

152. löggjafarþing 2021–2022.
Þingskjal 590 — 411. mál.
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 383/2021
um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

Frá utanríkisráðherra.

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 383/2021 frá 10. desember 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/878 frá 20. maí 2019 um breytingu á tilskipun 2013/36/ESB að því er varðar aðila sem njóta undanþágu, eignarhaldsfélög á fjármálasviði, blönduð eignarhaldsfélög í fjármálastarfsemi, starfskjör, eftirlitsráðstafanir og -heimildir og ráðstafanir til að varðveita eigið fé.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 383/2021 frá 10. desember 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 (sbr. fskj. I) og fella inn samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/878 frá 20. maí 2019 um breytingu á tilskipun 2013/36/ESB að því er varðar aðila sem njóta undanþágu, eignarhaldsfélög á fjármálasviði, blönduð eignarhaldsfélög í fjármálastarfsemi, starfskjör, eftirlitsráðstafanir og -heimildir og ráðstafanir til að varðveita eigið fé (sbr. fskj. II).

Í tillögu þessari er gerð grein fyrir efni fyrrnefndrar tilskipunar og aðlögun hennar að EES-samningnum 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 gert grein fyrir samráði sem hefur átt sér stað við Alþingi á fyrri stigum vegna upptöku gerðarinnar í samninginn auk almennrar umfjöllunar um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn og um stjórnskipulegan fyrirvara.

2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/878 frá 20. maí 2019 um breytingu á tilskipun 2013/36/ESB að því er varðar aðila sem njóta undanþágu, eignarhaldsfélög á fjármálasviði, blönduð eignarhaldsfélög í fjármálastarfsemi, starfskjör, eftirlitsráðstafanir og -heimildir og ráðstafanir til að varðveita eigið fé.

Tilskipunin breytir ákvæðum tilskipunar 2013/36/ESB um aðgang að starfsemi lánastofnana og varfærniseftirlit með lánastofnunum og fjárfestingarfyrirtækjum, svokallaðri CRD IV-

gerð. Tilgangurinn er einkum að skýra ákvæði sem hafa þótt óljós og taka mið af öðrum breytingum á evrópsku regluverki og alþjóðlegum viðmiðum um starfsemi banka, svonefndum Basel-stöðlum. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi:

- a. Móðurfélögum fjármálafyrirtækja er við tilgreindar aðstæður gert að fá samþykki frá lögbæru yfirvaldi. Samþykki er háð því í fyrsta lagi að til staðar sé fullnægjandi fyrirkomulag til að tryggja að farið sé að kröfum sem gilda um samstæðuna, í öðru lagi að skipulag samstæðu hindri ekki eftirlit og í þriðja lagi að eigendur virkra eignarhluta, stjórnarmenn og framkvæmdastjóri séu metnir hæfir.
- b. Tveimur eða fleiri fjármálafyrirtækjum á Evrópska efnahagssvæðinu, sem tilheyra samstæðu með minnst 40 millarða evra eignir á Evrópska efnahagssvæðinu og þar sem móðurfélagið er með staðfestu í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins, er gert að hafa sameiginlegt milligöngumóðurfélag með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu.
- c. Kveðið er á um upplýsingaskipti lögbærra yfirvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, Alþjóðabankann, Alþjóðagreiðslubankann og Alþjóðafjármálastöðugleikaráðið.
- d. Heimila á lögbærum yfirvöldum að krefjast þess að fjármálafyrirtæki kjósi sér annan endurskoðanda fullnægi endurskoðandi ekki skyldu sinni til að tilkynna lögbæru yfirvaldi um líkleg brot fjármálafyrirtækis og tilgreind önnur atriði.
- e. Starfskjarastefna fjármálafyrirtækja skal vera kynhlutlaus.
- f. Kveðið er á um ábyrgð fjármálafyrirtækja og móðurfélaga þeirra á að tryggja hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra og heimild lögbærs yfirvalds til að víkja frá stjórnarmanni eða framkvæmdastjóra sem uppfyllir ekki hæfisskilyrði.
- g. Stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum skulu hafa fjölbreyttan bakgrunn.
- h. Möguleikar eftirlitsaðila á að leggja auknar eiginfjárkröfur á banka í tengslum við svonefnt könnunar- og matsferli til að mæta kerfislægri áhættu eru takmarkaðir. Á móti er sveigjanleiki við setningu eiginfjárauka sem er ætlað að mæta kerfisáhættu aukinn, einkum með því að hækka almennt hámark eiginfjárauka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki á landsvísu úr 2% í 3%. Samtala eiginfjárauka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki á landsvísu og kerfisáhættuauka má þó almennt ekki verða hærri en 5%.
- i. Lögbærum yfirvöldum skal heimilað að tilkynna fjármálafyrirtækjum um eiginfjáraleg sem yfirvöldin telja æskilegt að fyrirtækin hafi umfram það sem þeim ber skylda til samkvæmt lögum og kröfum yfirvaldanna.

Í ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar sem mælir fyrir um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn er gerðin löguð að tveggja stöða kerfi samningsins. Þær aðlaganir eru í fullu samræmi við þá nálgun sem unnið hefur verið eftir vegna fyrri gerða á sviði eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði.

3. Lagabreytingar og hugsanleg áhrif hér á landi.

Upptaka ofangreindrar tilskipunar í EES-samninginn og innleiðing hennar hér á landi kallar á lagabreytingar. Gerðin verður innleidd með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og verður frumvarp þar að lútandi lagt fram á 152. löggjafarþingi.

Innleiðing tilskipunarinnar er ekki talin hafa veruleg áhrif hér á landi, en er þó liður í því að stuðla að því að lagaumgjörð fjármálafyrirtækja samræmist því sem gildir annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Ekki er talið að áskilnaður um samþykki móðurfélaga eða milligöngumóðurfélög á Evrópska efnahagssvæðinu eigi við um nein félög sem hér starfa. Ekki er talið að hækkan á almennu hámarki eiginfjárauka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki

á landsvísu úr 2% í 3% leiði til strangari eiginfjárfrafna til kerfislega mikilvægra fjármála-fyrirtækja en þeirra sem þegar gilda. Eiginfjárfrauki fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki á landsvísu er nú 2% og kerfisáhættuauki 3% og samanlagt hlutfall þeirra er því 5%, en sú samtala má ekki verða hærri án samþykkis fastanefndar EFTA-rikkjanna. Heimild lögbærs yfirvalds til þess að tilkynna fjármálafyrirtækjum um eiginfjárálág sem það telur æskilegt að þau hafi, umfram það sem þeim ber skylda til samkvæmt lögum og kröfum yfirvaldsins, gæti þó orðið til þess að fjármálafyrirtæki viðhaldi meira eigin fé. Þótt þau tilmæli séu ekki bindandi eru taldar líkur á því að fjármálafyrirtæki muni oftast en ekki kjósa að hlíta þeim. Ekki er gert ráð fyrir því að innleiðing gerðarinnar hafi áhrif á fjárhag ríkisins.

4. 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 taka ekki gildi á Íslandi nema að undangengnu samþykki Alþingis, skuli sendar utanríkismálanefnd til umfjöllunar. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/878 var send til nefndarinnar til samræmis við framangreindar reglur. Í bréfi frá nefndinni, dags 2. júní 2021, kemur fram að nefndin hafi fjallað um gerðina og að hún hafi jafnframt fengið efnislega umfjöllun í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Bréfinu fylgdi álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 28. maí 2021, þar sem fram kemur að meiri hluti nefndarinnar geri ekki athugasemdir við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn. Jafnframt fylgdi bréfinu álit efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 22. mars 2021, þar sem kemur fram að nefndin geri ekki athugasemdir við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

5. 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 Evrópusambandið samþykkir. Í nýlegu svari utanríkisráðherra til Alþingis kemur fram að frá árinu 1994 til og með árinu 2020 hafi Ísland tekið upp um 14,5% þeirra gerða sem Evrópusambandið 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 á landi en í því tilvik leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að afla ber 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.

Umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar felur í sér breytingu á EES-samningnum en þar sem hún kallar á lagabreytingar hér á landi var hún tekin með stjórnskipulegum fyrirvara. Í samræmi við það sem að framan segir er óskað eftir samþykki Alþingis fyrir þeirri breytingu á EES-samningnum sem í ákvörðuninni felst.

Fylgiskjal I.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 383/2021 frá 10. desember 2021 um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn.

www.althingi.is/alttext/pdf/152/fylgiskjol/s0590-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/878 frá 20. maí 2019 um breytingu á tilskipun 2013/36/ESB að því er varðar aðila sem njóta undanþágu, eignarhaldsfélög á fjármálasviði, blönduð eignarhaldsfélög í fjármálastarfsemi, starfskjör, eftirlitsráðstafanir og -heimildir og ráðstafanir til að varðveita eigið fé.

www.althingi.is/alttext/pdf/152/fylgiskjol/s0590-f_II.pdf