

## Nefndarálit

um frv. til l. um fjármálafyrirtæki.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Benedikt Árnason og Hrafnkel Óskarsson frá viðskiptaráðuneyti, Sigríði Andersen frá Verslunarráði, Ingimund Friðriksson og Hallgrím Ásgeirsson frá Seðlabanka Íslands, Guðmund Snorrason frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Finn Sveinbjörnsson frá Sparisjóðabanka Íslands hf., Karl J. Ottósson frá Íslenskum fjárfestum ehf., Ara Edwald og Jón R. Pálsson frá Samtökum atvinnulífsins, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja, Sigurð Hafstein frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Pál Gunnar Pálsson og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirlitinu, Yngva Harðarson frá Ráðgjöf og efnahagsspám ehf., Gunnar Viðar frá Landsbanka Íslands, Tómas Sigurðsson frá Íslandsbanka, Indriða Þorláksson ríkisskattstjóra, Ólöfu Emblu Einarsdóttur frá Neytendasamtökunum, Árna Á. Árnason og Ólaf Jónsson frá Skeljungu, Ragnar Önundarson frá Kreditkortum hf. – Europay Ísland og Sigmar Ármannsson frá Sambandi íslenskra tryggingafélaga.

Umsagnir bárust frá Sparisjóðabanka Íslands hf., Sambandi íslenskra tryggingafélaga, Seðlabanka Íslands, ríkissaksóknara, Lögmannafélagi Íslands, Félagi löggiltra endurskoðenda, Íslenskum fjárfestum ehf., Persónuvernd, Samtökum atvinnulífsins, Kreditkortum hf. – Europay Ísland, Sambandi íslenskra sparisjóða, Fjármálaeftirlitinu, Verslunarráði Íslands, Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja, Kauphöll Íslands hf., Ráðgjöf og efnahagsspám ehf., Skeljungu hf., ríkisskattstjóra, Neytendasamtökunum, Glitni hf., Lánasjóði landbúnaðarins, Íbúðalánasjóði og Hafnabótasjóði. Þá sendu Landsbanki Íslands hf., Búnaðarbanki Íslands hf. og Íslandsbanki hf. inn sameiginlega umsögn.

Með frumvarpinu er m.a. verið að fullnægja meginreglum EES-samningsins um fjármálaþjónustu og jafnframt er leitast við að samræma þær reglur sem gilda um starfsemi fjármálafyrirtækja svo að starfsskilyrði þeirra verði svipuð og gerist annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Þannig eru ákvæði margra tilskipana á sviði fjármálaþjónustu innleidd að hluta eða öllu leyti með frumvarpinu.

Gildissvið frumvarpsins nær til innlendra fjármálafyrirtækja og starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi. Það fjallar um þær kröfur sem gerðar eru til fyrirtækjanna, svo sem um stofnun, starfsemi, starfsheimildir, stjórn, eigið fé og ársreikninga. Með frumvarpinu eru lög nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 37/2002, um rafeyrisfyrirtæki, og ákvæði um stofnun og starfsemi verðbréfafyrirtækja og verðbréfamíðlana í lögum nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, sameinuð í ein heildarlög um fjármálafyrirtæki.

Helstu breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu eru eftirfarandi. Búið er til nýtt hugtak, fjármálafyrirtæki, sem er nýjung í íslenskum rétti og nær yfir starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða, annarra lánastofnana, rafeyrisfyrirtækja, verðbréfafyrirtækja, verðbréfamíðlana

og rekstrarfélaga verðbréfasjóða. Þá skal Fjármálaeftirlitið, í stað viðskiptaráðherra, veita fjármálafyrirtæki starfsleyfi og sjá um afturköllun þess og er það í samræmi við skipan mála víðast hvar í Evrópu. Starfsleyfið verður nú hægt að veita til hluta þeirrar þjónustu sem viðkomandi tegund fjármálafyrirtækja er heimil og einnig er heimilt að afturkalla starfsleyfi að hluta. Sú breyting leiðir til þess að umsækjendur geta kært synjun eftirlitsins um starfsleyfi til kærunefndar sem starfar samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi. Fjármálaeftirlitið getur jafnframt ákvarðað hærra eiginfjárlutfall en 8% fyrir þau fjármálafyrirtæki sem talin eru hafa ófullnægjandi fjárhagsstöðu með hliðsjón af áhættustigi enda sé ekki líklegt að aðrar eftirlitsaðgerðir muni bæta upp misvægi í eiginfjárstöðu og áhættustigi innan hæfilegs frests. Þá fá rekstrarfélög verðbréfasjóða starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki og eru starfsheimildir þeirra rýmkaðar. Einnig er ákvæðum um sparissjóði breytt til að treysta yfirtökuvarnir sparissjóðanna, m.a. með því að kveða á um við hvaða aðstæður sparissjóðsstjórn skuli heimila framsal á virkum eignarhlut, að tengdir stofnfjáreigendur geti ekki farið með yfir 5% heildaratkvæðismagns í sparissjóði og að sparissjóður verði að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag áður en til samruna við aðrar tegundir fjármálafyrirtækja kemur. Refsiákvæði eru gerð ítarlegri sem og ákvæði um eftirlit með samstæðugrunni.

Við umfjöllun nefndarinnar komu ýmis álitæfni til skoðunar. Í fyrsta lagi telur meiri hlutinn nauðsynlegt að skýra nánar hvað felist í útgáfu og umsýslu greiðslukorta sem leyfis-skuldri starfsemi. Með umsýslu er átt við heimildagjöf (e. authorization), færsluviðtöku (e. acquiring) og uppgjör við söluaðila (e. settlement). Útgáfa fyrirtækja á vildarkortum eða kortum sem heimila viðskiptamanni úttektir af reikningi í lokuðu kerfi eins eða fleiri fyrirtækja er ekki starfsleyfis-skuld samkvæmt ákvæði þessu.

Í öðru lagi telur meiri hlutinn eðlilegt að Fjármálaeftirlitið hafi í einstaka tilvikum, eins og gert er ráð fyrir í 10. tölul 5. gr., heimild til að krefja umsækjanda um starfsleyfi annarra upplýsinga en almennt er krafist í framkvæmd og taldar eru upp í 1.–9. tölul. Er þörf á slíkri heimild augljós þegar höfð er í huga sú rannsóknarskylda sem hvílir á Fjármálaeftirlitinu samkvæmt frumvarpinu. Ef Fjármálaeftirlitið ætlar sér hins vegar að krefjast slíkra upplýsinga almennt á grundvelli þessarar heimildar yrði að kynna það sérstaklega, t.d. með setningu reglna eða útgáfu leiðbeininga.

Í þriðja lagi áréttar meiri hlutinn að Fjármálaeftirlitið skuli þegar það metur fjárhagsstöðu umsækjanda sem hyggst eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki líta til þess ef kaup-tilboð hans virðist ekki eiga sér viðskiptalegar forsendur.

Í fjórða lagi bendir meiri hlutinn á að frumvarpið gerir þann áskilnað að fjármálafyrirtæki séu rekin í hlutafélagsformi, fyrir utan sparissjóði, sem lúta sérreglum VIII. kafla, og nokkra opinbera fjárfestingarlánasjóði en þeir eru skv. 111. gr. frumvarpsins undanþegnir skyldu um félagsform falli þeir undir ákvæði frumvarpsins á annað borð. Þar sem ákvæðum frumvarpsins sleppir gilda því ákvæði laga um hlutafélög um stjórn fjármálafyrirtækis, þ.m.t. sparissjóða, og eiga þau því jafnframt við um hluthafafund, félagsstjórn og framkvæmdastjórn. Að sama skapi er sérákvæðum um sparissjóði fækkað og þess í stað vísað til sambærilegra ákvæða hlutafélagalaga.

Í fimmta lagi tekur meiri hlutinn fram að ákvæði frumvarpsins um bankaleynd er ekki ætlað að gilda þegar skylt er að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þannig er t.d. ekki ætlun að þrengja heimildir skattfyrivalda enda eru þær í sérlögum.

Í sjötta lagi bendir meiri hlutinn á að afnám skráningar kennitölu við innlánsreikninga, fjárvörslureikninga og geymsluhólf geti torvelað starfsemi fjármálafyrirtækja og opinberra aðila, svo sem skatteftirlit. Talið var að áskilnaður um kennitölu væri til óhagræðis fyrir

erlenda viðskiptamenn íslenskra fjármálafyrirtækja sem hygðust opna innlánsreikninga. Í núverandi framkvæmd er þeim hins vegar úthlutað auðkennistölu af hálfu fyrirtækjaskrár Hagstofu Íslands og er ekki ástæða til að breyta þeirri framkvæmd.

Loks kom til umfjöllunar verkaskipting á milli viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins. Samkvæmt frumvarpinu er Fjármálaeftirlitinu ætlað að setja reglur sem varða fjárhagslegan styrkleika og gegnsæi í starfsemi fjármálafyrirtækja en viðskiptaráðuneyti skal setja reglur er lúta að ytra starfsumhverfi og tryggingakerfi með reglugerð. Meiri hlutinn telur að þessi verkaskipting sé í raun lítt gegnsæ og jafnvel gæti misræmis í frumvarpinu og því sé nauðsynlegt að skerpa á verkaskiptingunni með þeim hætti að Fjármálaeftirlitið setji allar reglur samkvæmt lögunum um fjármálafyrirtæki að undanskildum reglum um próf í verðbréfavíðskiptum skv. 53. gr., en þær reglur snúa ekki eingöngu að fjármálafyrirtækjum, og um starfsemi fjármálafyrirtækja milli landa skv. 35. gr. Að sama skapi mundi ráðherra setja reglugerð um verðbréfavíðskipti samkvæmt frumvarpi til laga um verðbréfavíðskipti og væntanlegu frumvarpi um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Slíkt fyrirkomulag kemur þó ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið setji almenn leiðbeinandi tilmæli skv. 2. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Hvað varðar gagngjald stofnfjáreiganda fyrir stofnfjárhluti sína við hlutafélagavæðingu sparisjóðs tekur meiri hlutinn eftirfarandi fram: Í lögum nr. 71/2001, um breytingu á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, var m.a. kveðið á um hlutafé sem stofnfjáreigendur fá sem gagngjald fyrir stofnfjárhluti sína við hlutafélagavæðingu sparisjóðs. Skal samanlagt hlutafé sem stofnfjáreigendur fá í sparisjóðnum nema sama hlutfalli af hlutafé hans eftir breytinguna og endurmetið stofnfé nemur samtals af áætluðu markaðsvirði sparisjóðsins. Þetta átti að tryggja að áætlað verðmæti hlutafjár stofnfjáreigenda væri hið sama og endurmetið stofnfé fyrir hlutafélagavæðingu sparisjóðsins. Þessi aðferð tryggir hins vegar ekki að stofnfjáreigendur séu jafnsettir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Það kemur einkum til af því að gengisáhætta er mikil í hlutafélagi en innlausnarvirði stofnfjárhluta er þekkt. Jafnframt er möguleiki fyrir sparisjóði að greiða góðan arð af stofnfjárhlutum skv. 59. gr. laga nr. 113/1996, sbr. 68. gr. frumvarpsins, og ráðstafa hluta hagnaðar til hækunar á stofnfé. Eðlilegt er að tryggja eins og kostur er að stofnfjáreigendur séu jafn vel settir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Þeirri breytingu sem hér er lögð til er ætlað að ná því markmiði. Til að tryggja að sparisjóðsstjórnir gæti ekki hagsmuna stofnfjáreigenda umfram hagsmuna sjálfs eignarfjár sparisjóðsins er lagt til að óháður aðili verði fenginn til að meta ákvörðun hlutafjár. Til viðbótar við hinn óháða aðila fer Fjármálaeftirlitið yfir matið. Við matið skal hinn óháði aðili leggja til grundvallar þekktar aðferðir við mat á áhættu og hafa til hliðsjónar arðsvon og áhættu stofnfjárshluta skv. 68. gr. annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparisjóði hins vegar.

Með sameiningu og samræmingu laga er löggjöf á fjármálamarkaði gerð einfaldari og skilvirkari og leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali. Þær breytingar eru auk minni háttar breytinga og orðalagsbreytinga eftirfarandi:

1. Lagt er til að ákvæði 2. gr. tilskipunar 93/22, þar sem kveðið er á um undanþágu frá starfsleyfisskyldu, verði tekin inn í ákvæði frumvarpsins um leyfisskylda starfsemi.
2. Til að taka af allan vafa leggur nefndin til að umreikningur hlutafjár viðskiptabanka og lánaframtækis og stofnfjár sparisjóðs miðist við kaupgengi hverju sinni.

3. Í samræmi við önnur ákvæði frumvarpsins er lagt til að Fjármálaráðuneytið setji reglur um starfsheimildir verðbréfamiðlana og takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja í stað viðskiptaráðherra.
4. Kveðið er afdráttarlaust á um að öll viðeigandi ákvæði VI. kafla, um eignarhluti og meðferð þeirra, eigi við um sparisjóði eins og í núgildandi lögum.
5. Tilvísun til Sparisjóðabanka Íslands hf. er felld út úr ákvæði um leiðbeinandi tillögur fyrir sparisjóði um vexti og þjónustugjöld þar sem ekki þykir heppilegt að lagatexti innihaldi tilvísun til tiltekins fyrirtækis. Ekki er hins vegar ætlunin að breyta því fyrirkomulagi sem nú er við lýði.
6. Staða stjórnar sparisjóða og Fjármálaeftirlitsins vegna samþykkis við framsal á stofnfé eða aukningu stofnfjár sem nemur virkum eignarhlut í sparisjóði er skýrð nánar með því að taka fram að stjórninni er ekki heimilt að samþykkja slíkt nema að fengnu fyrirfram-samþykki Fjármálaeftirlitsins.
7. Til að tryggja enn frekar að starfræksla sjálfseignarstofnunar sem hluthafa í sparisjóði verði með lögmætum hætti er lagt til að Fjármálaeftirlitið staðfesti samþykktir hennar.
8. Úrræði Fjármálaeftirlitsins við vanskil á greinargerð fjármála-fyrirtækis um ráðstafanir vegna ónógs eigin fjár er breytt í heimild til afturköllunar starfsleyfis í stað slitameðferðar.
9. Leiðrétt er í samræmi við greinargerð að ekki er lengur gerður áskilnaður um samþykki hluthafafundar í yfirtökufélagi við samruna.
10. Lagt er til að áskilnaði núgildandi laga um að innlánsreikningar, fjárvörslureikningar og geymsluhólf skuli skráð á kennitölu verði ekki breytt, enda kann breyting þess efnis að valda erfiðleikum við skatteftirlit.
11. Opinberum fjárfestingarlánasjóðum er veitt undanþága frá því meginskilyrði frumvarpsins að fjármála-fyrirtæki skuli starfa sem hlutafélög.
12. Til að skerpa á verkaskiptingu viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins eru lagðar til breytingar á heimild Fjármálaeftirlitsins til að setja reglur og heimild ráðuneytisins til að setja reglugerðir.
13. Loks eru lagðar til breytingar á gildistökuákvæðinu og breytingar á öðrum lögum sem leiðir af þessari lagasetningu.

Össur Skarphéðinsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Gunnar Birgisson ritar undir álitid með fyrirvara um gildistökuákvæðið og telur að lögin eigi að öðlast gildi 1. júní 2003.

Jóhanna Sigurðardóttir styður meginefni frumvarpsins en ritar undir álitid með fyrirvara um einstakar breytingartillögur meiri hlutans og mun því ekki standa að þeim heldur flytja sérstakar breytingartillögur við frumvarpið.

Alþingi, 6. des. 2002.

Vilhjálmur Egilsson,  
form., frsm.

Kristinn H. Gunnarsson.

Einar K. Guðfinnsson.

Árni R. Arnason.

Gunnar Birgisson,  
með fyrirvara.

Jóhanna Sigurðardóttir,  
með fyrirvara.

Jónas Hallgrímsson.