

1. apríl 2015  
Tilv. 1503091

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Nefndasvið Alþingis  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Efni:* Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki.

Með tölvupósti, dags. 11. mars 2015, óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (starfsleyfi, áhættustýring, stórar áhættuskuldbindingar, starfskjör, eignarhlutir, eiginfjáráaukar o.fl.), 571. mál.

### **I. Almenn umfjöllun.**

Forsaga frumvarpsins er sú að Evrópusambandið samþykkti í júní 2013 svokallaða CRD IV tilskipun og CRR reglugerð.<sup>1</sup> Með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki er fyrsta skref stigið í því að aðlaga íslenska löggjöf að nýju regluverki Evrópusambandsins. Flest ákvæði frumvarpsins eru tilkomin vegna breytinga á lögum í samræmi við nýtt CRD IV regluverk en í frumvarpinu má einnig finna aðrar breytingar sem tengjast ekki umræddri tilskipun, s.s. breytingar vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA við innleiðingu tilskipunar um fjármálasamsteypur, breytingar vegna úttektar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á fylgni Fjármálaeftirlitsins við kjarnareglur Basel-nefndarinnar um skilvirkt bankaeftirlit o.fl. Almennt má segja að skýrar hefði mátt greina frá uppruna ákvæða frumvarpsins í athugasemdum við lagafrumvarpið og einstakar greinar þess.

### **II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.**

#### 4. gr. frumvarpsins.

---

<sup>1</sup> Tilskipun 2013/36/ESB (e. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC) og reglugerð 575/2013 (e. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012).

Í greininni er því ákvæði bætt við 2. mgr. 7. gr. laganna að við mat á umsókn um veitingu starfsleyfis sé óheimilt að byggja mat á umsókninni, eða synjun, á sjónarmiðum um þarfir á fjármálamarkaði hér á landi. Ákvæðið er komið úr 11. gr. tilskipunarinnar þar sem segir, að aðildarríki skuli ekki leggja þarfir fjármálamarkaðar til grundvallar mati á umsókn um starfsleyfi. Seðlabankinn telur með hliðsjón af þessu að framsetningin í frumvarpinu sé villandi, þar eð 7. gr. laganna fjallar um synjun starfsleyfis, en texti tilskipunarinnar tekur allt eins til þess að varða samþykki umsóknar, og er algerlega opin varðandi niðurstöður ákvörðunar. Betur færi því á að færa ákvæðið inn í 2. gr. laganna, sem almennt ákvæði um umsókn um starfsleyfi, og þá jafnvel að orða það á þessa leið: „Við mat á umsókn um veitingu starfsleyfis er Fjármálaeftirlitinu óheimilt að leggja til grundvallar sjónarmið um þarfir á fjármálamarkaði hér á landi.“

#### 5. gr. frumvarpsins.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um breytingar á 9. gr. laganna en sú lagagrein fjallar um ástæður afturköllunar starfsleyfis fjármálafyrirtækja. Seðlabankinn veur sérstaklega athygli á a-lið og 9. tölul. c-liðar 5. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um að ástæða afturköllunar geti m.a. verið ef fjármálafyrirtæki uppfyllir ekki kröfur laga um fjármálafyrirtæki um laust fé og ef verulegur vafi leikur á því að fjármálafyrirtæki geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart lánadrottnum og innlánseigendum. Í athugasemd um 5. gr. segir m.a. að mælikvarðinn á verulegum vafa samkvæmt ákvæðinu skuli eftir fremsta megni vera hlutlægur. Seðlabanki Íslands setur reglur um laust fé og stöðuga fjármögnun lánastofnana og hefur eftirlit með þeim, sbr. k-lið 29. gr. frumvarpsins. Því er ljóst að Fjármálaeftirlitið þarf að hafa náð samstarf við Seðlabankann ef til afturköllunar starfsleyfis kæmi á grundvelli framangreinds.

#### 11. gr. frumvarpsins.

11. gr. frumvarpsins fjallar um takmarkanir á stórum áhættuskuldbindingum. Í 2. mgr. segir að áhættuskuldbindingar vegna viðskiptamanns sem er fjármálafyrirtæki, eða vegna hóps tengdra viðskiptamanna þar sem einn, eða fleiri, er fjármálafyrirtæki, mega ekki nema meira en annaðhvort 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis eða 10 milljörðum kr., hvort sem nemur hærri fjárhæð. Ákvæði er háð því að samtala áhættuskuldbindinga þeirra viðskiptamanna í hópnunum sem ekki eru fjármálafyrirtæki fari ekki upp fyrir 25% af eiginfjárgrunni fyrirtækisins. Í 3. mgr. segir jafnframt að þegar hlutfallið 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis nemur lægri fjárhæð en 10 milljörðum kr. mega áhættuskuldbindingar vegna viðskiptamanns eða hóps tengdra viðskiptamanna ekki vera hærri en 100% af eiginfjárgrunni. Í athugasemdum við 11. gr. kemur fram að umrætt 10 milljarða kr. hámark ætti að vera nægjanlegt til lausafjárstýringar fyrir öll fjármálafyrirtæki sem lögin taka til. Seðlabanki Íslands leggur til að skýrar verði kveðið á um að ákvæði 2. og 3. mgr. eigi við um lausafjárstýringu fjármálafyrirtækja og leggur því til að 3. mgr. 11. greinar

verði svohljóðandi; „Þegar hlutfallið 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis nemur lægri fjárhæð en 10 milljörðum kr. mega áhættuskuldbindingar vegna viðskiptamanns eða hóps tengdra viðskiptamanna skv. 2. mgr. ekki vera hærri en 100% af eiginfjárgrunni og þurfa að tengjast lausafjárstýringu fjármálafyrirtækis.

#### 15. gr. frumvarpsins.

Í athugasemd við 15. gr. frumvarpsins er áréttuð heimild Fjármálaeftirlitsins til að taka ákvörðun um hæfi aðila til þess að verða eigandi virks eignarhlutar í fjármálafyrirtæki á grundvelli fyrirliggjandi gagna áður en tímafrestur laga líður. Í athugasemdinni segir jafnframt að eftirlitsaðila sé heimilt að synja því að aðili eignist eða auki við virkan eignarhlut sinn ef eftirlitsaðilinn hefur óskað eftir viðbótarupplýsingum og þeim hefur ekki verið skilað eða þær eru ófullnægjandi. Seðlabanki Íslands leggur til að framangreint orðalag verði tekið upp í 15. gr. frumvarpsins svo að heimild Fjármálaeftirlitsins njóti skýrrar lagastoðar.

#### 22. gr. frumvarpsins.

Í 1. málslíð 1. mgr. segir að stjórn fjármálafyrirtækis skuli samþykkja áhættustefnu, áhættuvilja og framkvæmd áhættustýringar og tryggja að innri ferlar vegna áhættustýringar séu yfirfarnir með reglubundnum hætti. Í 2. efnisgrein athugasemda við 22. gr. segir m.a. að telja megi eðlilegt að stjórn fjalli a.m.k. árlega um þá vinnu sem fram hefur farið við að yfirfara og endurnýja ferlana. Seðlabanki Íslands leggur því til að 1. málslíður 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi: „Stjórn fjármálafyrirtækis skal samþykkja áhættustefnu, áhættuvilja og framkvæmd áhættustýringar, sbr. 17. gr., og tryggja að innri ferlar vegna áhættustýringar séu yfirfarnir eigi sjaldnar en árlega.“

#### 26. gr. frumvarpsins.

Í b-lið 26. gr. um hámark breytilegra starfskjara segir að ákvæðið taki m.a. til yfirstjórnar, lykilstarfsmanna, starfsmanna eftirlitseininga og annarra starfsmanna sem njóta sambærilegra heildarstarfskjara og yfirstjórn og lykilstarfsmenn. Í c-lið 26. gr. um samsetningu og frestun breytilegra starfskjara kemur fram að ef breytileg starfskjör eru ákvörðuð starfsmönnum endurskoðunardeilda skuli þau ekki vera í formi hlutabréfa, stofnbreifa eða hlutabréfatengdra gerninga. Þá kemur fram að fresta skuli a.m.k. 40% af ákvörðuðum breytilegum starfskjörum í a.m.k. þrjú ár. Seðlabanki Íslands leggur til að að fresta skuli 60% af kaupauka til stjórnenda og lykilstarfsmanna eða þeirra sem taldir eru hafa verulega áhrif á áhættusnið fjármálafyrirtækja, í 5 til 7 ár, enda yrði það í meira samræmi við lengd hagsveiflna. Jafnframt telur Seðlabankinn umdeilanlegt að veita starfsmönnum eftirlitseininga breytileg starfskjör. Verði það niðurstaðan ættu skilyrði um aukinn frest og aukna lengd við.

2. mgr. d-liðar 26. gr. segir að starfsreglur fjármálafyrirtækis um breytileg starfskjör skuli tryggja að fyrirtæki sé heimilt að endurkrefja starfsmann um þegar útgreidd breytileg starfskjör, í heild eða að hluta, einkum ef í ljós kemur að starfsmaður var þátttakandi í eða bar ábyrgð á framferði sem olli fjármálafyrirtækinu verulegu tjóni eða brást starfsskyldum sínum verulega. Það sama á við hafi starfsmaður ekki fylgt lögum, reglum, stjórnvaldsfyrirmælum eða innri reglum fjármálafyrirtækis. Starfsreglur um breytileg starfskjör skulu kveða nánar á um tilvik og aðstæður sem leiða til þess að fjármálafyrirtæki sé heimilt að endurkrefja starfsmann, í heild eða að hluta, um breytileg starfskjör sem þegar hafa verið greidd út. Seðlabanki Íslands leggur til að við ákvæði 2. mgr. d-liðar 26. gr., um endurkröfu á þegar útgreiddum breytilegum starfskjörum, verði bætt inn málslíð þess efnis að ef staða fyrirtækisins hefur versnað verulega, eða útlit er fyrir að staða þess muni versna verulega, skuli vera heimilt að endurkrefja þegar útgreidd breytileg starfskjör til yfirstjórnar og lykilstarfsmanna.

Þá segir í 3. mgr. d-liðar 26. gr. að í starfsreglum fjármálafyrirtækis um breytileg starfskjör skuli það vera tryggt að í þeim tilvikum þegar fjármálafyrirtæki er veitt lán til þrautavara frá Seðlabankanum, eða einhvers konar fjárhagsaðstoð frá hinu opinbera, skuli vera heimilt að afturkalla, í heild eða að hluta, þegar ákvörðuð breytileg starfskjör sem ekki hafa verið greidd út til starfsmanns. Seðlabankinn leggur til að við 3. mgr. d-liðar 26. gr. verði bætt við málslíð þess efnis að heimilt skuli að *endurkrefja*, í heild eða hluta, þegar útgreidd breytileg starfskjör til yfirstjórnar og lykilstarfsmanna, skapist þau skilyrði sem málsgreinin nefnir.

Í 5. mgr. d-liðar 26. gr. segir að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að setja reglur um framkvæmd greinarinnar. Seðlabankinn vill benda á að í þeim reglum sé hægt að kveða nánar á um hvað felist í orðalaginu „ef staða fyrirtækisins hefur versnað verulega eða útlit er fyrir að staða þess muni versna verulega“. Jafnframt að reglurnar gætu innihaldið ákvæði um tímaþátt endurkröfuheimildar, svipað og er í núgildandi reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 700/2011, um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja, en þar er miðað við fimm ár aftur í tímann.

### 30. gr. frumvarpsins.

30. gr. frumvarpsins fjallar um eiginfjáruka. Verndunarauki verður fastur en aðrir eiginfjárukar verða settir á við tiltekin skilyrði í efnahagslífi eða starfsemi fjármálafyrirtækja. Í 1. málslíð 1. mgr. c-liðar um eiginfjáruka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki segir að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að kveða á um eiginfjáruka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki og gildi hans að undangengnum tilmælum frá fjármálastöðugleikaráði. Síðar í málsgreininni segir: „Ákvörðun um að setja eiginfjárukann á og gildi hans skal endurskoða árlega og ber Fjármálaeftirlitinu að óska eftir umsögn fjármálastöðugleikráðs fyrir breytingu á ákvörðuninni.“ Í samræmi við aðra umfjöllun í frumvarpinu og

heimildir fjármálastöðugleikaráðs í lögum til að koma með tilmæli telur Seðlabankinn rétt að setningin sé svohljóðandi: „Fjármálaeftirlitið skal kveða á um eiginfjárouka fyrir kerfislega mikilvæg fyrirtæki árlega að undangengnum tilmælum frá fjármálastöðugleikaráði.“ Síðar í sömu málsgrein er vísað til *umsagnar* fjármálastöðugleikaráðs varðandi það að kveða á um eiginfjárouka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki. Í stað þess að vísa til *umsagnar* telur Seðlabankinn rétt að að tala um *tilmæli* enda er það í samræmi við aðra umfjöllun í frumvarpinu og hlutverk fjármálastöðugleikaráðs.

Í d-lið 30. gr. frumvarpsins er fjallað um sveiflujöfnunarauka. 2. málslíður 1. mgr. d-liðar 30. gr. segir; „Fjármálastöðugleikaráð skal ársfjórðungslega leggja fram tilmæli um hvort tilefni sé til þess að fjármálafyrirtæki viðhaldi sveiflujöfnunarauka og hvert gildi hans eigi að vera fyrir hvern ársfjórðung á næsta tólf mánaða tímabili.“ Seðlabanki Íslands telur að hér sé ekki rétt með farið við þýðingu á ákvæðum tilskipunar 2013/36/ESB, sbr. grein 136. Gera þarf greinarmun á því hvort um hækkun eða lækkun á sveiflujöfnunaraukanum er um að ræða þar sem önnur sjónarmið eiga við um hækkun hans en þegar um lækkun hans er að ræða sbr. 5. og 7. mgr. tilvitnaðrar greinar. Ef gildi sveiflujöfnunarauka er hækkað skal gildistaka hans vera eigi síðar en að 12 mánuðum liðnum. Eigi gildistaka hans að vera áður en 12 mánuðir liðnir þá skal það vera réttlæt看legt á grundvelli sérstakra aðstæðna. Í þessu felst að mati Seðlabankans að hækkaður sveiflujöfnunarauki skuli almennt taka gildi 12 mánuðum eftir að hann er ákveðinn. Ástæður þessa eru að um íþyngjandi ákvörðun er að ræða og gefa verið fjármálafyrirtækjum svigrúm til að grípa til viðeigandi ráðstafana til að uppfylla þær auknu kröfur sem felast í hækkuninni. Framangreint er í samræmi við framkvæmd annarra norðurlanda og eystrasaltsríkjanna. Önnur sjónarmið eiga við þegar sveiflujöfnunaraukinn er lækkaður enda væntanlega yfirleitt gert við aðstæður þegar útlán eru byrjuð að dragast saman og mikilvægt að ekki verði óþarfa tafir á mótvægisáðgerðum auk þess sem lækkun aukans er ívilnandi ákvörðun.

Með vísan til framanritaðs leggur Seðlabankinn til að 2.-5 málslíður 1. mgr. d-liðar 30. gr. verði felldir á brott og í staðinn komi eftirfarandi: „Fjármálastöðugleikaráð skal ársfjórðungslega leggja fram tilmæli um gildi sveiflujöfnunarauka fyrir hvern ársfjórðung. Tilmæli fjármálastöðugleikaráðs skulu einkum byggjast á tillögum og greiningu kerfisáhættunefndar, sbr. lög um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014. Hækkun á sveiflujöfnunarauka skal taka gildi eigi síðar en 12 mánuðum eftir ákvörðun þess efnis. Heimilt er að kveða á um styttri tímafresti en skv. 4. másl. ef óvenjulegar aðstæður skapast á fjármálamarkaði og skal það þá sérstaklega rökstutt. Tilmæli fjármálastöðugleikaráðs og ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kveða á um sveiflujöfnunarauka, lækkun eða hækkun hans, skal rökstudd og birt

opinberlega, þó að teknu tilliti til 58. gr. laga þessara og 10. gr. laga nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð.“

Í b-lið, c-lið og d-lið 30. gr. segir að ráðherra setji reglugerðir um nánari framkvæmd lagagreinanna, eftir umsögn fjármálastöðugleikaráðs, en efni hluta greina CRD IV tilskipunarinnar verður innleitt með þeim hætti. Ljóst er að efni reglugerðanna er mikilvægt til fyllingar lagaákvæðunum. Seðlabanki Íslands leggur mikla áherslu á að efni reglugerðanna verði unnið í nánú samstarfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins.

Þá vill bankinn benda á að í 2. málslíð 7. mgr. VII. kafla athugasemda við lagafrumvarpið segir, að með frumvarpinu sé lagt til að þrír eiginfjáráuka verði innleiddir í íslenskan rétt, en hið rétta er að verið er að innleiða fjóra eiginfjáráuka.

#### 40. gr. frumvarpsins.

40. gr. frumvarpsins fjallar um upplýsingaskyldu vegna könnunar- og matsferlis Fjármálaeftirlitsins. Þar segir að Fjármálaeftirlitið skuli birta opinberlega þau almennu viðmið og aðferðafræði sem stofnunin styðst við vegna könnunar- og matsferlis. Seðlabanki Íslands telur aukið gegnsæi við ákvörðun á eiginfjárkröfu fjármálafyrirtækja til bóta. Aukið gegnsæi ætti jafnframt að ná til ákvarðana á grundvelli vöntunar eiginfjáráuka, sbr. f-lið 30. gr. um áætlun um verndun eigin fjár. Þannig hefðu markaðsaðilar tilskyldar upplýsingar um stöðu fjármálafyrirtækja.

#### 42. gr. frumvarpsins.

42. gr. frumvarpsins fjallar um innleiðingu CRR reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) og innleiðingu tæknilegra framkvæmdar- og eftirlitsstaðla í íslenskan rétt. Tekið er fram að ráðherra skuli setja reglugerð sem innleiðir ákvæði CRR reglugerðarinnar. Jafnframt segir að ráðherra skuli setja reglugerð um nánari útfærslu á birtingu Fjármálaeftirlitsins á þeirri aðferðafræði og þeim almennu viðmiðum sem stofnunin styðst við vegna könnunar- og matsferlis. Þá skal Fjármálaeftirlitið setja reglur sem byggjast á tæknilegum framkvæmdar- og eftirlitsstöðlum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar. Reglurnar varða nánari útfærslu á einstökum greinum laga þessara eða efni CRR reglugerðarinnar. Seðlabankinn bendir á að samkvæmt 2. mgr. k-liðar 29. gr. frumvarpsins, um eftirlit með meðhöndlun áhættuþátta, fara Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands með eftirlit með því að fjármálafyrirtæki uppfylli kröfur og skyldur vegna lausafjárahættu. Þannig setur Seðlabankinn reglur um laust fé og stöðuga fjármögnun lánastofnana og hefur eftirlit með þeim samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands. Mikilvægt er að fyrirhuguð reglugerð ráðherra sem innleiðir ákvæði CRR reglugerðarinnar taki mið af framangreindu. Ennfremur er bent á að Seðlabankinn mun þurfa að setja reglur sem byggja á tæknilegum

framkvæmdar- og eftirlitsstöðlum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar vegna tilvitnaðs reglusetningar og eftirlitshlutverk síns en ekki er gert ráð fyrir slíkri reglusetningu í b-lið 42. gr. frumvarpsins. Seðlabankinn leggur áherslu á mikilvægi þess að nefndri reglusetningu Seðlabankans verði veitt nauðsynleg lagastoð í þinglegri meðferð frumvarpsins.

45. gr. frumvarpsins.

45. gr. frumvarpsins fjallar m.a. um innleiðingu eiginfjárukanna. Með greininni er lagt til að eiginfjárukarnir komi ekki til framkvæmda í einu lagi heldur séu heimildir til þess að leggja þá á, og breyta þeim, þrepaðar inn í skrefum frá 1. janúar 2016 til 1. janúar 2017. Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins segir m.a. að með því ætti minni fjármálafyrirtækjum að gefast meiri tími til þess að byggja upp eiginfjárgrunn sinn til þess að mæta skyldu til þess að viðhalda verndunarauka. Seðlabanki Íslands leggur til að heimildir til þess að leggja á eiginfjáruka og breyta þeim verði þrepaðar inn í skrefum frá 1. júlí 2015 til 1. janúar 2016. Þannig yrði innleiðing eiginfjárukanna hálfu ári nær í tíma en frumvarpið gerir ráð fyrir. Slíkt er æskilegt, m.a. með hliðsjón af fyrirhugaðri losun fjármagnshafta.

Virðingarfyllt,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir  
framkvæmdastjóri