

Tillaga til þingsályktunar

um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 78/2019
um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Frá utanríkisráðherra.

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 78/2019, um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn eftirtaldar gerðir:

1. 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.
2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1033/2016 frá 23. júní 2016 um breytingu á reglugerð 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 verðbréfamiðstöðvar.
3. 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.
4. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/1034 frá 23. júní 2016 um breytingu á tilskipun 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga.

Grei nárgerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 78/2019 frá 29. mars 2019 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, (sbr. fskj. I), og til að fella inn í samninginn eftirtaldar gerðir:

1. 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 (sbr. fskj. II).
2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1033/2016 frá 23. júní 2016 um breytingu á reglugerð 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 verðbréfamiðstöðvar (sbr. fskj. III).
3. 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 (sbr. fskj. IV).
4. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/1034 frá 23. júní 2016 um breytingu á tilskipun 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga (sbr. fskj. V).

Par sem lagastoð var ekki fyrir hendi til innleiðingar á umræddum gerðum var ákvörðun nr. 78/2019 tekin af sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands

hálfu. Í tillögu þessari er gerð nánari grein fyrir því hvað felst í slíkum fyrirvara, sbr. 103. gr. EES-samningsins. Jafnframt er gerð grein fyrir efni gerðanna sem hér um ræðir. Þær fela ekki í sér breytingar á þeim meginreglum sem í EES-samningnum felast.

2. Um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn og um stjórnskipulegan fyrirvara.

Á hverju ári er nokkur fjöldi ESB-gerða tekinn upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þó er um að ræða tiltölulega lágt hlutfall af heildarfjölda þeirra gerða sem ESB samþykkir. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins, *Gengið til góðs – skref í átt að bættri framkvæmd EES-samningsins*, kemur fram að á tímabilinu frá árinu 1994 til ársloka 2016 tók Ísland upp 13,4% þeirra gerða sem ESB samþykkti á sama tímabili.

Samkvæmt EES-samningnum skuldbinda ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar að ildarríkin að þjóðarétti um leið og þær hafa verið teknar nema eitthvert þeirra beiti heimild skv. 103. gr. EES-samningsins til að setja fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Viðkomandi aðildarríki hefur þá sex mánaða frest frá töku ákvörðunar í sameiginlegu nefndinni til að afléttu fyrirvaranum.

Almennt hafa íslensk stjórnvöld einungis gert stjórnskipulegan fyrirvara þegar innleiðing ákvörðunar kallað á lagabreytingar hér landi en í því tilviki leiðir af 21. gr. stjórnarskráinnar að afla ber samþykkis Alþingis áður en ákvörðun er staðfest. Slíkt samþykki getur Alþingi alltaf veitt samhliða viðeigandi lagabreytingu en einnig hefur tíðkast að heimila stjórnvöldum að skuldbinda sig að þjóðarétti með þingsályktun áður en landsréttinum er með lögum breytt til samræmis við viðkomandi ákvörðun.

Áðurnefnd 21. gr. stjórnarskráinnar tekur til gerðar þjóðréttarsamninga en hún á augljós-lega einnig við um þau tilvik þegar breytingar eru gerðar á slíkum samningum. Samkvæmt ákvæðinu er samþykki Alþingis áskilið ef samningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef hann horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Síðarnefnda atriðið hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings kallað á lagabreytingar hér á landi.

Umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar felur í sér breytingu á EES-samningnum en þar sem hún kallað á lagabreytingar hér á landi var hún tekin með stjórnskipulegum fyrirvara. Í samræmi við það sem að framan segir er óskað eftir samþykki Alþingis fyrir þeirri breytingu á EES-samningnum sem í ákvörðuninni felst.

3. Efni þeirra ESB-gerða sem felldar eru inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 78/2019.

Markmið Evrópureglananna er að tryggja gagnsæi á fjármálamörkuðum, efla fjárfestavernd, auka traust fjárfesta, fylla í gloppur á regluverki og tryggja að eftirlitsstofnanir hafi nægar valdheimildir til að sinna verkefnum sínum. Mikilvægt 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, fjárfesta og almennings og ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis.

Alþjóðlega fjármálakreppan leiddi í ljós bresti í virkni og gagnsæi fjármálamarkaða. Samdóma álit alþjóðastofnana er að veikleikar í stjórnarháttum fjölda fjármálafyrirtækja, meðal annars skortur á öryggisventlum (e. checks and balances), hafi verið einn af þeim þáttum sem hrundu fjármálakreppunni af stað. Óhófleg og óvarleg áhættutaka getur leitt til falls einstakra fjármálafyrirtækja og kerfisáhættu í einstaka ríkjum og á alþjóðavísu. Framferði einstaka fyrirtækja getur skaðað fjárfesta og dregið úr trausti þeirra til fjármálakerfisins.

Þörf er á traustri lagaumgjörð um fjármálagerninga til að tryggja gagnsæi, efla fjárfestavernd, auka traust fjárfesta, styrkja regluverkið og tryggja að eftirlitsstofnanir hafi nægar valdheimildir til að sinna verkefnum sínum. Í því skyni gaf Evrópusambandið út tilskipun (2014/65/ESB, MiFID II) og reglugerð (600/2014/ESB, MiFIR) um markaði fyrir fjármálagerninga.

MiFID II felur í sér þó nokkrar breytingar frá því sem hefur gilt frá setningu MiFID I. Hið nýja regluverk hefur viðtækara gildissvið, tekur mið af tækninýjungum og er meðal annars ætlað að auka gagnsæi í viðskiptum með fjármálagerninga og skerpa á fjárfestavernd. MiFID II hefur í för með sér breytingar á nágildandi reglum um starfsleyfi, viðskiptahætti fjármálfyrirtækja, skipulagskröfur fjármálfyrirtækja og nýjar tegundir viðskiptavettvanga, svo eitthvað sé nefnt.

Tilskipun 2016/1034 frestar þeim tímafresti sem aðildarríki hafa til að tilkynna um að þau hafi innleitt fullnægjandi ákvæði um stjórnsýsluviðurlög og refsingar vegna MiFID II um eitt ár Jafnframt felur hún í sér smávægilegar breytingar á öðrum ákvæðum MiFID II.

MiFIR felur í sér viðtækari kröfur en í MiFID I um gagnsæi fyrir og eftir viðskipti og er eftirlitsstjórnvöldum færðar valdheimildir til að hlutast til um markaðssetningu, dreifingu eða sölu tiltekinna fjármálaafurða, samsettra innstæðna og samsettra innstæðna með tiltekin ein-kenni, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Íhlutunarheimildir geta einnig náð til tiltekinnar fjármálastarfsemi eða framkvæmdar á fjármálamaðra.

Reglugerð nr. 2016/1033 frestar gildistöku MiFIR um eitt ár innan ESB, þ.e. til 3. janúar 2018. Gildistöku tengdra ákvæða í tilteknum öðrum gerðum á svíði fjármálaþjónustu er jafnframt frestað. Jafnframt felur hún í sér smávægilegar breytingar á öðrum ákvæðum MiFIR.

4. Lagabreytingar og hugsanleg áhrif hér á landi.

Stefnt er að því að fyrrnefndar ESB-gerðir verði innleiddar með nýjum heildarlögum um markaði fyrir fjármálagerninga. Stefnt er að framlagningu frumvarps þess efnis á yfirstandandi haustþingi. Frumvarpsdrögin, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda í sumar, gera ráð fyrir því að lög um kauphallir verði felld brott og að gerðar verði umtalsverðar breytingar á lögum um verðbréfaviðskipti, auk minni breytinga á lögum um fjármálfyrirtæki.

5. Samráð við Alþingi.

Í reglum Alþingis um þinglega meðferð EES-mála er kveðið á um að ESB-gerðir, sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn en munu ekki taka gildi á Íslandi nema að undangengnu samþykki Alþingis, skuli sendar utanríkismálaneftnd til umfjöllunar. Tilskipun 2014/65/ESB og reglugerð (ESB) nr. 600/2014 voru sendar utanríkismálaneftnd til samræmis við framangreindar reglur. Í bréfi utanríkismálaneftndar, dags. 21. desember 2017, kemur fram að nefndin hafi fjallað um gerðirnar og telur ekki þörf á frekari umfjöllun. Í bréfinu eru ekki gerðar athugasemdir við upptöku gerðanna í EES-samninginn.

Fylgiskjal I.

**Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 78/2019
um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.**

www.althingi.is/altext/pdf/150/fylgiskjol/s0189-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

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.

www.althingi.is/altext/pdf/150/fylgiskjol/s0189-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1033/2016 frá 23. júní 2016 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 verðbréfamiðstöðvar.

www.althingi.is/altext/pdf/150/fylgiskjol/s0189-f_III.pdf

Fylgiskjal IV.

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.

www.althingi.is/altext/pdf/150/fylgiskjol/s0189-f_IV.pdf

Fylgiskjal V.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/1034 frá 23. júní 2016 um breytingu á tilskipun 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga.

www.althingi.is/altext/pdf/150/fylgiskjol/s0189-f_V.pdf