

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 13.01.2020
Málsnúmer: FJR19080043
Bréfalykill: 3.6
Efni: Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við umsögnum um frumvarp til laga um verðbréfamistöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerna (þskj. 460, 370. 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 verðbréfamistöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerna (þskj. 460, 370. mál). Efnahags- og viðskiptanefnd bárust sex umsagnir vegna frumvarpsins frá Nasdaq verðbréfamistöð, Verðbréfamistöð Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Fjármálaeftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins og Viðskiptaráði Íslands.

II. Viðbrögð við umsögnum sem bárust efnahags- og viðskiptanefnd

A. Umsögn Verðbréfamistöðvar Íslands.

Verðbréfamistöð Íslands leggur í umsögn sinni áherslu á hvernig samkeppni á milli verðbréfamistöðva fer fram. Vísad er í 2. másl. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög sem kveður á um að hlutabréf megi gefa út með rafrænum hætti í verðbréfamistöð samkvæmt ákvörðun stjórnar félagsins. Verðbréfamistöð Íslands telur að það yrði til bóta að lög kveði á um að stjórn félags, geti á sama hátt tekið ákvörðun um að taka aðra fjármálagerna til rafrænnar skráningar, sem og að taka slíka gerninga úr rafrænni skráningu í tiltekinni verðbréfamistöð, en þetta leiði raunar af almennum reglum og eðli máls. Sé ekki mælt fyrir um þetta atriði í skráðum lögum, sér í lagi ákvörðun um afskráningu, sé viðbúið að markaðsráðandi aðilar reyni að byggja hindranir sem standi flutning útgáfa milli verðbréfamistöðva í vegi. Þess megi sjá merki í reglum Nasdaq verðbréfamistöðvar, t.a.m. í grein 3.6.1. að óski útgefandi afskráningar þurfi fullnægjandi samþykki eigenda rafréfanna í stað þess að ákvörðun stjórnar nægi líkt og lög mæli fyrir um þegar bréf eru tekin til skráningar.

Það er afstaða ráðuneytisins að frumvarpið sé fyrst og fremst ætlað til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör og um verðbréfamistöðvar en markmið hennar er meðal annars að stuðla að aukinni samkeppni á milli verðbréfamistöðva. Reglugerðin geymir ekki ákvæði um hvernig samningssambandi útgefanda fjármálagerna við verðbréfamistöð skal háttáð og múgildandi lög um rafræna eignarskráningu verðbréfa nr. 131/1997 fjalla ekki heldur um efnið. Þá er það almennt viðfangsefni félagaréttar að fjalla um hver getur skuldbundið félög. Ráðuneytið hefur því ekki talið heppilegt að leggja til séríslensk ákvæði sem kveða á um hvernig fara skuli með afskráningu rafréfa úr verðbréfamistöð heldur talið eðlilegt að kveðið sé á um slíkt í samningum á milli aðila sem kunna eftir atvikum að vísa til starfsreglna verðbréfamistöðvar. Þá er ferlið við afskráningu úr verðbréfamistöð nokkuð sem notendanefnd verðbréfamistöðvar kynni að vilja taka til athugunar en verðbréfamistöð ber að koma notendanefnd á fót samkvæmt 28. gr. reglugerðarinnar.

B. Umsögn Nasdaq verðbréfamistöðvar.

Nasdaq verðbréfamistöð segist í umsögn sinni ekki sjá ástæðu til að gera efnislegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins.

C. Umsögn Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið (FME) gerir í umsögn sinni athugasemdir við þrjú atriði í frumvarpinu.

Í fyrsta lagi varðandi 28. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að stjórnarmenn verðbréfamistöðva megi einungis sinna þeim lögmannsstörfum fyrir aðra verðbréfamistöð sem ekki geta valdið hættu á hagsmunaaðrekstrum á milli félaganna tveggja eða á fjármála markaði. Fjármálaeftirlitið bendir á að fyrirmynd þessa ákvæðis sé að finna í 52. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Telur Fjármálaeftirlitið ólíklegt að það geti samrýmt setu í stjórn verðbréfamistöðvar að sinna lögmannsstörfum fyrir aðra verðbréfamistöð. Telur Fjármálaeftirlitið því eðlilegra að taka alveg fyrir það í frumvarpinu að stjórnarmaður í verðbréfamistöð sinni lögmannsstörfum fyrir aðra verðbréfamistöð.

Ráðuneytið tekur undir þessa breytingartillögu.

Í öðru lagi telur Fjármálaeftirlitið heppilegra að bæta orðinu „önnur“ inn í fyrirsögn 29. gr. frumvarpsins svo fyrirsögnin hljóði: „Stjórnvaldssektir og önnur stjórnsvæsluviðurlög.“

Tekið er undir þessa breytingartillögu.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á 3. mgr. 29. gr. frumvarpsins en þar segir: „Fjármálaeftirlitinu er heimilt að beina fyrirætlun til hvers þess sem ber ábyrgð á broti um að hætta framferðinu og endurtaka það ekki.“ Orðalagið er ekki talið samræmast 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þar sem kveðið er á um að Fjármálaeftirlitinu sé skylt að gera úrbótakröfu komi í ljós að lög eða reglur hafi verið brotnar. Leggur stofnunin því til að kveðið sé á um skyldu í þessu sambandi í 3. mgr. 29. gr.

Tekið er undir þessa breytingartillögu.

D. Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja.

Samtök fjármálafyrirtækja gera í umsögn sinni athugasemdir við fjögur atriði í frumvarpinu.

Í fyrsta lagi leggja samtökin til að orðið „hæfileg“ á undan „þóknun“ í 5. mgr. 8. gr. verði felld brott úr ákvæðinu því óljóst sé hvað sé átt við þar. Samkvæmt núgildandi lögum er reikningsstofnunum skyldt að framkvæma skráningu í kerfi verðbréfamistöðvar, enda framvísi viðkomandi aðili viðhlítandi gögnum um grundvöll beiðninnar. Samtök fjármálafyrirtækja óskuðu eftir því í vinnu við frumvarpið að bætt yrði inn í ákvæðið heimild fyrir reikningsstofnanir til að taka þóknun vegna þessa en eins og kemur fram í athugasemdum við 8. gr. getur eignarskráning verið nauðsynleg í fleiri tilvikum en vegna viðskipta með fjármálagerninga, t.a.m. vegna erfða- eða búskipta. Leggur ráðuneytið til að kveðið verði á um að slík þóknun verði hæfileg og telur slíkt orðalag ekki valda erfiðleikum í framkvæmd eða hamla samkeppni á milli reikningsstofnana.

Í öðru lagi óska samtök fjármálafyrirtækja eftir því að þingið taki til skoðunar hvort veita eigi útgefendum fjármálagerninga, annarra en hlutabréfa og hlutdeildarskírteina, viðlíka lagaheimild og finna má í 15. gr. frumvarpsins, til að afla upplýsinga um eigendur slíkra fjármálagerninga hjá verðbréfamistöð. Ráðuneytið leggst ekki gegn slíkri skoðun telji þingið og aðrir haghafar slíka breytingu æskilega og tæknilega mögulega.

Í þriðja lagi leggja samtök fjármálafyrirtækja til að ákvæði VII. kafla frumvarpsins um skaðabætur verði felldur brott. Í 21.-23. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skaðabótaábyrgð verðbréfamistöðvar og reikningsstofnunar á tjóni án þess að sagnæmri háttsemi sé til að dreifa. Vísu samtök fjármálafyrirtækja til þess að í greinargerð með frumvarpinu segi að ábyrgðin sé að norski og sænski fyrirmynd. Ráðuneytið vekur athygli á því að samsvarandi ákvæði um skaðabótaábyrgð verðbréfamistöðvar og reikningsstofnunar á tjóni er hins vegar einnig að finna í núgildandi lögum nr. 131/1997 um rafræna eignarskráningu verðbréfa. Vísun Samtaka fjármálafyrirtækja í umsögn sinni til greinargerðar með norskum lögnum sem innleiða CSDR reglugerðina endurspeglar hins vegar ekki hvernig norsku löggin eru eftir umfjöllun norska þingsins um frumvarpið. Rétt er að lagt var til við norska þingið að dregið yrði úr bótaábyrgð frá því sem áður var en norska þingið hafnaði því og því var ákvæðinu breytt aftur í meðförum þingsins í þá veru að bótareglurnar yrðu með svipuðu sniði og áður. Meðal annars, í ljósi þess að á flestum Norðurlöndum er að finna svipuð ákvæði um bótaábyrgð og að núgildandi íslensk lög mæla fyrir um ríka bótaábyrgð verðbréfamistöðva og reikningsstofnana er lagt til að ákvæðin haldi gildi sínu. Því til stuðnings má jafnframt vísa til mikilvægis þess að almennt traust ríki um eignarskráningu fjármálagerninga og í garð mikilvægra innviða á fjármálamarkaði sem hafa þýðingu fyrir fjármálastöðuleika.

Í fjórða lagi leggja samtök fjármálafyrirtækja til að í 30. gr. frumvarpsins verði refsiramminn lækkaður úr tveimur árum í eitt ár. Lagt er til að fylgja því sem núgildandi lög kveða á um hvað varðar sektir eða fangelsi allt að tveimur árum. Ákvæði 30. gr. er þannig að mestu samhljóða núgildandi 34. gr. d)-f) liðar laga nr. 131/1997 um rafræna eignarskráningu verðbréfa sem var sett með lögum nr. 58/2015 um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Því er lagt til að ákvæðin haldi sér sem er einnig í samræmi við ákvæði um viðurlög í annarri löggjöf á fjármálamarkaði.

E. Umsögn Samtaka atvinnulífsins.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er tekið undir athugasemdir Samtaka fjármálafyrirtækja hvað varðar ákvæði 21.-23. gr. frumvarpsins um bótaábyrgð verðbréfamistöðva og reikningsstofnana, 5. mgr. 8. gr. um hvort rétt sé að lög geymi ákvæði um að þóknun sé hæfileg og loks 30. gr. frumvarpsins varðandi viðurlög.

Ráðuneytið hefur þegar lýst afstöðu sinni til þessara athugasemda í umfjöllun um umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja og telur ekki rétt að fallast á þessar breytingartillögur.

F. Umsögn Viðskiptaráðs Íslands.

Í umsögn sinni tekur Viðskiptaráð undir athugasemdir Samtaka fjármálafyrirtækja og leggur jafnframt til þá breytingu að kveðið verði á í lögum um afskráningu fjármálagerna og uppsagnarfrest þeirra. Ráðuneytið hefur lýst afstöðu sinni til þessara atriða hér á undan.