|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 (varnarlína um hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi) / FJR19030103 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneyti / Gunnlaugur Helgason |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  4. júlí 2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**

Íslenskir bankar eru svonefndir alhliða bankar sem sinna bæði hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi, á borð við viðtöku innlána, veitingu útlána og miðlun greiðslna, og fjárfestingarbankastarfsemi, á borð við viðskipti fyrir eigin reikning, milligöngu við útgáfu verðbréfa og eignastýringu. Síðari ár hefur verið til umræðu bæði hér á landi og erlendis að reisa skorður við heimild viðskiptabanka til að starfrækja áhættusama fjárfestingarbankastarfsemi í því skyni að takmarka áhættu innstæðueigenda og ríkis af slíkri starfsemi og hafa ýmis ríki gripið til ráðstafana sem miða að því.Í júní 2017 skilaði starfshópur sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði [skýrslu um kosti og galla við aðskilnað viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=32c50a4c-504d-11e7-9410-005056bc4d74). Starfshópurinn tilgreindi þrjá valkosti: í fyrsta lagi að gera ekki breytingar í slíka veru, í öðru lagi að kveða á um fullan aðskilnað viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi og í þriðja lagi að heimila fjárfestingarbankastarfsemi innan alhliða banka að skilgreindum mörkum.Í janúar 2018 skilaði nefnd sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði [tillögum um skipulag bankastarfsemi á Íslandi](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7397bcff-0ce4-11e8-9424-005056bc4d74) sem byggðust meðal annars á skýrslunni frá júní 2017. Nefndin lagði til að bein og óbein stöðutaka kerfislega mikilvægra banka yrði takmörkuð þannig að eiginfjárþörf vegna hennar mætti ekki vera umfram 10-15% af eiginfjárgrunni þeirra. Ef farið væri yfir þau mörk þyrfti að stofna sérstakt félag utan um stöðutökuna. Félagið mætti tilheyra sömu samstæðu og bankinn en þyrfti að vera með óháða stjórn, stjórnendur og fjárhag.Í desember 2018 skilaði starfshópur sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði [hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e544d852-fc8f-11e8-942f-005056bc4d74) („hvítbókin“) þar sem tekið var undir tillöguna í skýrslunni frá janúar 2018. Lagt var til að Fjármálaeftirlitinu yrði í lögum falið að setja reglur um slíka varnarlínu um hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi.1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Að hrinda í framkvæmd tillögu í hvítbókinni um varnarlínu um hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi.1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Þegar eru í gildi margvíslegar reglur sem ætlað er að takmarka áhættu af starfsemi innlánsstofnana, þar á meðal kröfur um eigið fé vegna stöðutöku. Umfangi stöðutöku innlánsstofnana eru þó ekki sett tiltekin mörk. |
| 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) segir að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Stefnt sé að auknu trausti á íslenskum fjármálamarkaði, auknu gagnsæi og fjármálastöðugleika. Þótt mikilvægar umbætur hafi verið gerðar á lagaumhverfi fjármálafyrirtækja sé brýnt að gera betur. Mikilvægt sé að dregið verði úr áhættu vegna óskyldra þátta í starfsemi fjármálafyrirtækja.1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Áformin samræmast markmiði í ríkisstjórnarsáttmála um að dregið verði úr áhættu vegna óskyldra þátta í starfsemi fjármálafyrirtækja. |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Viðskiptabankar gætu aukið umfang stöðutöku umfram þau mörk sem ráðgert er að setja. Það gæti aukið áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs af starfsemi þeirra.1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**

Áformin fela í sér inngrip í starfsemi innlánsstofnana sem verða að íslenskri stjórnskipan að styðjast við lög.1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**
2. *Form*

Meginatriði áformaðrar takmörkunar verða að koma fram í lögum en fela mætti ráðherra eða eftirlitsstjórnvaldi að útfæra hana nánar með stjórnvaldsfyrirmælum.1. *Efni*

Eftirfarandi er meðal efnislegra atriða sem taka þarf afstöðu til:1. *Til hverra á takmörkunin að ná?*

Unnt væri að láta hana ná til allra fjármálafyrirtækja sem hafa heimild til að taka við innlánum eða aðeins hluta þeirra, svo sem innlánsstofnana sem eru af tiltekinni stærð, hafa í sinni vörslu tiltekið hlutfall innlána hjá innlánsstofnunum hér á landi eða eru kerfislega mikilvægar.1. *Hvaða starfsemi á að takmarka?*

Fjárfestingarbankastarfsemi er af margvíslegum toga. Til hennar má meðal annars telja fyrirtækjaráðgjöf, eignastýringu, fjárfestingarráðgjöf, rekstur sjóða, milligöngu með viðskipti á verðbréfum, eigin viðskipti með verðbréf, viðskiptavakt, sölutryggingu verðbréfa og afleiðuviðskipti. Afmarka þarf hvaða starfsemi eigi að takmarka.1. *Hvert á hámarkshlutfall takmarkaðrar starfsemi að vera?*

Ákveða þarf hvaða stærðir eigi að vera í teljara og nefnara hlutfallsins og hvert hámarkshlutfallið eigi að vera. Mögulegt væri að hafa mismunandi hlutföll, svo sem með tilliti til hlutfalls innlána af heildarskuldbindingum innlánsstofnunar.1. *Hvað gerist ef innlánsstofnun nálgast hámarkið?*

Ákveða þarf hvað skuli gert ef innlánsstofnun nálgast hámarkshlutfallið.1. *Hvernig skal eftirliti og viðurlögum fyrir brot háttað?*

Tilgreina þarf eftirlitsaðila og afmarka hvernig upplýsingagjöf innlánsstofnana til eftirlitsaðila verði háttað. Gera mætti innlánsstofnunum að birta upplýsingar um hlutfall viðkomandi fjárfestingarbankastarfsemi, svo sem í áhættuskýrslu. Brot gætu varða stjórnvaldssektum sem eftirlitsaðili leggur á og/eða sektum og fangelsi. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**
2. *Form*

Áformin lúta að starfsheimildum innlánsstofnana sem eru afmarkaðar í [lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2002161.html). Því liggur beinast við að breyta þeim lögum, svo sem A-hluta IV. kafla sem fjallar um starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja. Líklega verður eftirlitsaðila falið að útfæra nánar tilgreind atriði í reglum. 1. *Efni*
2. *Til hverra á takmörkunin að ná?*

Til samræmis við tillögu hvítbókarinnar er fyrirhugað er að láta takmörkunina ná til innlánsstofnana sem fjármálastöðugleikaráð hefur skilgreint sem kerfislega mikilvægar samkvæmt [lögum um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2014066.html). Sem stendur eru Arion banki hf., Íslandsbanki hf. og Landsbankinn hf. [skilgreindir](https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/efnahagsmal/fjarmalastodugleikarad/) svo. Viðhald fjármálastöðugleika er ekki talið kalla á að takmörkunin nái til innlánsstofnana sem eru ekki kerfislega mikilvægar.1. *Hvaða starfsemi á að takmarka?*

Fyrirhugað er að takmarka beina og óbeina stöðutöku til samræmis við tillögu hvítbókarinnar. Með beinni stöðutöku er átt við eigin viðskipti innlánsstofnunar sem leiða til beinnar áhættu fyrir efnahag hennar. Með óbeinni stöðutöku er átt við lánveitingar sem fela í sér hliðstæða áhættu fyrir innlánsstofnun, svo sem lán sem eru aðeins tryggð með veði í verðbréfum eða lán til eignarhaldsfélaga til kaupa á verðbréfum. Með tilliti til þess markmiðs áformanna að takmarka áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs er ekki talin þörf á að láta takmörkunina ná til áhættuminni fjárfestingarbankastarfsemi.1. *Hvert á hámarkshlutfall takmarkaðrar starfsemi að vera?*

Gert er ráð fyrir að miða við hlutfall eiginfjárþarfar vegna stöðutöku af eiginfjárgrunni til samræmis við tillögu hvítbókarinnar. Eiginfjárkröfur og eiginfjárgrunnur innlánsstofnana ákvarðast skv. X. kafla laga um fjármálafyrirtæki og [reglugerð um varfærniskröfur vegna starfsemi fjármálafyrirtækja, nr. 233/2017](https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/fjarmala--og-efnahagsraduneyti/nr/0233-2017). Viðmiðunin hefur þann kost að vera áhættunæmari en einfaldari viðmiðanir, svo sem hlutföll af eignum eða tekjum. Fyrirhugað er að miða við 15% hlutfall sem er innan þess ramma sem lagður er til í hvítbókinni. Talið er æskilegt að innlánsstofnanir hafi nokkurt svigrúm til stöðutöku til að taka við og vinna úr fullnustueignum og veita þjónustu á borð við viðskiptavakt og sölutryggingu. Gert er ráð fyrir sama hlutfalli fyrir alla banka sem takmörkunin gildir um.1. *Hvað gerist ef innlánsstofnun nálgast hámarkið?*

Gert er ráð fyrir að það verði á ábyrgð innlánsstofnunar að tryggja að stöðutaka fari ekki yfir lögbundið hámark. Ef fyrirsjáanlegt er að stofnun fari að óbreyttu yfir hámarkið geti hún brugðist við með því að draga úr stöðutöku sinni, svo sem með því að færa hluta hennar í sérstakt félag, eða auka við eiginfjárgrunn sinn. 1. *Hvernig skal eftirliti og viðurlögum fyrir brot háttað?*

Fyrirhugað er að fela Fjármálaeftirlitinu eftirlit með takmörkuninni enda fer það almennt með eftirlit með innlánsstofnunum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. [laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1998087.html). Fjármálaeftirlitið getur á grundvelli þeirra laga athugað rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir og kallað eftir upplýsingum og gögnum í vörslu þeirra. Komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og reglum getur Fjármáleftirlitið krafist úrbóta að viðlögðum dagsektum. Fyrirhugað er að brot gegn áformaðri takmörkun verði látnar varða stjórnvaldssektum en að meiri háttar brot varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Líklega verður bönkum falið að birta reglulega upplýsingar um hlutfall stöðutöku, svo sem í áhættuskýrslu.1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Sjá D.1.a.  |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Atvinnufrelsi nýtur verndar í 1. mgr. 75. gr. [stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html). Fyrirhuguð takmörkun felur í sér inngrip í starfsemi innlánsstofnana sem verða að íslenskri stjórnskipan að hafa stoð í lögum, líkt og fyrr greinir.Áformin varða fjármálaþjónustu sem fellur undir 3. kafla III. hluta [samningsins um Evrópska efnahagssvæðið](https://www.althingi.is/lagas/nuna/1993002.html), sbr. einnig IX. viðauka samningsins. Ekki verður séð að þau brjóti í bága við samninginn, enda takmarka þau ekki heimild aðila frá öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu til að veita fjármálaþjónustu hér á landi og ganga ekki í berhögg við gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn.[[1]](#footnote-1) Nokkur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu hafa þegar gripið til svipaðra ráðstafana.Ekki verður heldur séð að áformin stríði gegn öðrum þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands.**Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Já. Sjá E.1.1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei. |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Innlánsstofnanir, keppinautar þeirra, innstæðueigendur og aðrir viðskiptavinir, ríkið og almenningur.1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Nei. Lagaumgjörð fjármálafyrirtækja heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti skv. a-lið 8. tölul. 5. gr. [forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 119/2018](https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018119.html).1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Áformin byggjast á tillögum í hvítbókinni. Hvítbókin var [birt í samráðsgátt stjórnvalda](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/%24Cases/Details/?id=1252) í desember 2018 og [rædd á Alþingi](https://www.althingi.is/altext/149/01/l29145011.sgml) í janúar 2019.Áformaskjal þetta og frummat á áhrifum lagasetningar voru send í innra samráð til annarra ráðuneyta í júní 2019. Engar athugasemdir bárust.1. **Fyrirhugað samráð**

Ráðuneytið hefur óskað eftir tilnefningum frá Fjármálaeftirlitinu og Samtökum fjármálafyrirtækja í starfshóp til að vinna frumvarp. Ráðgert er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Áformin fela í sér að hömlur verði settar á vöxt áhættusamrar fjárfestingarbankastarfsemi innlánsstofnana en að þær hafi þó áfram nokkurt svigrúm til stöðutöku til að taka við og vinna úr fullnustueignum og veita þjónustu á borð við viðskiptavakt og sölutryggingu. Þau eru ekki talin kalla á breytingar á núverandi skipulagi innlánsstofnana. Því er talið að áformin nái markmiðum sínum án verulegs kostnaðar. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Já. Ráðgert er að leggja frumvarp fyrir Alþingi í nóvember 2019.1. **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?**

Samþykkt áformanna er ekki talin kalla á breytingar á núverandi skipulagi innlánsstofnana. Því er ekki talið nauðsynlegt að veita langan gildistökufrest og jafnvel unnt að láta lögin taka gildi þegar eftir birtingu.1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Sjá H.4.1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Lagasetningunni er einkum ætlað að takmarka áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs af fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabanka. Helsti mælikvarði á árangur lagasetningarinnar er því hvort áhætta innstæðueigenda og ríkissjóðs vegna starfsemi viðskiptabanka verði minni en hún hefði orðið án lagasetningarinnar.1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Nei. |
| 1. **Annað**
 |
| Nei. |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
 |

1. Í 122. aðfararorði [reglugerðar (ESB) 575/2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0575), sem [tekin hefur verið upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með stjórnskipulegum fyrirvara](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2019%20-%20Icelandic/079-2019i.pdf), er sérstaklega tekið fram að engin ákvæði í núverandi regluramma eigi að koma í veg fyrir ráðstafanir til að aðgreina viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi innan sömu bankasamstæðu. [↑](#footnote-ref-1)