



# Minnisblað

**Viðtakandi** Efnahags- og viðskiptanefnd **Dagsetning** 29. maí 2024  
**Sendandi** Fjármála- og efnahagsráðuneytið **Málsnúmer** FJR24030055

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 (fjárfestingarkostir viðbótarlífeyrissparnaðar).

## I. Inngangur

Í minnisblaði þessu er að finna viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við helstu athugasemdom sem bárust í umsögnum til efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða (Þskj. 1361 – 916. mál).

Alls bárust níu umsagnir vegna frumvarpsins, frá Akta sjóðum hf., Nasdaq á Íslandi, Landssamtökum lífeyrissjóða, Alþýðusambandi Íslands, Almenna lífeyrissjóðnum, Samtökum atvinnulífsins, Arion banka hf., BSRB og Seðlabanka Íslands.

## II. Meginefni frumvarpsins

Frumvarpið felur annars vegar í sér tillögu um að vörsluaðila viðbótarlífeyrissparnaðar verði heimilað að verða við beiðni einstaklings um að iðgjaldi hans til séreignar verði í heild eða að hluta varið til fjárfestingar í tilteknum tegundum sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rétt hafi velur sjálfur. Þar undir falla samkvæmt tillögum frumvarpsins verðbréfasjóðir, sérhæfðir sjóðir fyrir almenna fjárfesta og peningamarkaðssjóðir. Lagt er til að gerð verði krafa um að hlutir eða hlutdeildarskírteini í slíkum sjóðum skuli að beiðni vörsluaðila vera innleysanleg á hverjum tíma til að hann geti brugðist skjótt við beiðni eiganda sparnaðarinnar um breytingar á fjárfestingum. Jafnframt er lagt til að vörsluaðili skuli fara með beiðni einstaklings um val á sjóði eða sjóðum í samræmi við tiltekin ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga sem mæla fyrir um fjárfestavernd. Hins vegar felur frumvarpið í sér tillögu um að vörsluaðila verði heimilt að verða við beiðni einstaklings um að iðgjöld hans verði í heild eða hluta bundin í innlánnum.

Verði frumvarpið að lögum hefur það í för með sér að eigandi séreignarsparnaðar mun sjálfur geta valið á milli fjárfestingarkosta til ávöxtunar sparnaðar síns, þó innan þeirra marka sem tillögur frumvarpsins fela í sér. Þannig standa vonir til að einstaklingar verði upplýstari um réttindi sín og hvernig iðgjöldum þeirra til séreignar er varið.

## III. Viðbrögð við umsögnum sem bárust efnahags- og viðskiptanefnd

*Val á sjóðum um sameiginlega fjárfestingu - Seðlabanki Íslands og Akta sjóðir hf.*

Í umsögnum Seðlabanka Íslands og Akta sjóða er talið að frumvarpið taki ekki af allan vafa um hvort að vörsluaðilar séreignarsparnaðar geti takmarkað val rétthafa sparnaðarinnar við tiltekna sjóði sem frumvarpið mælir fyrir um, t.a.m. þannig að rétt hafi geti aðeins valið sjóði sem eru í rekstri rekstrarfélags innan samstæðu vörsluaðila. Í umsögn Akta sjóða er því lagt upp hvort að áréttu megi í b. lið 1. gr. frumvarpsins eða í lögskýringargögnum að vörsluaðilar



sem munu bjóða rétthöfum séreignarsparnaðar að nýta þær heimildir sem frumvarpið kveður á um beri að verða við óskum rétthafa um val á fjárfestingarkostum.

Það er mat ráðuneytisins að tillagan í b. lið 1. gr. frumvarpsins, texti greinargerðar og umfjöllun um ákvæðið sjálft séu skýr um að velji vörsluaðili séreignarsparnaðar að bjóða rétthöfum séreignarsparnaðar upp á þá fjárfestingarleið sem frumvarpið mælið fyrir um sé það rétthafinn sjálfur sem velur þá fjárfestingarkosti sem hann telur henta sér best hverju sinni, þó innan marka ákvæðisins. Enga umfjöllun er að finna í frumvarpinu um að vörsluaðilar geti á einhvern hátt takmarkað val rétthafa. Slík takmörkun gengi gegn megin tilgangi frumvarpsins um að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að skilgreindu iðgjaldi til séreignar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum tegundum sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur sjálfur.

Þá er rétt að geta þessa að Akta sjóðir skiluðu inn sambærilegri umsögn þegar drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Líkt og fram kemur í samráðskafla frumvarpsins var áréttað í texta greinargerðarinnar að frumvarpið feli í sér **valfrelsi til handa einstaklingum** sem velja **sjálfir** þá fjárfestingarkosti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Ráðuneytið telur ekki þörf á að bregðast frekar við athugasemdinni.

#### *Til hvaða vörsluaðila tekur frumvarpið - Almenni lífeyrissjóðurinn*

Sjóðurinn beinir því til Alþingis að skerpa á orðalagi frumvarpsins þannig að skýrt sé að tillögur þess taki aðeins til þeirra vörsluaðila sem bjóða upp á þá fjárfestingarleið sem þar er mælt fyrir um en ekki til annarra fjárfestingarleiða lífeyrissjóða og vörsluaðila.

Það er mat ráðuneytisins að af bæði ákvæði frumvarpsins sem og allri umfjöllun í því megi ráða að tillögum þess sé aðeins ætla að taka til þeirra vörsluaðila sem hyggjast bjóða rétthöfum séreignarsparnaðar upp á þá fjárfestingarleið sem frumvarpið mælir fyrir um. Ef sömu skilyrði og frumvarpið mælir fyrir um ættu einnig að gilda um aðrar fjárfestingarleiðir vörsluaðila er það mat ráðuneytisins að þörf hefði verið á því að kveða á um það í ákvæði frumvarpsins. Ráðuneytið telur ekki þörf á að bregðast frekar við athugasemdinni.

#### *Sértæk úrræði viðbótarlífeyrissparnaðar og upplýsinga- og skýrsluskylda – Arion banki*

Arion banki leggur til í umsögn sinni að í lög verði sett ákvæði sem takmarki heimildir sjóðfélaga til þess að nýta gildandi sértæk úrræði um nýtingu iðgjalda til séreignar í tengslum við kaup á íbúðarhúsnæði á meðan rétthafi hyggst nýta sér fjárfestingarleið frumvarpsins. Verði ekki fallist á tillögu bankans leggur hann til að vörsluaðilum verði veitt val um hvort þeir bjóði sjóðfélögum sínum upp á að nýta hin sértæku úrræði á meðan þeir nýja sér fjárfestingarleið frumvarpsins. Einnig telur bankinn að meta þurfi hvort eðlilegt sé að sömu kröfur um upplýsinga- og skýrsluskyldu gildi óbreytt um fjárfestingarkost frumvarpsins.

Að því er varðar athugasemd bankans um að fjárfestingarkostur frumvarpsins falli ekki vel að sértækum úrræðum um ráðstöfun rétthafa á séreignarsparnaði í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis telur ráðuneytið, að teknu tilliti til ólíkra samningasambanda vörsluaðila og rétthafa, að vörsluaðilar hafi nú þegar val um hvort að þeir bjóði rétthöfum upp á að nýta hin sértæku úrræði. Í því sambandi má nefna að ráðuneytinu er kunnugt um að t.a.m. Allianz á Íslandi hefur hingað til ekki talið sér stætt á að taka þátt í úrræðunum vegna sérstöðu samninga þeirra. Þannig hefur ekki verið litið svo á að rétthöfum sé tryggður réttur ráðstöfunar iðgjalda



inn á lán eða eftir atvikum til húsnæðiskaupa óháð samningssambandi þeirra við hlutaðeigandi vörsluaðila. Það er því mat ráðuneytisins að ekki sé ástæða til að í lög verði sett ákvæði sem takmarki heimildir rétthafa séreignarsparnaðar til að nýta sértæk úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis, velji þeir að nýta sér fjárfestingarkosti frumvarpsins. Auk heldur á að gilda um fjárfestingarkosti frumvarpsins innlausnarskylda sem merkir að vörsluaðili á að geta innleyst eign rétthafa, að hans beiðni, hvenær sem er og án takmarkana. Loks telur ráðuneytið eðlilegt að samtal fari fram á milli vörsluaðila, sem hyggjast bjóða upp á fjárfestingarleið frumvarpsins, og eftirlitsaðila afurðarinnar varðandi upplýsinga- og skýrsluskyldu.

#### *Lykilupplýsingar – Arion banki og Seðlabanki Íslands*

Í umsögn Arion banka er lagt til að vörsluaðilar sem hyggjast bjóða rétthöfum upp á að nýta sér fjárfestingarleið frumvarpsins verði ekki gert skylt að útbúa og birta lykilupplýsingaskjöl. Bankinn telur að lykilupplýsingaskjöl rekstraraðila sem einstaklingum ber að kynna sér áður en ákvörðun um fjárfestingu er tekin séu betur upplýsandi. Þá greinir í umsögn Seðlabanka Íslands að mikilvægt sé að rétthafar séu vel upplýstir um þann kostnað sem fellur til vegna vals þeirra, sérstaklega kostnað sem fellur til hjá vörsluaðila. Þar sem frumvarpið geri ráð fyrir að aðeins sé unnt að velja sjóði sem nú þegar gefa út lykilupplýsingar telji bankinn að skoða mætti að hvaða marki byggja megi upplýsingagjöf að öðru leyti á þeim skjölum.

Ráðuneytið tekur undir framkomin sjónarmið en telur engu að síður að skylda eigi að hvíla á vörsluaðila til að útbúa og birta lykilupplýsingaskjöl vegna fjárfestingarkosts frumvarpsins m.a. út frá sjónarmiðum um kostnað. Það er því mat ráðuneytisins að þrátt fyrir að lykilupplýsingaskjöl rekstraraðila sjóðanna kunni að vera upplýsandi fyrir rétthafa s.s. varðandi eðli afurðarinnar, kostnað, áhættu, hugsanlegs ávinnings eða taps sé nauðsyn á að vörsluaðili útbúi og birti lykilupplýsingaskjöl innan þeirra marka sem upplýsingar eru ekki að finna í lykilupplýsingaskjali rekstraraðila sjóðanna eða á þær skortir. Ráðuneytið telur að þar undir kunni m.a. að falla upplýsingar um þann kostnað sem fellur til vegna vals sjóðfélaga, þar með talinn þann kostnað sem fellur til hjá vörsluaðila til að m.a. auðvelda rétthafa að bera fjárfestingarleiðina saman við aðra fjárfestingarkosti.

#### *Samspil við lög um markaði fyrir fjármálagerninga, mótaðilaáhætta, 36. gr. laga nr. 129/1997 og útsending yfirlita skv. 18. gr. laganna – Seðlabanki Íslands*

##### Samspil við lög um markaði fyrir fjármálagerninga

Í umsögn Seðlabankans kemur fram að huga þurfi betur að samspili frumvarpsins og laga nr. 115/2021, um markaði fyrir fjármálagerninga, og að skýra þurfi nánar í frumvarpinu hvers konar þjónustu vörsluaðilum verði heimilt að veita. Bankinn telur að vörsluaðili sem mun bjóða rétthafa upp á fjárfestingarleið frumvarpsins sé að veita fjárfestingarþjónustu í skilningi þeirra laga og bendir á að veiting slíkrar þjónustu sé starfsleyfisskyld skv. lögnum. Bankinn tilgreinir í umsögn sinni að það hafi ekki allir vörsluaðilar starfsleyfi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga. Að aðallega sé þar um að ræða viðskiptabanka og verðbréfafyrirtæki en ekki lífeyrissjóði og líftryggingafélög. Þá fær bankinn ekki séð rökin fyrir því af hverju vörsluaðilum sem með tillögum frumvarpsins eru að fara að veita fjárfestingarþjónustu sé ekki einnig gert að uppfylla önnur ákvæði laganna um fjárfestavernd.

Ráðuneytið tekur undir sjónarmið bankans og leggur til eftirfarandi breytingar á b. lið 1. gr. frumvarpsins:



- a. 1. másl. 1. mgr. orðist svo: *Að fenginni sérstakri heimild Fjármálaeftirlitsins er aðila sem ávaxtar fé sem ætlað er til viðbótartryggingaverndar heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í sjóði eða sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur.*

Með tillögnum er komið til móts við sjónarmið bankans og lagt til að framsetning ákvæðisins verði með sambærilegum hætti og í 3. mgr. 9. gr. laga nr. 45/2020, um rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Þar er kveðið á um að rekstraraðilum sé heimilt með sérstakri heimild frá Fjármálaeftirlitinu að annast m.a. móttöku og miðlun fyrir mæla varðandi fjármálagerninga og að við framkvæmd þeirra verkefna skuli fara að lögum um markaði fyrir fjármálagerninga.

- b. 4. másl. 1. mgr. orðist svo: *Þá skal aðili sem ávaxtar fé fara með beiðni rétthafa skv. 1. másl. í samræmi við ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.*

Með tillögnum er komið til móts við sjónarmið bankans um að við framkvæmd á beiðni rétthafa um að hann velji sjálfur hvernig iðgjöld hans skuli ávöxtuð innan marka frumvarpsins skuli fara að lögum um markaði fyrir fjármálagerninga. Sú þjónusta sem í því felst er sambærileg við það að móttaka og miðla fyrir mælum fjárfesta um viðskipti með fjármálagerninga sem lög um markaði fyrir fjármálagerninga taka til.

#### Mótaðilaáhætta

Í umsögn Seðlabankans er vakin athygli á að fjárfestingum í þeim sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem sjóðfélagi getur valið úr eru nú þegar settar takmarkanir á hámarkshlutfall fjárfestinga í fjármálagerningum útgefnum af sama aðila. Það sé því mat bankans að til einföldunar væri að undanskilja þá fjárfestingarleið frumvarpsins frá mótaðilaáhöttu skv. 3. mgr. 39. gr. b. laga nr. 129/1997.

Ráðuneytið tekur undir sjónarmið bankans. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjárfestingarleið þess saman standi af fjárfestingum í þeim sjóði eða sjóðum sem rétthafi velur sjálfur. Ef vilji rétthafa stæði til þess að iðgjaldi hans yrði ráðstafað til fjárfestingar í einum sjóði myndi slík ákvörðun hins vegar að óbreyttu ekki samrýmast 3. mgr. 39. gr. b. laganna. Þrátt fyrir að tillagan kunni að fela í sér rýmri heimildir til fjárfestingar tekur ráðuneytið undir þau sjónarmið Seðlabankans um að rétt sé að líta til þess að sá sparnaður sem um ræðir byggist á vali rétthafa og takmarkast við iðgjald til séreignar sem er umfram 15,5% lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs.

Ráðuneytið leggur því til eftirfarandi breytingar á 1. gr. frumvarpsins:

Á eftir a. lið kemur nýr stafliður svohljóðandi:

*Á eftir orðinu „fjármálagerningum“ í 3. mgr. kemur: að undanskilinni fjárfestingarleið skv. 5. mgr.*

#### Ákvæði 36. gr. laga nr. 129/1997

Seðlabankinn bendir á að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að 36. gr. laganna eigi áfram við þegar rétthafi velur þann fjárfestingarkost sem frumvarpið mælir fyrir um. Í umsögninni kemur fram



að umrætt ákvæði hafi að geyma vísireglu fyrir mótun fjárfestingarstefnu sem eigi illa við þegar rétthafi tekur sjálfur ákvörðun um hvernig viðbótarlífeyrissparnaði hans er ráðstafað.

Sú skylda hvílir á vörsluaðilum séreignarsparnaðar skv. 1. mgr. 39. gr. b. að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir hverja fjárfestingarleið. Ráðuneytið bendir á að í a. lið frumvarpsins er lagt til að vörsluaðilum verði ekki gert að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þá fjárfestingarleið sem frumvarpið mælir fyrir um. Með vísan til tillögu a. liðar frumvarpsins sem og orðalags 2. mgr. 39. gr. b. laganna um að 36. gr. laganna, sem mælir fyrir um hvaða reglur gilda um fjárfestingarstefnu, gildi **að breyttu breytanda** um fjárfestingar þeirra sem veita viðbótartryggingavernd telur ráðuneytið ekki þörf á að leggja til breytingar á 2. mgr. 39. gr. b. þar sem vörsluaðilum er ekki ætlað að setja fram fjárfestingarstefnu fyrir þá fjárfestingarleið sem frumvarpið kveður á um.

#### Útsending yfirlita skv. 18. gr. laga nr. 129/1997

Þá telur Seðlabankinn að til bóta væri ef frumvarpið kvæði á um skyldu vörsluaðila til að útbúa árlegt yfirlit yfir ávöxtun fjárfestingarleiðar frumvarpsins enda mikilvægt að rétthafi sé upplýstur um ávöxtun og kostnað sparnaðarins.

Ráðuneytið tekur undir sjónarmið bankans en telur þó að ekki eigi að skylda vörsluaðila til að útbúa árlegt yfirlit yfir ávöxtun og kostnað einnar fjárfestingarleiðar umfram aðra. Við val rétthafa séreignarsparnaðar á fjárfestingarleið hjá vörsluaðila fellur ávallt einhver kostnaður sem rétthafa er jafnvel ekki kunnugt um. Þá er kostnaður hjá vörsluaðilum ekki samræmdur og mishár á milli ólíkra vörsluaðila. Jafnframt bendir ráðuneytið á að rétthafi séreignarsparnaðar getur á rafrænu svæði sínu hjá vörsluaðila fengið upplýsingar um eignastöðu og ávöxtun sparnaðarins, t.a.m. ávöxtun sl. 12 mánuði, auk annarra upplýsinga. Að lokum bendir ráðuneytið á að hér er um að ræða upplýsingar sem eiga að vera rétthafa aðgengilegrar í lykilupplýsingarskjölum.

#### *Aðrar umsagnir*

Ráðuneytið telur ekki þörf á að bregðast við því sem fram kemur í umsögn Nasdaq á Íslandi en þar er lagt til að fjárfestingarkostir frumvarpsins verði endurskoðaðir að loknum „hóflegum reynslutíma“. Að lokum er að finna umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, BSRB, Landsamtökum lífeyrissjóða og Samtökum atvinnulífsins sem telja m.a. eðlilegra að starfshópur um gerð grænbókar um lífeyriskerfið fái að ljúka vinnu sinni áður en lagðar eru til breytingar á fjárfestingarheimildum fyrir viðbótarlífeyrissparnað.