|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum á vátryggingamarkaði (hæfis- og hæfniskilyrði, atkvæðisréttur, réttarstaða við ógjaldfærnimeðferð, búsetuskilyrði o.fl.) – FJR20070035 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneytið / Hjörleifur Gíslason |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 20. október 2020 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Á undanförnum árum hefur Evrópusambandið (ESB) farið í viðamiklar breytingar á löggjöf á sviði vátryggingamarkaðar. [Tilskipun 2009/138/EB](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32009L0138.pdf) um stofnun og rekstur fyrirtækja á sviði vátrygginga og endurtrygginga (**Solvency II**), tók gildi þann 1. janúar 2016 innan ESB. Þá tók [tilskipun 2016/97/ESB](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32016L0097.pdf) um dreifingu vátrygginga (**IDD**) gildi innan ESB þann 22. febrúar 2016. Breytingar hafa einnig verið gerðar á lagaumgjörð fjármálasamsteypa með [tilskipunum 2010/78/ESB](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32010L0078.pdf) (**Omnibus I**) og [2011/89/ESB](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0089&from=EN) (**FICOD**).  Tilskipanir ESB hafa verið innleiddar hér á landi með [lögum um vátryggingastarfsemi](https://www.althingi.is/lagas/150b/2016100.html), nr. 100/2016, [lögum um dreifingu vátrygginga](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019062.html), nr. 62/2019, [breytingum á lögum um um vátryggingasamninga](https://www.althingi.is/altext/stjt/2019.061.html), nr. 30/2004, og [lögum um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum](https://www.althingi.is/lagas/150b/2017061.html), nr. 61/2019. Áformað frumvarp leggur meðal annars til breytingar á framangreindum lögum og má að meginstefnu til rekja tilurð þess til þriggja eftirfarandi þátta:   1. *Ábendingar Fjármálaeftirlitsins um nauðsynlegar lagfæringar á lögum.*   Nokkur reynsla er komin á framkvæmd nýlegra laga á vátryggingamarkaði og hefur fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands (**Fjármálaeftirlitið**) greint atriði sem nauðsynlegt þykir að taka til endurskoðunar. Fyrst og fremst er um að ræða tæknilegar breytingar á lögum sem eru til þess fallnar að koma í veg fyrir vafatilvik. Þá þykir nauðsynlegt að samræma hugtakanotkun og orðalag ýmissa lagaákvæða við samkynja ákvæði í öðrum lögum á fjármálamarkaði. Á þetta til dæmis við um ákvæði í lögum um vátryggingastarfsemi og lögum um dreifingu vátrygginga sem fjalla um stjórn, hæfi og hæfni. Hvað samræmda orðanotkun varðar er um að ræða tilvik þar sem sömu kröfur gilda samkvæmt Evrópureglum á vátryggingamarkaði og öðrum mörkuðum fjármálaþjónustu og eðlilegt þykir að það endurspeglist í mismundi lögum á fjármálamarkaði til að koma í veg fyrir ranga túlkun eða vafatilvik. Á grundvelli tillagna Fjármálaeftirlitsins eru í frumvarpinu lagðar til ýmsar breytingar á lögum um vátryggingastarfsemi, lögum um dreifingu vátrygginga og lögum um vátryggingarsamninga.   1. *Breytingar á lögum til að bregðast við athugasemdum ESA.*    1. *Atkvæðisréttur vegna virks eignarhlutar.*   Með bréfi, dags. 24. janúar 2018, óskaði Eftirlitsstofnun EFTA (**ESA**) eftir upplýsingum um innleiðingu 2. mgr. 24. gr. tilskipunar 2009/138/EB. Í kjölfar nokkurra samskipta við ESA tilkynnti ráðuneytið með bréfi, dags. 8. mars 2019, að til stæði að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum um vátryggingastarfsemi til að tryggja rétta innleiðingu ákvæðisins. Ákvæði sem ætlað er að koma til móts við athugasemdir ESA er að finna í áformuðu frumvarpi.   * 1. *Réttarstaða við endurskipulagningu og slit vátryggingafélags.*   Með bréfi, dags. 24. janúar 2018, óskaði ESA eftir upplýsingum um innleiðingu 1. mgr. 289. gr. tilskipunar 2009/138/EB. Í kjölfar nokkurra samskipta við ESA tilkynnti ráðuneytið með bréfi, dags. 8. mars 2019, að til stæði að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum um vátryggingastarfsemi til að tryggja rétta innleiðingu þess. Ákvæði sem ætlað er að koma til móts við athugasemdir ESA er að finna í áformuðu frumvarpi.   * 1. *Búsetuskilyrði.*   ESA hefur síðustu ár haft til skoðunar búsetuskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra félaga í íslenskum lögum. Til að bregðast við athugasemdum ESA voru með [lögum um breytingu á lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur (einföldun, búsetuskilyrði)](https://www.althingi.is/altext/stjt/2017.025.html), nr. 25/2017, fellt brott skilyrði um búsetu ríkisborgara ríkja sem eru aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu eða stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyinga í nefndum lögum. Með [lögum um breytingu á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (búsetuskilyrði)](https://www.althingi.is/altext/stjt/2019.138.html), nr. 138/2019, voru gerðar hliðstæðar breytingar á þeim lögum til að bregðast við athugasemdum ESA.  Eftir standa svipuð búsetuskilyrði, og áður giltu í framangreindum lögum, í 5. mgr. 40. gr. laga um vátryggingastarfsemi og 1. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Í áformuðu frumvarpi verða lagðar til breytingar á búsetuskilyrðum í þeim lögum.   1. *Eftirlitsheimildir evrópsku eftirlitsstofnananna vegna viðbótareftirlits með fjármálasamsteypum.*   Lög um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum, nr. 61/2017, tóku gildi 21. júní 2017. Lögin tóku upp ákvæði [tilskipunar 2002/87/EB](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32002L0087.pdf) um viðbótareftirlit með lánastofnunum, vátryggingafélögum og verðbréfafyrirtækjum sem eru hluti af fjármálasamsteypu, með áorðnum breytingum samkvæmt tilskipun 2011/89/ESB og tilskipun 2010/78/ESB að hluta.  Tilskipun 2010/78/ESB að því er varðar valdsvið evrópsku eftirlitsstofnananna breytti ýmsum tilskipunum ESB á þann veg að eftirlitsheimildir (valdheimildir) stofnananna, þ.e. Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar (**EBA**), Evrópsku vátrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunarinnar (**EIOPA**) og Evrópsku verðbréfamarkaðsstofnunarinnar (**ESMA**), voru færðar inn í viðkomandi Evrópugerðir á sviði fjármálaþjónustu. Í tilviki fjármálasamsteypa voru eftirlitsheimildir færðar inn í tilskipun 2002/87/EB. Unnið hefur verið að því undanfarin ár að lögfesta eftirlitsheimildir tilskipunar 2010/78/ESB í viðeigandi lög á fjármálamarkaði.  Hluti af þeim breytingum sem kveðið er á um í tilskipun 2010/78/ESB var ekki innleiddur með lögum um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum. Ástæða þess var sú að frumvarpið var til meðferðar á Alþingi á sama tíma og frumvarp sem varð að [lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði](https://www.althingi.is/lagas/150b/2017024.html), nr. 24/2017, en þau lög tóku upp stofnanaumgjörð hins evrópska eftirlitskerfis. Með áformuðu frumvarpi er ætlunin að ljúka innleiðingu á tilskipun 2002/87/EB með því að lögfesta þau afmörkuðu ákvæði tilskipunar 2010/78/ESB sem ekki hafa verið innleidd hér á landi.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Í áformuðu frumvarpi verða lagðar til ýmsar breytingar á lögum á sviði vátryggingamarkaðar og bankamarkaðar. Breytingunum er ýmist ætlað að innleiða viðeigandi ákvæði í Evrópugerðum, eftir atvikum í kjölfar ábendinga ESA, eða lagfæra orðalag í lögum þannig að það endurspegli betur efnistök Evrópugerða og tryggi innra samræmi við aðra löggjöf á fjármálamarkaði. Þrátt fyrir að áformað frumvarp hafi að geyma ákvæði sem fela ekki í sér beina innleiðingu á ákvæðum Evrópugerða þá taka allar breytingar þess mið af efni Evrópugerða.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Nauðsynlegt þykir að samræma hugtakanotkun og orðalag ýmissa lagaákvæða við samkynja ákvæði í öðrum lögum á fjármálamarkaði. Þá endurspeglar umrædd löggjöf að hluta til ekki ákvæði nefndra Evrópugerða, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn, eins og meðal annars má ráða af athugasemdum ESA vegna innleiðingar á ákvæðum tilskipunar 2009/138/EB. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Í [sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a5aa63d9-d5b4-11e7-9422-005056bc530c) kemur fram að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Meginmarkmið málefnasviðsins er að auka alþjóðlega samkeppnishæfni atvinnulífs.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Markmið lagasetningar er að samræma þær reglur sem gilda hér á landi við þær sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu og/eða á öðrum sviðum fjármálamarkaðar, enda er þannig best gætt að hagsmunum markaðarins og fjárfesta. Þá er markmiðið að stuðla að skilvirkri framkvæmd EES-samningsins. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Mikilvægt er að lagaumgjörð fjármálamarkaða sé sem vönduðust og í samræmi við það sem gerist annars staðar í Evrópu. Verði ekkert aðhafst mun það hafa áhrif á stöðu Íslands og íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum fjármálamörkuðum auk þess að brjóta gegn alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins.Það er mat ESA að innleiðing tilskipunar 2009/138/EB og búsetuskilyrðum í lögum um vátryggingastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki sé ábótavant og stofnunin gæti höfðað mál á hendur íslenska ríkinu vegna þess.  Ef ekkert er aðhafst mun ESA telja innleiðingu tilskipunar 2009/138/EB ábótavant og stofnunin gæti höfðað mál á hendur íslenska ríkinu vegna þess. Jafnframt er líklegt að búsetuskilyrði í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um vátryggingastarfsemi yrðu talin brjóta í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Eingöngu lagasetning kemur til greina.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Breytingar á ýmsum lögum á vátryggingamarkaði og bankamarkaði. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Lagt er til að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á lögum um vátryggingastarfsemi, nr. 100/2016, lögum um dreifingu vátrygginga, nr. 62/2019, lögum um vátryggingarsamninga, nr. 30/2004, lögum um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum, nr. 61/2017 og lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Í áformuðu frumvarpi verða lagðar til ýmsar breytingar á lögum á sviði vátryggingamarkaðar og banka-markaðar. Helstu breytingar frá gildandi lögum verða eftirfarandi:  *Breytingar á lögum um vátryggingastarfsemi.*   1. Lagt verður til að fyrirmæli um hvernig atkvæðisréttur í félagi skuli ákvarðaður verði bætt við ákvæði laganna sem fjallar um skilyrði fyrir starfsleyfi. Atkvæðisrétturinn hefur þýðingu við mat á virkum eignarhlut í félagi og skal vátryggingafélag veita Fjármálaeftirlitinu upplýsingar um eigendur og umfang eignarhlutarins. 2. Lagt verður til að ríkisborgarar ríkja sem eru aðilar að EES-samningnum eða stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu verði undanþegnir búsetuskilyrðum til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra vátryggingafélaga. 3. Lagt verður til að tekið verði fram í lögum um vátryggingastarfsemi að áhrif endurskipulagningar, slita eða gjaldþrotaskipta á vátryggingafélagi eða búi þess á réttindi og skyldur aðila að skipulegum verðbréfamarkaði ráðist af lögum þess ríkis sem um markaðinn gilda. 4. Lagt verður til að við lögin bætist ný skilgreining á hugtakinu „samstarf“ sem er efnislega samhljóða skilgreiningu hugtaksins í lögum um fjármálafyrirtæki. Skilgreiningin hefur meðal annars þýðingu við mat á hæfi- og hæfnisskilyrðum. 5. Lagt verður til að hugtakinu „forstjóri“ verði skipt út fyrir hugtakið „framkvæmdastjóri“ til samræmis við önnur lög á fjármálamarkaði. 6. Lagðar verða til orðalagsbreytingar á ákvæðum VII. kafla laganna sem fjalla um stjórn, áhættustýringu og innra eftirlit. Breytingunum er ætlað að samræma orðalag við sambærilega ákvæði í öðrum lögum á fjármálamarkaði.   *Breytingar á lögum um dreifingu vátrygginga.*   1. Lagt verður til að aukið verði við upplýsingar sem vátryggingafélög skulu veita Fjármálaeftirlitinu um vátryggingaumboðsmenn og aðila sem dreifa vátryggingu sem aukaafurð. Fjármálaeftirlitið skal skrá upplýsingarnar. 2. Lagðar verða til sambærilegar orðalagsbreytingar á hæfis- og hæfniskilyrðum laganna og lagðar eru til með frumvarpinu á lögum um vátryggingastarfsemi. 3. Lagt er til að X. kafla laganna sem fjallar um stofnun útibúa og frjálst flæði þjónustu gildi ekki um vátryggingarumboðsmenn. Rétt þykir að ákvæði X. kafla laganna einskorðist við starfsleyfi og/eða skráningu aðila í heimaríki en vátryggingaumboðsmenn starfa ekki á grundvelli starfsleyfis frá Fjármálaeftirlitinu.   *Breytingar á öðrum lögum.*   1. Lagðar verða til samskonar breytingar á búsetuskilyrðum í lögum um fjármálafyrirtæki og lagðar eru til á lögum um vátryggingastarfsemi. 2. Lagðar verða til breytingar á lögum um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum. Breytingunum er fyrst og fremst ætlað að lögfesta eftirlitsheimildir evrópsku eftirlitsstofnanna. Á meðal annarra áformaðra breytinga er tillaga að breyttri skilgreiningu á hugtakinu eftirlitsskyldur aðili. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Fyrirhugaðar breytingar á lögum varða skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum og eru til þess fallnar að íslenska ríkið uppfylli betur þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Já.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Neytendur, fyrirtæki á fjármála- og vátryggingamarkaði og Fjármálaeftirlitið.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Drög að lagafrumvarpi hafa verið samin í samstarfi við Fjármálaeftirlitið. Þá hefur ráðuneytið átt samráð við Eftirlitsstofnun EFTA vegna þeirra ákvæða sem tengjast ábendingum stofnunarinnar.   1. **Fyrirhugað samráð**   Áformað er að eiga óformlegt samráð við Samtök fjármálafyrirtækja og Eftirlitsstofnun EFTA. Þá er ráðgert að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Rýmkun á búsetuskilyrðum til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra vátryggingafélaga og fjármálafyrirtækja gæti gagnast vátryggingafélögum og fjármálafyrirtækjum og fækkað undanþáguumsóknum til Fjármálaeftirlitsins. Aðrar breytingar samkvæmt áformuðu frumvarpi eru fyrst og fremst tæknilegar breytingar á löggjöf á sviði vátryggingamarkaðar. Breytingarnar auka skýrleika og eru til þess fallnar að koma í veg fyrir vafatilvik. Þær hafa því jákvæð áhrif á starfsemi Fjármálaeftirlitsins sem fer með framkvæmd þeirra laga sem um ræðir. Þá hefur vönduð lagaumgjörð á sviði vátrygginga jákvæð áhrif á þau fyrirtæki og aðila sem starfa á markaðnum. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já. Áformað er að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga í nóvember 2020.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Ekki er gert ráð fyrir að þörf sé á aðlögunartíma.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Á ekki við.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Á ekki við.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Á ekki við. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |