þar er í fyrsta lagi lögð til breyting á 1. mgr. 7. gr. sem kveður á um skráningarskyldu aðila, og lagt til að gera skýrara að skylda til skráningar stofnist áður en starfsemi hefst. Brot gegn ákvæðinu getur varðað viðurlögum og því mikilvægt að skýrt sé hvenær aðili telst hafa brotið gegn því. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins til nefndarinnar er tekið undir þá tillögu.

Í öðru lagi er lagt til aukið verði við 1. mgr. 10. gr. ákvæði er heimili Fjármálaeftirlitinu að kalla eftir upplýsingum frá umsækjanda um starfsleyfi sem rekstraraðili sérhæfðra sjóða, til staðfestingar því að skilyrði 11. gr. um veitingu starfsleyfis séu uppfyllt. Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið undir þá tillögu og bent á að í tilskipuninni sé gert ráð fyrir að á innri markaði verði settar viðbótarreglur um upplýsingaskil og þær samræmdar þar sem starfsleyfi veiti rekstraraðila sérhæfðs sjóðs heimild til að starfa í öðrum ríkjum EES. Um viðbótar-

skilyrði er að ræða og því telur ráðuneytið að það fari ekki gegn ákvæðum tilskipunarinnar að bæta umræddum tölulið við 1. mgr. 10. gr.

Í þriðja lagi leggur Fjármálaeftirlitið til breytingu á 1. mgr. 87. gr. þannig að í stað ársfjórðungslegrar innlausnarskyldu að lágmarki í fjárfestingarsjóði sé miðað við að hámarki þriggja mánaða fyrirvara, til að koma í veg fyrir að sjóðirnir þurfi að vera viðbúnir innlausnum hlutdeildarskírteinishafa á þriggja mánaða fresti. Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið undir þá tillögu.

Að meginstefnu til snúa aðrar tillögur Fjármálaeftirlitsins að því að afmarka og skýra skyldur rekstraraðila sérhæfðra sjóða, og eftirlit með starfsemi þeirra. Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur í minnisblaði sínu til nefndarinnar undir flestar tillögur Fjármálaeftirlitsins, að undanskilinni tillögu í tíunda lið er varðar tilkynningarskyldu Fjármálaeftirlitsins til lögbærs yfirvalds í gistiríki innan EES. Telur ráðuneytið ekki tilefni til breytingar með vísan til ákvæðis tilskipunarinnar þar um og fellst meiri hlutinn á það sjónarmið.

Meiri hlutinn telur að öðru leyti gild rök mæla með framangreindum tillögum til breytinga á frumvarpinu og leggur til viðeigandi breytingar á efni þess.

Lánamál ríkisins leggja í umsögn sinni til að í stað þess að hugtakið „aðalmiðlari“ verði notað til þýðingar á enska hugtakinu „prime broker“ sé fundið annað hugtak sömu merkingar til að forðast mögulegan rugling þar sem hugtakið „aðalmiðlari“ er þegar notað í tengslum við fjármálaþjónustu, líkt og rakið er í umsögninni. Í staðinn verði hugtakið „miðlari“ notað, til samræmis við íslenska þýðingu tilskipunar 2011/61/ESB um rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Meiri hlutinn tekur undir þessa breytingartillögu og leggur til að hugtakið „miðlari“ komi í stað hugtaksins „aðalmiðlari“ þar sem við á.

Í frumvarpinu er lagt til að við útreikning fjárhæða í lögnum sé miðað við opinbert kaupgengi evru. Meiri hlutinn telur rétt að leggja til að orðið kaupgengi falli brott úr lögnum, þegar það er notað í framangreindu samhengi, með vísan til þess að frá og með 1. apríl 2020 birtir Seðlabankinn einungis opinbert miðgengi gjaldmiðla og þá leggst af birting á kaup- og sölugengi gjaldmiðla.

Kröfur umfram ákvæði tilskipunar.

Í umsögn sinni um frumvarpið gerir FRAMÍS athugasemdir við það sem samtökin telja auknar og umfangsmeiri skyldur á smærri rekstraraðila sérhæfðra sjóða sem sé umfram það sem áskilið er í tilskipuninni og leggja til að létt verði á þeim til samræmis við ákvæði hennar. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins til nefndarinnar er ekki tekið undir þau sjónarmið og m.a. bent á að tekið sé mið af gildandi löggjöf um fjárfestingarsjóði, litid til fjárfestaverndar og svo kerfisáhættu í ljósi sérstöðu íslenska fjármáلامarkaðarins. Hinar auknu kröfur geri eftirlitsaðilum kleift að fylgjast með þróun kerfisins og áhættu þess. Þá kom fram fyrir nefndinni að þar sem um er að ræða innleiðingu á tilskipun er gert ráð fyrir að aðildarríki uppfylli ákveðnar lágmarkskröfur um samræmingu reglna en hafi svigrúm til að ganga lengra en þar er lagt til. Flest aðildarríkin hafi því lagt á einhverjar viðbótarskyldur með tilskipuninni. Meiri hlutinn telur ekki forsendur til að leggja til breytingar á þessum ákvæðum frumvarpsins.

Markaðssetning og áhrif á fjármögnun í nýsköpun.

Í umsögn FRAMÍS er gerð athugasemd við að lagt sé til að smærri rekstraraðilum sjóða verði óheimilt að markaðssetja sjóði sína til almennra fjárfesta. Slíkar skorður á markaðssetningu geti haft neikvæð áhrif á fjármögnun í nýsköpunarfyrirtækjum og frumkvöðla-starfsemi. Meiri hlutinn bendir á að þrátt fyrir að rekstraraðilum sérhæfðra sjóða verði

óheimilt að markaðssetja til almennings hér á landi sé ekki sett á bann við því að almenn-
ingur leiti að eigin frumkvæði til slíkra sjóða um fjárfestingar. Með frumvarpinu er m.a. lagt
til að afnuminn verði einkaréttur verðbréfasjóða og fjárfestingarsjóða til viðtöku á fé frá
almenningi, með þeim hætti að heimila svonefnda öfuga tilboðsgjöf. Fjárfestum er þá sjálfum
heimilt að óska eftir kaupum í sjóðum, jafnt hér á landi sem og yfir landamæri. Í minnisblaði
ráðuneytisins er tekið fram að slíkt teljist ekki markaðssetning í skilningi frumvarpsins og
því ekki háð takmörkun. Meiri hlutinn tekur undir það sjónarmið að aðgengi að fjármagni
sé einn lykilþátta í nýsköpun og frumkvöðlastarfi. Í þessu samhengi telur meiri hlutinn vert
að nefna að við meðferð málsins kom fram að gert er ráð fyrir að á næsta löggjafarþingi verði
lagt fram frumvarp til innleiðingar á Evrópureglum fyrir áhættufjármagnssjóði, svokallaðri
EuVECA-reglugerð, en skammstöfunin stendur fyrir „European Venture Capital Funds“. Reglurnar voru settar sem hluti af því markmiði framkvæmdastjórnarinnar ýta undir að lítil
og meðalstór fyrirtæki hafi betra aðgengi að fjármögnun til styrkingar nýsköpun og frum-
kvöðlastarfi og fjárfestingum í rannsóknum og þróun. Heimilt er samkvæmt EuVECA-reglu-
gerðinni að markaðssetja EuVECA-sjóði fyrir efnameiri almenna fjárfesta, þ.e. þá sem eru
tilbúnir til að fjárfesta fyrir að lágmarki 100.000 evrur og lýsa því yfir skriflega að þeir séu
meðvitaðir um þær áhættur sem fylgja fjárfestingunni. Meiri hlutinn hefur skilning á afstöðu
FRAMÍS hvað varðar bann við markaðssetningu rekstraraðila sérhæfðra sjóða til almennings
með tilliti til fjármögnunar í nýsköpun. Meiri hlutinn telur sér þó ekki fært að leggja til
breytingu á ákvæðum um markaðssetningu til almennings, m.a. með hliðsjón af sjónarmiðum
um aukna fjárfestavernd, en lengri tíma þurfi til að skoða útfærslu og möguleg áhrif slíkrar
breytingar. Nauðsynlegt er að heimila sérhæfðum sjóðum að markaðssetja til almennings án
þess að lagðar séu á verulega auknar kröfur til sjóðanna. Meiri hlutinn beinir því til ráðu-
neytisins að endurskoða viðeigandi lagaákvæði og ef við á leggja fram á næsta löggjafarþingi
frumvarp með breytingum þar að lútandi.

FRAMÍS vísar jafnframt til samkeppnissjónarmiða, en rekstraraðilar smærri sérhæfðra
sjóða hér á landi séu í samkeppni við erlenda sjóði sem megi markaðssetja sig til almennra
fjárfesta á Íslandi. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins til nefndarinnar er bent
á að þarna virðist gæta misskilnings. Til að rekstraraðilum sérhæfðra sjóða með staðfestu í
öðru EES-ríki en Íslandi sé heimilt að markaðssetja sjóði sína til almennings á Íslandi, þurfi
heimild frá Fjármálaeftirlitinu. Heimildin sé veitt að tilteknum skilyrðum uppfylltum, og þar
á meðal sé heimilt að skilyrða hana til tryggingar fjárfestavernd. Með vísan til þessa telur
meiri hlutinn ekki tilefni til breytinga á ákvæðum frumvarpsins.

Gildistaka (119. gr.) og ákvæði til bráðabirgða I.

Meiri hlutinn leggur til að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á gildistökuákvæði frum-
varpsins þar sem tímasetning gildistöku samkvæmt ákvæðinu er liðinn. Jafnframt leggur
meiri hlutinn til að lengdur verði sá aðlögunartími sem þeim rekstraraðilum sem reka sér-
hæfðra sjóði við gildistöku laganna er veittur, með ákvæði til bráðabirgða I, til að uppfylla
skilyrði laganna og eftir atvikum sækja um starfsleyfi eða skrá sig hjá Fjármálaeftirlitinu,
þannig að í stað 1. júlí 2020 komi 1. október 2020.

Lög um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipu- legum markaði (ný grein).

Eftir samþykkt laga um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til
viðskipta á skipulegum markaði kom í ljós að lagfæra þurfti tilvísun í 2. mgr. 12. gr. þar sem
vísað var til 4. gr. í stað 6. gr. laganna. Leggur meiri hlutinn því til viðeigandi lagfæringu.

Aðrar breytingartillögur en þær sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan eru tækni-
legs eðlis og til lagfæringar en er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framansögðu virtu
leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sér-
stöku þingskjali.

Þorsteinn Víglundsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álit þetta í
samræmi við 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis og með fyrirvara.

Alþingi, 3. mars 2020.

Óli Björn Káráson,
form., frsm.

Brynjar Nielsson.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Birgir Ármannsson.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Þorsteinn Víglundsson,
með fyrirvara.