

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu, Fjarskiptastofu, Seðlabanka Íslands, Byggðastofnun, Lánasjóði sveitarfélaga og Landssamtökum lífeyrissjóða.

Nefndinni bárust sjö umsagnir auk minnisblaðs frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða í landsrétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2554 frá 14. desember 2022 um stafrænan rekstrarlegan viðnámsþrótt fyrir fjármálageirann og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 1060/2009, (ESB) nr. 648/2012, (ESB) nr. 600/2014, (ESB) nr. 909/2014 og (ESB) nr. 2016/1011, svonefnda DORA-reglugerð. Frumvarpinu er jafnframt ætlað að innleiða í landsrétt ákvæði tilheyrandi tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2556 frá 14. desember 2022 um breytingu á tilskipunum 2009/65/EB, 2009/138/EB, 2011/61/ESB, 2013/36/ESB, 2014/59/ESB, (ESB) 2015/2366 og (ESB) 2016/2341 að því er varðar sama efni, svonefnda DORA-tilskipun.

Umfjöllun nefndarinnar.

Stjórnvaldssektir og verknaðarlýsing refsiakvæða (5. gr.).

Nefndin fjallaði um heimildir Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á ákvæðum DORA og stjórnvaldsfyrirmælum sem sett verða á grundvelli hinna fyrirhuguðu laga. Við umfjöllun nefndarinnar komu fram athugasemdir við fjárhæðarmark á einstaklinga, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Var á það bent að hámark sektarfjárhæða væri of hátt í ljósi þess að verknaðarlýsingar brota sem gætu legið til grundvallar sektum væru óljósar fyrir þá aðila sem vinna að innleiðingu og framkvæmd DORA, einkum ef borið er saman við lög um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrá, nr. 15/2028, og lög um greiðsluþjónustu, nr. 114/2021, þar sem væri mun skýrari verknaðarlýsing, en sektarrámmi ákvæðisins var ákveðinn með hliðsjón af þeim lögum samkvæmt því sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að þetta ákvæði hafi tekið breytingum frá því sem var í drögum sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda. Í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti sem barst nefndinni 7. maí 2025 er vísað til þess að í frumvarpsdrögum sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda þegar frumvarpið var í vinnslu hafi verið miðað við talsvert hærra hámarksviðmið, eða 700 millj. kr., samkvæmt fyrirmynd í ýmsum lögum á málefnasviðinu. Horfið hafi verið frá því og fjárhæðin lækkuð í 65 millj. kr. til samræmis við lög um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrá og lög um greiðsluþjónustu. Vísaði ráðuneytið til þess að meginmarkmið sekta væri að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Taldi ráðuneytið því fjárhæðarviðmið í frumvarpinu viðeigandi.

Hvað varðar skýrleika verknaðarlýsinga kom fram af hálfu ráðuneytisins að eftirfylgni með framkvæmd fyrirhugaðra laga ylti á fyrirkomulagi í starfsemi hvers aðila og vali þeirra á net- og upplýsingakerfum og ytri tækniþjónustuveitendum. Mátun við kröfur DORA hverju sinni yrði þannig óhjákvæmilega að einhverju marki klæðskerasniðin af hálfu eftirlitsaðila. Taldi ráðuneytið að ákvæði DORA fælu ekki í sér óskýrar verknaðarlýsingar og benti á að gera yrði ríkar kröfur til eftirlitsstjórnvalda um vandaða málsmeðferð og beitingu eftirlitsúrreða með tilliti til meðalhófs. Vísaði ráðuneytið til 4. gr. frumvarpsins sem lýtur að því að ef í ljós kemur að ákvæðum laganna er ekki fylgt eða stjórnvaldsfyrirmæla settra með stoð í þeim skuli Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests.

Nefndin tekur undir mat ráðuneytisins hvað varðar fjárhæðarmörk sektarheimildar. Nefndin telur mikilvægt að sektir sem lagðar eru á einstaklinga séu almennt ekki of háar eins og kveðið var á um í frumvarpsdrögum en að þær séu heldur ekki of lágar svo að þær hafi tilætluð varnaðaráhrif. Hvað varðar skýrleika verknaðarlýsinga tekur nefndin undir umfjöllun ráðuneytisins og ítrekar mikilvægi þess að gætt verði meðalhófs þegar tekin er ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta og að einstaklingum og lögaðilum sé gefið færi á að bæta úr innan hæfilegs frests ef brotið er gegn lögunum. Markmið og tilgangur regluverksins og innleiðingar DORA er að efla stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar í heild og lágmarka rof á mikilvægri þjónustu. Það er til hagsbóta fyrir alla sem að fjármálakerfinu koma hvort sem um er að ræða almenning, fjármálafyrirtæki eða stofnanir.

Stjórnvaldsfyrirmæli (11. gr.).

Nefndin fjallaði um þær reglur sem Seðlabanka Íslands væri ætlað að setja á grundvelli 8. tölul. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Benti Seðlabanki Íslands á að betur færi á því að ráðherra setti reglurnar en í þeim reglugerðum sem féllu undir 8. tölul. væru m.a. lagðar skyldur á lögbær yfirvöld. Færi því illa á því ef Seðlabanka Íslands væri gert að setja reglur sem m.a. giltu um bankann sjálfan. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að lagt sé til að Seðlabanka Íslands verði heimilað að innleiða aðrar undirgerðir en fjallað er um í 1. mgr. með útgáfu reglna. Þar kemur fram að tíðkast hafi að Seðlabankinn innleiði tæknistaðla frá evrópskum fjármálaeftirlitsstofnunum þar sem hann hafi áheyrnaraðild að stofnunum og taki þátt í starfi vinnuhópa á þeirra vegum sem fáist við mótun tæknistaðla. Innleiðing þeirra standi bankanum nær og þau viðmið séu lögð til grundvallar í mörgum lagabálkum á sviði fjármálamarkaðar.

Að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti telur nefndin skynsamlegra að Seðlabanki Íslands setji reglur sem fjallað er um í 8. tölul. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins fremur en ráðuneytið enda stendur bankanum nær að innleiða slíkar gerðir sem geta verið mjög flóknar tæknilega. Auk þess býr bankinn yfir þekkingu til að innleiða gerðirnar. Það kemur ekki í veg fyrir að Seðlabankinn setji reglur sem varða málefnasvið Fjármálaeftirlitsins enda eru tæknistaðlar almennt innleiddir í heild sinni sem slíkir. Því ætti engin hættu að vera á ferðum þótt Seðlabankinn setji slíkar reglur sem gildi m.a. um Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands. Telur nefndin því ekki tilefni til breytinga hvað þetta atriði varðar.

Undanþegnir aðilar (12. gr.).

Í umsögn Seðlabanka Íslands komu fram sjónarmið um þá aðila sem sérstaklega væru undanþegnir gildissviði laganna, sbr. 12. gr. frumvarpsins, þ.e. að fella ætti þá undir lögin. Bent var á að þó mætti gera til þeirra vægari kröfur með vísan til 16. gr. DORA um einfaldaðan áhættustýringarramma fyrir upplýsinga- og fjarskiptatækni. Seðlabankinn tók fram

að Bygðastofnun og Lánasjóður sveitarfélaga ohf. hefðu starfsleyfi sem lánaþyrftæki samkvæmt lögum um fjármálaþyrftæki og féllu undir margar af þeim reglum sem almennt gilda um lánaþyrftæki. Þá myndi DORA leysa af hólmi reglur sem áður hefðu verið settar fram í ýmsum viðmiðunarreglum evrópskra eftirlitsstofnana og leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins. Af því leiddi að í reynd yrðu gerðar vægari kröfur til þeirra við gildistöku laganna en áður.

Varðandi Náttúruhamfaratryggingu Íslands benti Seðlabankinn á að um stofnunina giltu að hluta lög um váttryggingastarfsemi og lög um váttryggingarsamninga. Fjármálaeftirlitið færi með eftirlit með stofnuninni og henni bæri að fylgja leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2019 vegna áhættu við rekstur upplýsingakerfa eftirlitsskyldra aðila sem myndi að öllum líkindum falla brott við gildistöku frumvarpsins.

Þá komu fram sjónarmið um að við upptöku CRD IV og CRR í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2019, hefði Bygðastofnun og Lánasjóði sveitarfélaga ohf. verið bætt á lista yfir aðila sem væru undanþegnir gildissviði gerðanna. Undanþágunni væri ætlað að veita svigrúm til að gera vægari kröfur til stofnananna en hið umfangsmikla evrópska regluverk felur í sér með tilliti til smæðar og sérstaks hlutverks þeirra.

Um þessi sjónarmið var fjallað í minnisblaði ráðuneytisins og kom þar fram að ráðuneytið teldi ekki tilefni til breytinga á frumvarpinu. Vísaði ráðuneytið til sérstöðu þessara aðila og til þess að þeir væru almennt ekki meðhöndlaðir í lögum eins og önnur lánaþyrftæki, stofnanir eða váttryggingafélög. Þá benti ráðuneytið á að finna mætti kröfur til þessara aðila í sérlægum um þá sem jöfnuðust á við efni 16. gr. DORA um einfaldaðan áhættustýringarhamma fyrir upplýsinga- og fjarskiptatækni. Í greinargerð með frumvarpinu segir að sú tilhögun að skýrt komi fram að Bygðastofnun, Lánasjóður sveitarfélaga ohf. og Náttúruhamfaratrygging Íslands verði undanþegin gildissviði frumvarpsins sé annars vegar í tilviki Bygðastofnunar og Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. í samræmi við aðlögun í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2019 um upptöku CRD IV í EES-samninginn og hins vegar í tilviki Náttúruhamfaratryggingar Íslands í samræmi við aðlögun í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 78/2011 um upptöku Gjaldþólsáætlunar II (Solvency II) í EES-samninginn.

Nefndin tekur undir orð ráðuneytisins um að þessir aðilar hafi sérstöðu og um það að jafnvel þótt þeir falli að hluta undir lög um fjármálaþyrftæki eða lög um váttryggingastarfsemi og lög um váttryggingarsamninga verði ekki hjá því litið að starfsemi þeirra er að mörgu leyti eðlisólík starfsemi annarra stofnana og fyrirtækja sem falla undir sömu löggjöf enda sinni þær afmarkaðri fjármálaþjónustu sem eingöngu fari fram hér á landi.

Nefndin fjallaði um þessi sjónarmið og tekur undir mat ráðuneytisins að ekki sé tilefni til breytinga á frumvarpinu svo að þessir aðilar falli undir ákvæði þess. Fjallaði nefndin um það hvort gerðar yrðu vægari kröfur til þessara þriggja aðila um stýringu áhættu, sem tengist net- og upplýsingaöryggi, við gildistöku laganna. Nefndinni þótti ljóst að svo yrði ekki en gerðar væru kröfur til Bygðastofnunar og Náttúruhamfaratryggingar Íslands um áhættustýringu með tilliti til upplýsingaöryggis í 65. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Einnig væri að finna kröfur í sérlægum sem væru enn í gildi, svo sem 19. gr. a í lögum um Náttúruhamfaratryggingu Íslands, nr. 55/1992, líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu. Við umfjöllun nefndarinnar um 12. gr. frumvarpsins annars vegar og b-lið 4. tölul. 14. gr. frumvarpsins hins vegar þótti nefndinni orðalag nýrrar 2. mgr. 78. gr. g laga um fjármálaþyrftæki, nr. 161/2002, óskýrt um hvort gera ætti vægari kröfur til Bygðastofnunar og Lánasjóðs

sveitarfélaga ohf. en áður. Að mati nefndarinnar væri það ekki í takt við tilgang lagasetningarinnar. Nefndinni þykir því rétt að leggja til breytingar á ákvæði b-liðar 4. tölul. 14. gr. og er fjallað nánar um það í kafla um breytingartillögur.

Lífeyrissjóðir (12. tölul. 14. gr.).

Í umsögn Seðlabanka Íslands komu einnig fram sjónarmið um að fella ætti lífeyrissjóði alveg undir gildissvið ákvæða frumvarpsins og þar með efniskröfur DORA í stað þess að vísa til tiltekinna ákvæða DORA í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Fram komu sjónarmið um að verulegir fjármunir væru undir ef lífeyrissjóður yrði fyrir netárás. Afleiðingarnar gætu orðið víðtækar og haft töluverð áhrif á lífeyrisþega. Gríðarlegir almannahagsmunir væru því fólgnir í því að gera ítarlegar kröfur til lífeyrissjóða um stýringu og viðbúnað vegna upplýsinga- og fjarskiptatæknipjónustu. Þá var á það bent að ef lífeyrissjóðir væru felldir beint undir DORA yrði það til þess að einfalda framkvæmd laganna hvað varðar eftirlit og framfylgni sem yki skilvirkni og gæti dregið úr kostnaði. Jafnframt komu fram ábendingar um að í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, væri ekki að finna heimildir til beitingar stjórnvaldssekta sem drægi úr varnaðaráhrifum gegn brotum á lögnum. Þá var bent á það að heimildir til beitingar stjórnvaldssekta gagnvart lífeyrissjóðum væri að finna í ýmsum sér-lögum sem sjóðirnir störfuðu eftir. Því væru fordæmi fyrir slíkum sektarheimildum gagnvart lífeyrissjóðum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að innlendir lífeyrissjóðir falli ekki undir evrópskt regluverk um starfstengda eftirlaunasjóði. Þar af leiðandi falli þeir ekki undir gildissvið DORA eins og það er skilgreint í reglugerðinni. Í minnisblaði ráðuneytisins var tekið fram að með því að láta tiltekin ákvæði DORA gilda um lífeyrissjóði líkt og gert er í frumvarpinu væri þegar gengið lengra en gert væri ráð fyrir í efni DORA-reglugerðarinnar. Við vinnslu frumvarpsins hefði verið haft samráð við Landssamtök lífeyrissjóða og Samtök atvinnulífsins og engar athugasemdir gerðar við fyrirkomulag sem lagt er upp með í frumvarpinu. Við undirbúning frumvarpsins hefði fyrst og fremst verið horft til þess að uppfylla viðmið um fullnægjandi innleiðingu að teknu tilliti til landsbundinna aðstæðna og markmiðið væri að ganga ekki lengra en kveðið væri á um í DORA-reglugerðinni.

Nefndin tekur undir sjónarmið ráðuneytisins og telur að ekki séu forsendur til að bregðast við framkomnum ábendingum. Nefndin telur skynsamlegt að lífeyrissjóðir séu fyrir utan íþyngjandi regluverk DORA líkt og gert er ráð fyrir í DORA-reglugerðinni. Þess í stað og með hagsmuni sjóðfélaga í huga gildi tiltekin ákvæði DORA um lífeyrissjóði með þeirri aðferð sem farin er í frumvarpinu.

Breytingartillögur.

Tilvísun til birtingar bókunar 1 (1. gr.).

Eftir að frumvarpið gekk til efnahags- og viðskiptanefndar var íslensk þýðing ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 40/2025, um upptöku DORA í EES-samninginn, birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Fjármála- og efnahagsráðuneyti kom þeirri ábendingu til nefndarinnar að æskilegra væri að vísa til þeirrar birtingar í 1. gr. frumvarpsins frekar en að vísa til birtingar á íslenskri þýðingu í C-deild Stjórnartíðinda. Nefndin er sammála því og leggur til þá breytingu á 1. gr. frumvarpsins.

Ábendingar Fjarskiptastofu (2. gr.).

Í umsögn Fjarskiptastofu kom fram tillaga að nýjum tölulið í 2. gr. frumvarpsins um hugtakið „sameiginlegur tengiliður sem komið er á fót í samræmi við tilskipun 2022/2555“ svo að ekki verði um villst hver sá aðili er. Ráðuneytið tók undir tillöguna og nefndin einnig. Er því lögð til breyting sem er að mestu í samræmi við tillögu ráðuneytisins.

Gildistaka (13. gr.).

Við umfjöllun nefndarinnar um frumvarpið komu fram andstæð sjónarmið um gildistöku laganna sem samkvæmt frumvarpinu er 1. nóvember 2025. Annars vegar kom fram í umsögnnum Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu og Samtaka atvinnulífsins að óraunhæft væri að aðilar sem falla undir gildissvið laganna hefðu lokið aðgerðum sem nauðsynlegar eru til að undirbúa gildistöku á þeim tímapunkti. Vænlegra væri að færa gildistöku til 1. janúar 2026 í fyrsta lagi. Einkum var vísað til umfangs og flækjustigs löggjafarinnar. Hins vegar kom fram í umsögn Seðlabanka Íslands að ekki væri þörf á því að fresta gildistöku frekar hér á landi, einkum í ljósi þess að gildistaka samkvæmt frumvarpinu miðaðist við 1. nóvember 2025 sem væri næstum því ári síðar en innan ESB. Tafir á innleiðingu kynnu að hafa áhrif á miðlun upplýsinga um netárásir og ógnir frá öðrum ríkjum. Vísað var til þess að aðilar hér á landi sem undir frumvarpið féllu hefðu þegar reynslu af því að tilkynna um atvik sem væru sambærileg þeim sem kveðið væri á um í DORA og héldu skrá um útvistaða þjónustu. Því ætti fremur að flýta gildistöku til 1. júlí 2025.

Í samráðsgátt stjórnvalda var gert ráð fyrir því að lögin tækju gildi 1. júlí 2025 en því var seinkað til 1. nóvember 2025 í fyrirliggjandi frumvarpi sökum þeirra tafa sem urðu á upptöku DORA í EES-samninginn og sökum tilheyrandi tafa á framlagningu fyrirliggjandi frumvarps. Nefndin fellst á sjónarmið Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fyrirtækja á fjármálamarkaði og telur rétt að gefa aðilum á fjármálamarkaði sem falla undir gildissvið ákvæða frumvarpsins rýmri tíma til að undirbúa sig undir gildistöku frumvarpsins. Leggur nefndin því til breytingu þess efnis að lögin taki gildi 1. janúar 2026. Nefndin tekur undir þá áréttingu umsagnaraðila að mikilvægt sé að innleiðing DORA gangi vel. Þá tekur nefndin fram að frestun gildistöku til áramóta sé ekki á skjön við skuldbindingar Íslands gagnvart EES-samningnum, en í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 40/2025 frá 20. febrúar 2025 var gert ráð fyrir 12 mánaða svigrúmi til innleiðingar DORA í landsrétt EFTA-ríkjanna. Breytingartillaga nefndarinnar er því innan umrædds svigrúms.

Ný 2. mgr. 78. gr. g laga um fjármálafyrirtæki (b-liður 4. tölul. 14. gr.).

Við umfjöllun um frumvarpið þótti nefndinni nýtt ákvæði 2. mgr. 78. gr. g laga um fjármálafyrirtæki sem finna má í b-lið 4. tölul. 14. gr. frumvarpsins óskýrt um hvort sú krafa ákvæðisins félli niður gagnvart Byggðastofnun og Lánasjóði sveitarfélaga ohf., þ.e. að þessir aðilar skyldu hafa viðbragðsáætlun og áætlun um samfelldan rekstur til að tryggja áframhaldandi starfsemi sína og takmörkun á tjóni ef alvarleg röskun yrði á starfseminni. Að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti leggur nefndin til að orðalagi ákvæðisins verði breytt þannig að skýrt sé að þessar kröfur taki enn til Byggðastofnunar og Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. þótt frekari kröfur verði jafnframt gerðar á grundvelli frumvarpsins ef að lögum verður gagnvart þeim sem undir lögin falla.

Að lokum leggur nefndin til tvær minni háttar orðalagsbreytingar sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif á frumvarpið.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „í auglýsingu nr. 8/2025 í C-deild Stjórnartíðinda“ í 1. gr. komi: á bls. 65–68 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 30 frá 8. maí 2025.
2. Við 2. gr. bætist nýr töluliður, sem verði 19. tölul., svohljóðandi: *Sameiginlegur tengiliður sem er tilnefndur eða komið á fót í samræmi við tilskipun 2022/2555*: Fjarskiptastofa samkvæmt lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða.
3. Í stað dagsetningarinnar „1. nóvember 2025“ í 13. gr. komi: 1. janúar 2026.
4. Við 14. gr.
 - a. Í stað orðanna „aðra en þá sem varða“ í 2. tölul. b-liðar 2. tölul. komi: annarrar en þeirrar sem varðar.
 - b. Efnismálgrein b-liðar 4. tölul. orðist svo:
Fjármálafyrirtæki skal hafa viðbragðsáætlun og áætlun um samfelldan rekstur til að tryggja áframhaldandi starfsemi sína og takmörkun á tjóni ef alvarleg röskun verður á starfsemi fyrirtækisins. Undir 1. málsl. falla m.a., ef við á, stefnur og áætlanir um rekstrarsamfellu upplýsinga- og fjarskiptatækni og viðbragðs- og endurheimtaráætlanir fyrir þá tækni í samræmi við 11. gr. reglugerðar (ESB) 2022/2554, sbr. lög um stafrænan viðnámsþrótt fjármálamarkaðar.
 - c. Í stað orðanna „þjónustu hans, starfsemi og reksturs“ í 2. málsl. 2. efnismgr. 12. tölul. komi: rekstrarumgjardar hans.

Nanna Margrét Gunnlaugsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 19. júní 2025.

Arna Lára Jónsdóttir,
form., frsm.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Pawel Bartoszek.

Sigmundur Ernir Rúnarsson. Sigurþóra Steinunn Bergsdóttir. Stefán Vagn Stefánsson.

Vilhjálmur Árnason.

Þórdís Kolbrún Reykfjörð Gylfadóttir.