

Tillaga til þingsályktunar

um heimild til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 varðandi lýsingu sem birta skal við útboð verðbréfa á almennum markaði eða þegar þau eru tekin til viðskipta.

Frá utanríkisráðherra.

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal við útboð verðbréfa á almennum markaði eða þegar þau eru tekin til viðskipta og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á fyrirhugaðri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og að fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal við útboð verðbréfa á almennum markaði eða þegar þau eru tekin til viðskipta og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB.

Ákvæði fyrrnefndrar reglugerðar taka nær öll gildi í ríkjum ESB hinn 21. júlí nk. Gert er ráð fyrir að sameiginlega EES-nefndin muni taka ákvörðun um að fella gerðina inn í EES-samninginn á fyrri hluta árs 2019. Innleiðing gerðarinnar hér á landi kallar á lagabreytingar og því þyrftu íslensk stjórnvöld að öllu óbreyttu að setja stjórnskipulegan fyrirvara við ákvörðunina. Hin EFTA-ríkin innan EES, Noregur og Liechtenstein, hafa hins vegar mikilsverða hagsmuni af því að reglugerðin geti tekið þar gildi á sama tíma og í ríkjum ESB, þ.e. 21. júlí nk. Því er nauðsynlegt að fyrirhuguð ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í samninginn taki gildi eigi síðar en þann dag.

Til að svo megi verða þarf af Íslands hálfu að tryggja að annað hvort verði umrædd ákvörðun tekin án stjórnskipulegs fyrirvara af Íslands hálfu eða, verði ákvörðunin tekin með slíkum fyrirvara, að tilkynnt verði um afléttingu hans nægilega snemma til að ákvörðunin hafi öðlast gildi umræddan dag. Í síðarnefnda tilvikinu er staðan sú að ákvörðun sem tekin hefur verið með stjórnskipulegum fyrirvara öðlast gildi á fyrsta degi annars mánaðar eftir að tilkynnt hefur verið um afléttingu fyrirvarans.

Verði tillaga þessi til þingsályktunar samþykkt áður en gerðin verður felld inn í EES-samninginn felst í ályktuninni að ríkisstjórninni verður heimilt að samþykkja umrædda ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar án þess að setja stjórnskipulegan fyrirvara.

Samþykki Alþingi þingsályktunartillöguna hins vegar eftir að gerðin hefur verið felld inn í EES-samninginn felst í ályktuninni að ríkisstjórninni verður heimilt að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara sem settur hefur verið vegna ákvörðunarinnar.

Í tillögu þessari er gerð grein fyrir efni gerðarinnar, en hún felur ekki í sér breytingar á þeim meginreglum sem í EES-samningnum felast. Einnig er fjallað um þær lagabreytingar sem gera þarf hér á landi vegna innleiðingar hennar og hugsanleg áhrif. Þá er gerð grein fyrir því samráði sem viðhaft hefur verið við Alþingi í tengslum við fyrirhugaða upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem hér um ræðir eru prentuð sem fylgiskjal með tillögu þessari ásamt drögum að þýðingu á gerðinni.

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 aðildarríkin 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 aflétta fyrirvaranum.

Almennt hafa íslensk stjórnvöld einungis gert stjórnskipulegan fyrirvara þegar innleiðing ákvörðunar kallar á lagabreytingar hér landi, en í því tilvik leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að afla þess 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. stjórnarskrárinnar tekur til gerðar þjóðréttarsamninga en hún á augljóslega 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, að samningurinn horfi til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings kallar á lagabreytingar hér á landi.

Innleiðing reglugerðar (ESB) 2017/1129 hér á landi kallar á lagabreytingar. Sem áður segir eru ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem kalla á lagabreytingar almennt teknar með stjórnskipulegum fyrirvara og í kjölfarið leitað heimildar Alþingis fyrir staðfestingu ákvörðunarinnar. Setning stjórnskipulegs fyrirvara af hálfu eins samningsaðila EES-samningsins hefur í för með sér að viðkomandi ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar öðlast ekki gildi fyrr en að liðnum tilteknum tíma frá því er viðkomandi ríki lýsir því yfir að það aflétti fyrirvaranum.

Þar sem samstarfsríki Íslands í EFTA í EES-samstarfinu, Noregur og Liechtenstein hafa mikilsverða hagsmuni af því að fyrrnefnd reglugerð geti tekið þar gildi á sama tíma og í ríkjum ESB er mikilvægt að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn öðlist gildi áður en gerðin tekur gildi í ríkjum ESB. Því er leitað heimildar Alþingis fyrir því að ríkisstjórnin staðfesti ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku umræddrar reglugerðar í EES-samninginn.

Sem fyrr segir felur samþykki þingsályktunartillögunnar eftirfarandi í sér:

1. Verði þingsályktunartillagan samþykkt *áður* en umrædd ákvörðun er tekin í sameiginlegu EES-nefndinni, verður stjórnvöldum heimilt að samþykkja ákvörðunina án stjórnskipulegs fyrirvara.
2. Verði þingsályktunartillagan samþykkt *eftir* að umrædd ákvörðun hefur verið tekin í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara, verður stjórnvöldum heimilt að aflétta þeim stjórnskipulega fyrirvara.

3. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal við útboð verðbréfa á almennum markaði eða þegar þau eru tekin til viðskipta og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB.

Með hugtakinu lýsingar er átt við skjöl sem þarf að gefa út vegna almenns útboðs verðbréfa eða töku verðbréfa til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði. Núgildandi reglur innan EES-svæðisins um lýsingar byggja á ákvæðum tilskipunar 2003/71/EB. Í þeirri tilskipun er mælt fyrir um samræmdar meginreglur um lýsingar, gerð þeirra, samþykki og birtingu, við almennt útboð verðbréfa eða þegar verðbréf eru tekin til skráningar á skipulegum verðbréfamarkaði.

Reglugerð (ESB) 2017/1129 kemur í stað núgildandi regluverks um lýsingar. Gerðin kveður á um ákveðnar breytingar á samræmdum reglum frá fyrra regluverki, en hún felur einnig í sér kerfi tilkynninga eftirlitsstjórnvalda á staðfestum lýsingum til annarra eftirlitsstjórnvalda innan ESB, vegna viðskipta yfir landamæri (e. passporting).

Markmið reglugerðarinnar er, eins og tilskipunar 2003/71/EB, að tryggja fjárfestavernd og skilvirkni markaða samhliða því að bæta innri markaðinn með fjármagn. Greiða á aðgengi fyrirtækja að fjármögnun, þá sérstaklega lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Í því skyni einfaldar reglugerðin reglur og stjórnsýslumeðferð. Þær breytingar sem reglugerðin kveður á um, borið saman við fyrra regluverk, eru í stuttu máli eftirfarandi:

- Undanþágur frá skyldu til útgáfu lýsinga í ákveðnum tilvikum (svo sem smærri útboða).
- Ný tegund lýsingar er kynnt til sögunnar, þ.e. vaxtarlýsing ESB, sem er einfaldari lýsing fyrir minni fyrirtæki og smærri útgáfur.
- Endurskoðaðar reglur um efni lýsingar með það að markmiði að þær eru styttri og fela í sér betri upplýsingar til fjárfesta.
- Einföldun reglna með tilliti til seinni útgáfu skráðra fyrirtækja.
- Skjótari og einfaldari ferli fyrir tíða útgefendur.
- Aðgengi að öllum lýsingum á einum stað innan EES (á vefsvæði Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunarinnar).

Þá er kveðið á um skyldur eftirlita aðildarríkja til samstarfs við önnur eftirlit, hvort sem um er að ræða rannsóknir, eftirlit eða framfylgni við ákvarðanir. Aðrar breytingar sem reglugerðin kveður á um, eru t.d. styttri tímafrestur, styttri samantekt, meiri möguleikar í tengslum við útgáfu grunnlýsinga, hnitmiðaðri umfjöllun um áhættuþætti og ný fjárhæðarmörk.

Verði stjórnskipulegum fyrirvörum EFTA ríkjanna innan EES ekki aflétt fyrir 21. júlí nk. mun það leiða til þess að sambærilegt regluverk verður ekki að gildi að þjóðarétti innan ESB annars vegar og EFTA/EES ríkjanna hins vegar frá og með þeirri dagsetningu. Þannig skapast m.a. vandkvæði með staðfestar lýsingar í EES/EFTA ríkjum, sem tilkynna á til annarra ríkja innan EES (e. passporting), þar sem ekki er í gildi sama regluverk innan alls EES. Kauphallir í öðrum ríkjum innan EES gætu neitað að taka við staðfestum lýsingum frá EES/EFTA-ríkjunum. Sú aðstaða getur leitt til óvissu og aukins kostnaðar fyrir útgefendur og heft aðgengi þeirra að fjármagni.

Samstarfsríki Íslands innan EES, EFTA-ríkin Noregur og Liechtenstein, stefna að því að innleiða fyrrgreinda reglugerð í innanlandslöggjöf þannig að henni verði beitt að landsrétti frá fyrrnefndum gildistöku degi 21. júlí nk. Sem fyrr segir hafa ríkin tvo mikilsverða hagsmuni af því að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í samninginn öðlist gildi eigi síðar en á þeim degi.

4. Lagabreytingar og hugsanleg áhrif hér á landi.

Fjármálaeftirlitið hefur metið almenn áhrif af innleiðingu nýs regluverks, og þeim efnisreglum sem kveðið er á um, útgefendum til hagsbóta.

Innleiðing reglugerðar (ESB) 2017/1129 í landsrétt er í forgangi af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Framlagning frumvarps til innleiðingar á gerðinni er áætluð á haustþingi 2019. Ástæða fyrir þessum forgangi stafar einkum og sér í lagi af því að eftir gildistöku gerðarinnar innan ESB mun Fjármálaeftirlitið ekki geta tilkynnt staðfestar lýsingar til annarra eftirlitsstjórnvalda á grundvelli tilkynningarkerfis reglugerðarinnar (e. passporting) fyrr en hún hefur verið innleidd í landsrétt. Það mun hafa í för með sér óvissu fyrir útgefendur og getur leitt til aukins kostnaðar í tengslum við tvöfalda skráningu.

Áætlað er að innleiða reglugerðina með svonefndri tilvísunaraðferð, sem felur það í sér að í íslenskri löggjöf er vísað til viðkomandi reglugerðar eins og hún er birt í EES-viðbæti Stjórnartíðinda ESB. Skiptir því miklu að gerðin verði tekin upp í EES-samninginn og birt í EES-viðbæti Stjórnartíðinda ESB fyrir áætlaða framlagningu frumvarpsins haustið 2019.

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 undan-gengnu samþykki Alþingis, skuli sendar utanríkismálanefnd til umfjöllunar. Reglugerð 2017/1129 var send utanríkismálanefnd til samræmis við framangreindar reglur. Í bréfi utanríkismálanefndar, frá 29. nóvember 2018, kemur fram að nefndin hafi fjallað um gerðina og geri ekki athugasemdir við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Fylgiskjal I.

Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal við útboð verðbréfa á almennum markaði eða þegar þau eru tekin til viðskipta og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB.

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1073-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal við útboð verðbréfa á almennum markaði eða þegar þau eru tekin til viðskipta og um niðurfellingu á tilskipun 2003/71/EB.

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1073-f_II.pdf