

Tillaga til þingsályktunar

um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021, nr. 54/2021, nr. 385/2021 og nr. 146/2022 um breytingar á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Frá utanríkisráðherra.

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd eftirfarandi ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar:

1. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021 frá 5. febrúar 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn og fella inn í samninginn eftirfarandi gerðir:
 - a. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1156 frá 20. júní 2019 um að auðvelda dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 345/2013, (ESB) nr. 346/2013 og (ESB) nr. 1286/2014.
 - b. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1160 frá 20. júní 2019 um breytingu á tilskipunum 2009/65/EB og 2011/61/ESB að því er varðar dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri.
2. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 54/2021 frá 5. febrúar 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn og fella inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/2341 frá 14. desember 2016 um starfsemi og eftirlit með stofnunum sem sjá um starfstengdan lífeyri (endurútgefin).
3. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 385/2021 frá 10. desember 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn og fella inn í samninginn eftirfarandi gerðir:
 - a. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 frá 25. nóvember 2015 um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og um endurnotkun og breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012.
 - b. Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2019/463 frá 30. janúar 2019 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 að því er varðar listann yfir aðila sem njóta undanþágu.
4. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2022 frá 29. apríl 2022 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn og fella inn í samninginn framselda reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2022/27 frá 27. september 2021 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 236/2012 að því er varðar breytingu á viðeigandi viðmiðunarmörkum fyrir tilkynninguna um verulegar mikilvægar hreinar skortstöður í hlutabréfum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á fjórum ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á IX. viðauka (Fjármálaþjónustu) við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Um er að ræða ákvarðanir nr. 53/2021, 54/2021, 385/2021 og 146/2022 (fskj. I, IV, VI og IX). Með þeim eru felldar inn í EES-samninginn sex gerðir sem tilgreindar eru í töluliðum 1–4 í tillögugreininni (fskj. II, III, V, VII, VIII og X).

Gerð verður í 2. kafla grein fyrir samráði við Alþingi vegna upptöku gerðanna sem lagt er til að verði felldar inn í EES-samninginn með framangreindum ákvörðunum. Einnig verður hér í 3. kafla fjallað um efni ákvarðananna og gerðanna auk aðlögunar þeirra að EES-samningnum. Ekki er um að ræða breytingar á þeim meginreglum sem í EES-samningnum felast. Jafnframt er í þeim kafla skýrt frá lagabreytingum sem gera þarf hér á landi vegna innleiðingar gerðanna og hugsanleg áhrif. Þá er í 4. kafla fjallað um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn almennt og um stjórnskipulegan fyrirvara.

2. Samráð við Alþingi vegna upptöku gerðanna í EES-samninginn.

Haft var samráð við utanríkismálanefnd um upptöku gerðanna til samræmis við reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála og gerði utanríkismálanefnd ekki athugasemdir við upptöku þeirra í EES-samninginn. Einnig var haft samráð við nefndina í aðdraganda fundar sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem umræddar ákvarðanir voru teknar og þær kynntar nefndinni sérstaklega. Reglugerð ESB 2015/2365 fékk jafnframt umfjöllun í efnahags- og viðskiptanefnd og var tekin upp í EES-samninginn með þeirri aðlögun sem nefndin tiltók í álitinu.

3. Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar.

3.1. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021 frá 5. febrúar 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Með ákvörðuninni eru reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1156 og tilskipun (ESB) 2019/1160 felldar inn í samninginn. Markmið gerðanna er að auðvelda dreifingu sjóða yfir landamæri með því að draga úr laga- og reglubundnum hindrunum í tengslum við slíka markaðssetningu, en á sama tíma að gæta að fjárfestavernd. Umræddar hindranir felast í landsbundnum kröfum vegna markaðssetningar, kostnaði og gjöldum hjá stjórnvöldum og kröfum um tilkynningar. Með því að fjarlægja þessar hindranir ætti kostnaður að minnka fyrir markaðssetningu yfir landamæri, sem ætti að flýta fyrir vexti slíkrar dreifingar innan EES og auka samkeppni og fjölga fjárfestingartækifærum fyrir fjárfesta innan EES.

Með reglunum er gert ráð fyrir auknu gagnsæi og auðveldara aðgengi að upplýsingum um kröfur fyrir markaðssetningu sjóða í hverju aðildarríki EES og kostnað og gjöld sem lögð eru á af hálfu lögbærra yfirvalda. Reglurnar kveða á um einfaldari útgöngu af gistimarkaði. Auk þess veita þær rekstraraðilum meiri sveigjanleika og möguleika á ódýrari samskiptaáferðum við fjárfesta og þjónustumöguleikum. Þá veita reglurnar möguleika á kynningu á sjóðum og fjárfestingaraðferðum áður en markaðssetning yfir landamæri er formlega tilkynnt.

Áformað er að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1156 og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1160 með nýjum heildarlögum um sölu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri. Stefnt er að framlagningu frumvarps þess efnis á yfirstandandi löggjafarþingi. Gera þarf breytingar á lögum um verðbréfasjóði og lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, sem og lögum um evrópska áhættufjármagnssjóði og evrópska félagslega framtakssjóði við innleiðingu gerðanna.

Með því að draga úr óskilvirkni vegna lög- og reglubundinna takmarkana í tengslum við sölu sjóða yfir landamæri er talið að kostnaður við söluna lækki, sem ætti að ýta undir frekari dreifingu sjóða yfir landamæri á innri markaði EES og auka samkeppni og fjölga fjárfestingartækifærum fyrir fjárfesta á EES. Helst eru það rekstraraðilar sjóða og fjárfestar sem verða fyrir áhrifum af lagasetningunni. Talið er að fleiri rekstraraðilar kjósi að dreifa sjóðum sínum yfir landamæri innan EES eða auka við núverandi starfsemi yfir landamæri. Þá er gætt að fjárfestavernd og ættu breyttar reglur að auka við val fjárfesta.

3.2. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 54/2021 frá 5. febrúar 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Með ákvörðuninni er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/2341 felld inn í samninginn. Um er að ræða endurútgáfu á eldri tilskipun um sama efni, þ.e. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/41, frá 3. júní 2003, um starfsemi og eftirlit með lögaðilum sem sjá um starfstengd eftirlaun, með síðari breytingum. Með tilskipun ESB 2003/41, sem innleidd var með lögum nr. 78/2007, um starfstengda eftirlaunasjóði, var lögaðilum gert fært að bjóða skilgreinda þjónustu yfir landamæri innan EES og þar með skapaðar forsendur fyrir innri markað fyrir starfstengdan eftirlaunasparnað.

Tilskipun (ESB) 2016/2341 felur í sér nokkrar breytingar á gildandi rétti sem ætlað er að tryggja góða stjórnunarhætti, upplýsingagjöf til sjóðfélaga og gagnsæi, auk öryggis starfstengda lífeyriskerfisins, í því skyni að auðvelda frekar hreyfanleika launafólks milli aðildarríkja sambandsins.

Innleiðing á tilskipun (ESB) 2016/2341 kallar á breytingar á lögum nr. 78/2007, um starfstengda eftirlaunasjóði, eða eftir atvikum setningu nýrra heildarlaga í þeirra stað. Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp þess efnis á yfirstandandi löggjafarþingi. Ekki er gert ráð fyrir að þær lagabreytingar hafi veruleg áhrif á stjórnsýslu eða fjárhag ríkisins. Engir starfstengdir lífeyrissjóðir eru starfandi hérlendis og óvíst hvort innleiðingin hafi einhver áhrif á stofnun slíkra sjóða.

3.3. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 385/2021 frá 10. desember 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Með ákvörðuninni eru felldar inn í EES-samninginn tvær gerðir. Annars vegar er felld inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 sem almennt er kölluð SFTR (e. Securities financing transactions regulation). Hún felur í sér nýjar skyldur hvað varðar gagnsæi vegna fjármögnunarviðskipta.

Í fjármálaáfallinu 2008 kom í ljós að þörf væri á breytingum til að auka gagnsæi um þessi viðskipti enda gátu fjárfestar og eftirlitsaðilar ekki metið rétt áhættu vegna þeirra vegna skorts á upplýsingum. Þá hefur skortur á upplýsingum gert það erfitt fyrir eftirlitsaðila að sinna almennu eftirliti, þ.m.t. að bera saman gögn á milli landa og greina hugsanlega kerfisáhættu vegna einstakra markaðsaðila.

Með fjármögnunarviðskiptum er átt við:

1. Endurhverf viðskipti sem fela í sér sölu á verðbréfum og samkomulag um að kaupa þau aftur í framtíðinni fyrir sama verð að viðbætti þóknun fyrir notkun á fjármununum.
2. Verðbréfalán sem felur í sér lán á verðbréfi fyrir þóknun og annar fjármálagerningur eða verðbréf eru lögð fram sem trygging.
3. Kaup- og endursöluviðskipti eða sölu- og endurkaupaviðskipti.
4. Lán sem veitt er í tengslum við kaup og sölu verðbréfa án þess að lánið sé lagt fram sem trygging vegna viðskiptanna.

Til þess að auka gagnsæi á fjármálamörkuðum kveður SFTR á um nýjar skyldur vegna fjármögnunarviðskipta. Þeirra helstar eru eftirfarandi:

1. Tilkynna skal um öll fjármögnunarviðskipti til sérstakrar viðskiptaskrár. Þetta á þó ekki við um viðskipti sem gerð eru við aðila sem sjá um stjórnun ríkisskulda, svo sem seðlabanka.
2. Verðbréfasjóðir og sérhæfðir sjóðir skulu veita fjárfestum upplýsingar um fjármögnunarviðskipti sín við reglubundna upplýsingagjöf og í upplýsingum sem veita skal hugsanlegum fjárfestum í sjóðunum.
3. Kveðið er á um gagnsæiskröfur þegar trygging er endurnýtt (e. reused), svo sem um upplýsingagjöf um viðkomandi áhættu og gerð er krafa um fyrirframsamþykki þess sem lagði fram trygginguna fyrir endurnýtingu hennar.

Hins vegar er felld inn í samninginn framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2019/463. Hún felur í sér að opinberum aðilum í Bretlandi sem sjá um stjórnun ríkisskulda, svo sem Englandsbanka, er bætt við upptalningu þeirra aðila sem undanþegmir eru frá gildisviði SFTR. Þessi viðbót er tilkomin vegna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu. Fyrir útgönguna voru þessir aðilar undanskildir á grundvelli almennrar undanþágu fyrir opinbera aðila innan EES sem sjá um stjórnun ríkisskulda. Framseldu reglugerðinni er því ætlað að viðhalda sama réttarástandi hvað undanþágur aðila frá SFTR varðar.

Við upptöku á SFTR í EES-samninginn er þörf á tvenns konar aðlögunum. Annars vegar tæknilegum aðlögunum til að breyta dagsetningum og tímafrestum og hins vegar efnislegum til að gæta að tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Efnislegu aðlaganirnar snúast um að tryggja að ákvarðanir um heimildir fyrir aðila í EFTA-ríkjunum innan EES til að sinna því hlutverki að vera viðskiptaskrár, þ.e. taka á mótí tilkynningum um fjármögnunarviðskipti og halda skrár um þær, séu teknar af Eftirlitsstofnun EFTA í stað Evrópsku verðbréfamarkaðs- eftirlitsstofnunarinnar.

Gert er ráð fyrir að sett verði sérlög um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og í þeim verði reglugerðirnar tvær innleiddar með tilvísunaraðferð, þ.e. að reglugerðunum verði veitt lagagildi hér á landi og vísað verði til birtingar þeirra í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp þess efnis á 153. löggjafarþingi.

Með samþykkt laganna verður gagnsæi varðandi fjármögnunarviðskipti aukið til muna hér á landi m.a. til hagsbóta fyrir fjárfesta og fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands, sem mun hafa eftirlit með lögnum, gert kleift að sinna auknu eftirliti með slíkum viðskiptum.

3.4. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2022 frá 29. apríl 2022 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Með ákvörðuninni er felld inn í EES-samninginn framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2022/27.

Samkvæmt 5. gr. reglugerðar (ESB) nr. 236/2012, um skortsölu og tiltekna þætti skulda-trygginga sem innleidd var í íslenskan rétt með lögum nr. 55/2017, skal aðili sem á hreina skortstöðu sem tengist útgefnu hlutafé félags sem hlutabréf í hafa verið tekin til viðskipta á viðskiptavettvangi tilkynna fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands þegar staðan nær 0,2% af útgefnu hlutafé viðkomandi félags. Með viðskiptavettvangi er átt við skipulegan markað (aðalmarkað Kauphallarinnar), markaðstorg fjármálagerninga (First North markað Kauphallarinnar) og skipuleg markaðstorg (engin slík starfrækt hér á landi).

Framseld reglugerð ESB 2022/27 felur í sér breytingu á þessum tilkynningarmörkum úr 0,2% af útgefnu hlutafé í 0,1%.

Ástæða breytingarinnar er sú að nýleg þróun á evrópskum fjármálamörkuðum, m.a. aukinn sölubrýstingur og verðsveiflur á markaði vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, hefur leitt í ljós aukna þörf fyrir eftirlit með afleiðumörkuðum og gagnsæi á þeim.

Reglugerð (ESB) nr. 236/2012 sem framseldu reglugerðin breytir var tekin upp í íslenskan rétt með 2. gr. laga um skortsölu og skuldatryggingar, nr. 55/2017. Veita þarf framseldu reglugerðinni lagagildi með sama hætti, þ.e. með breytingu á lögum um skortsölu og skuldatryggingar. Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp þess efnis á yfirstandandi löggjafarþingi. Upp-taka gerðarinnar í íslenskan rétt mun auka upplýsingagjöf og gagnsæi vegna skortstaðna í hlutabréfum sem tekin hafa verið til viðskipta á viðskiptavettvangi hér á landi.

4. 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. 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 hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings kallar á lagabreytingar hér á landi.

Umræddar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar fela í sér breytingar á EES-samningnum en þar sem þær kalla á lagabreytingar hér á landi voru þær teknar með stjórnskipulegum fyrirvara. Í samræmi við það sem að framan segir er óskað eftir samþykki Alþingis fyrir þeim breytingum á EES-samningnum sem í ákvörðununum felast.

Fylgiskjal I.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 53/2021 frá 5. febrúar 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1156 frá 20. júní 2019 um að auðvelda dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 345/2013, (ESB) nr. 346/2013 og (ESB) nr. 1286/2014.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1160 frá 20. júní 2019 um breytingu á tilskipunum 2009/65/EB og 2011/61/ESB að því er varðar dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_III.pdf

Fylgiskjal IV.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 54/2021 frá 5. febrúar 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_IV.pdf

Fylgiskjal V.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/2341 frá 14. desember 2016 um starfsemi og eftirlit með stofnunum sem sjá um starfstengdan lífeyri (endurútgöfin).

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_V.pdf

Fylgiskjal VI.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 385/2021 frá 10. desember 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_VI.pdf

Fylgiskjal VII.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 frá 25. nóvember 2015 um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og um endurnotkun og breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_VII.pdf

Fylgiskjal VIII.

Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2019/463 frá 30. janúar 2019 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 að því er varðar listann yfir aðila sem njóta undanþágu.

www.althingi.is/alttext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_VIII.pdf

Fylgiskjal IX.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2022 frá 29. apríl 2022 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

www.althingi.is/alttext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_IX.pdf

Fylgiskjal X.

Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2022/27 frá 27. september 2021 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 236/2012 að því er varðar breytingu á viðeigandi viðmiðunarmörkum fyrir tilkynninguna um verulegar hreinar skortstöður í hlutabréfum.

www.althingi.is/alttext/pdf/153/fylgiskjol/s0283-f_X.pdf