150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002

(varnarlína um fjárfestingarbankastarfsemi).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Á eftir 28. gr. laganna kemur ný grein, 28. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Takmörkun á stöðutöku viðskiptabanka og sparisjóða.*

Beinar og óbeinar stöður kerfislega mikilvægs viðskiptabanka eða sparisjóðs í fjármálagerningum, að frátöldum skuldabréfum utan veltubókar, og hrávörum mega ekki vera svo miklar að samanlögð eiginfjárþörf hans vegna þeirra samkvæmt viðmiðum sem Fjármálaeftirlitið birtir skv. 116. gr. a sé umfram 15% af eiginfjárgrunni hans. Fjármálaeftirlitið getur veitt tímabundna undanþágu frá hámarkinu ef það þjónar hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna eða styður við fjármálastöðugleika.

Ef beinar og óbeinar stöður viðskiptabanka eða sparisjóðs í fjármálagerningum, að frátöldum skuldabréfum utan veltubókar, og hrávörum eru svo miklar að samanlögð eiginfjárþörf hans vegna þeirra samkvæmt viðmiðum sem Fjármálaeftirlitið birtir skv. 116. gr. a er umfram 30% af eiginfjárgrunni hans og þær geta ógnað hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna getur Fjármálaeftirlitið takmarkað viðtöku hans á frekari innlánum.

Hlutfall skv. 1. og 2. mgr. skal reiknað á samstæðugrunni með dótturfélögum viðskiptabanka eða sparisjóðs.

Seðlabanki Íslands setur reglur um framkvæmd þessarar greinar, þar á meðal um hvað telst til beinna og óbeinna staða. Kveða má á um birtingu upplýsinga um hlutfall skv. 1. og 2. mgr. í reglunum.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. apríl 2021.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið af starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði 8. júlí 2019 til að vinna frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, til að hrinda í framkvæmd tillögu í hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið um afmörkun varnarlínu milli viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi. Í nefndinni átti sæti fulltrúi frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem gegndi formennsku, tveir fulltrúar frá Fjármálaeftirlitinu og fulltrúi frá Samtökum fjármálafyrirtækja.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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 nýta innstæður til að fjármagna fjárfestingarbankastarfsemi 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. 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 sem byggðust m.a. 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.

Í desember 2018 skilaði starfshópur sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið 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.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að hámark verði sett á stöðutöku kerfislega mikilvægra viðskiptabanka og sparisjóða í fjármálagerningum og hrávörum. Jafnframt er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði heimilað að takmarka viðtöku viðskiptabanka og sparisjóða á innlánum, óháð því hvort þeir teljist kerfislega mikilvægir, ef stöðutaka þeirra í fjármálagerningum og hrávörum fer umfram tilgreind mörk og getur ógnað hagsmunum innlánseigenda.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Atvinnufrelsi nýtur verndar 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þau inngrip í starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða sem frumvarpið gerir ráð fyrir byggjast á lögum, styðjast við lögmæt markmið um að viðhalda fjármálastöðugleika og vernda innlánseigendur og taka jafnt til viðskiptabanka og sparisjóða sem eru í sambærilegri stöðu. Því er talið að frumvarpið fullnægi kröfum stjórnarskrárinnar.

Frumvarpið varðar fjármálaþjónustu sem fellur undir 3. kafla III. hluta samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. einnig IX. viðauka samningsins. Ekki verður séð að það brjóti í bága við samninginn, enda takmarkar það ekki heimild aðila frá öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu til að veita fjármálaþjónustu hér á landi og gengur ekki í berhögg við gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn. Í 122. aðfararorði reglugerðar (ESB) nr. 575/2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki er þannig 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. Nokkur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu hafa þegar gripið til svipaðra ráðstafana. Ekki verður heldur séð að frumvarpið stríði gegn öðrum þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir viðskiptabanka og sparisjóði, keppinauta þeirra, innstæðueigendur og aðra viðskiptavini, ríkið og almenning.

Í áformum um lagasetningu var gert ráð fyrir því að takmarka beina og óbeina stöðutöku kerfislega mikilvægra viðskiptabanka og sparisjóða, þannig að eiginfjárþörf vegna hennar mætti ekki vera umfram 15% af eiginfjárgrunni þeirra. Áformin og frummat á áhrifum lagasetningar voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júní 2019 en engar athugasemdir bárust. Áformin og frummatið voru birt í samráðsgátt stjórnvalda í júlí sama ár. Fimm umsagnir bárust, frá Arion banka hf., Hagsmunasamtökum heimilanna, Íslandsbanka hf., Landsbankanum hf. og Má Wolfgang Mixa. Eftirfarandi var meðal athugasemda við einstaka efnisþætti áformanna:

1. Gagnrýnt var að áformin næðu aðeins til kerfislega mikilvægra viðskiptabanka og sparisjóða. Það skekkti samkeppni auk þess sem aðrir viðskiptabankar og sparisjóðir gætu bakað innstæðueigendum og ríkissjóði tjón. Viðhald fjármálastöðugleika er ekki talið kalla á að aðrar viðskiptabankar og sparisjóðir en þeir sem teljast kerfislega mikilvægir falli undir hámark frumvarpsins enda teljast þeir samkvæmt skilgreiningu kerfislega mikilvægir ef starfsemi þeirra er þess eðlis að hún getur haft áhrif á fjármálastöðugleika. Aftur á móti er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið geti takmarkað innlánasöfnun annarra viðskiptabanka og sparisjóða ef stöðutaka þeirra er umfram tilgreind mörk og getur ógnað hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna.
2. Gerðar voru athugasemdir við afmörkun á þeirri starfsemi sem ætti að takmarka. Meðal annars var gagnrýnt að áformin næðu til yfirtöku fullnustueigna og eignarhalds á félögum í hliðarstarfsemi, enda tilgangur þess annar en stöðutöku í hagnaðarskyni, og viðskiptavaktar, enda gæti takmörkun á henni haft neikvæð áhrif á virkni verðbréfamarkaða, og bent var á að óljóst væri hvað teldist til óbeinnar stöðutöku. Ekki er talin ástæða til að undanskilja fullnustueignir hámarkinu enda fylgir þeim ekki síður en öðrum eignum áhætta fyrir viðskiptabanka og sparisjóði sem frumvarpinu er ætlað að taka á. Aftur á móti mundi Fjármálaeftirlitið almennt veita tímabundna undanþágu frá hámarkinu ef það væri nauðsynlegt eðlilegri fullnustumeðferð. Ekki er heldur talin þörf á að undanskilja eignarhald á félögum í hliðarstarfsemi eða viðskiptavakt hámarkinu. Fjármálaeftirlitið leggur ekki eiginfjárkröfur á banka og sparisjóði vegna eignarhluta í félögum í hliðarstarfsemi og þeir reiknast því ekki til hámarks samkvæmt frumvarpinu. Fjármálaeftirlitið veitir verulegan afslátt frá eiginfjárkröfum vegna viðskiptavaktar vegna mikilvægis hennar fyrir virkni verðbréfamarkaða. Það svigrúm sem frumvarpið veitir viðskiptabönkum og sparisjóðum til stöðutöku ætti því að gera þeim kleift að sinna áfram viðskiptavakt gæti þeir hófs í annarri stöðutöku. Það að fella óbeina stöðutöku undir frumvarpið gerir gildissvið þess óneitanlega óljósara. Það er þó talið óhjákvæmilegt til þess að ná utan um raunverulega áhættu viðskiptabanka og sparisjóða og girða fyrir að takmörkunin verði sniðgengin. Gert er ráð fyrir að Seðlabanki Íslands setji reglur sem afmarki nánar hvað telst til óbeinnar stöðutöku.
3. Áform um að brot gætu varðað fangelsi að tveimur árum voru gagnrýnd, enda væri stöðutaka eðlilegur hluti af starfsemi alhliða banka og banki gæti farið skyndilega yfir heimilt hlutfall. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir fangelsisrefsingu. Þess í stað mun Fjármálaeftirlitið geta knúið fram úrbætur með úrræðum sem það hefur samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, þar á meðal dagsektum og févíti eftir því sem við á.

Frumvarpið var sem fyrr segir samið af starfshópi þar sem sæti áttu fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu og Samtökum fjármálafyrirtækja. Fulltrúi Samtaka fjármálafyrirtækja lýsti þeirri afstöðu af hálfu samtakanna að lögfesting frumvarpsins væri óþörf því þegar hefði verið innleiddur fjöldi Evrópugerða þar sem farnar væru aðrar leiðir að sömu markmiðum um viðhald fjármálastöðugleika og vernd innstæðueigenda. Á grundvelli þeirra hefðu stjórnvöld þegar byggt upp áhættuvarnir sem svöruðu markmiðum þessa frumvarps og því bætti löggjöf sem þessi litlu við öðru en að þyngja reglubyrði. Samtökin legðu ríka áherslu á sem best samræmi við regluverk Evrópusambandsins og að ekki væri gengið lengra í setningu séríslenskra reglna tengdum fjármálamörkuðum sem drægju úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja og getu þeirra til að styðja við íslenskt atvinnulíf og heimili.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 26. febrúar 2020. [Umfjöllun um umsagnir og viðbrögð við þeim.]

6. Mat á áhrifum.

Efnahagsleg áhrif.

Almennt séð má ætla að takmörkun á áhættusamri fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabanka og sparisjóða geti gagnast sem liður í því að takmarka áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs og auðvelda úrlausn á vandkvæðum viðskiptabanka og sparisjóða, m.a. með því að einfalda aðskilnað nauðsynlegrar viðskiptabankastarfsemi frá öðrum starfsþáttum við endurreisn eða skilameðferð. Hún getur þannig stutt við aðrar ráðstafanir í þá veru, svo sem innleiðingu á Evrópureglum um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja. Á móti kann hún að draga úr stærðarhagkvæmni og þjónustuframboði viðskiptabanka og sparisjóða og möguleikum á áhættudreifingu með fjölbreyttari tekjustofnum. Hún kann einnig að verða til þess að starfsemi færist til aðila sem sæta ekki jafn ríku eftirliti og þannig minnkað yfirsýn eftirlitsaðila. Færsla starfsemi á fleiri hendur getur þó einnig aukið samkeppni og þannig komið viðskiptavinum til góða.

Ekki er gert ráð fyrir að því að lögfesting frumvarpsins krefjist breytinga á gildandi skipulagi viðskiptabanka og sparisjóða. Hagræn áhrif í nánustu framtíð ættu því ekki að vera mikil. Aftur á móti yrðu hömlur settar á vöxt áhættusamrar fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabanka og sparisjóða til framtíðar og hún gæti því vart náð svipuðum hæðum og fyrir bankahrunið 2008.

Áhrif á viðskiptabanka og sparisjóði.

Takmörkun frumvarpsins á stöðutöku við 15% tekur aðeins til kerfislega mikilvægra viðskiptabanka og sparisjóða en heimild Fjármálaeftirlitsins til að takmarka innlánasöfnun ef stöðutaka er umfram 30% nær til allra viðskiptabanka og sparisjóða. Fjármálastöðugleikaráð hefur staðfest skilgreiningar á Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og Landsbankanum hf. sem kerfislega mikilvægum. Auk þeirra hefur Kvika banki hf. starfsleyfi sem viðskiptabanki og Sparisjóður Austurlands hf., Sparisjóður Höfðhverfinga ses., Sparisjóður Strandamanna ses. og Sparisjóður Suður-Þingeyinga ses. starfsleyfi sem sparisjóðir. Vænta má breytinga á þessum lista á næstu árum, m.a. þar sem aðrir aðilar hafa greint opinberlega frá áformum um að afla leyfa til að taka við innlánum.

Í upphafi árs 2019 var stöðutökuhlutfall viðskiptabankanna fjögurra 4,85%. 20,7% þess voru vegna eignarhluta í fyrirtækjum í veltubók, 32,8% vegna eignarhluta í fyrirtækjum í fjárfestingabók, 7,7% vegna skuldabréfa í veltubók og 38,8% vegna óbeinna staða, einkum lána til eignarhaldsfélaga. Nýrri tölfræði liggur ekki enn fyrir, en ekki er talið að hlutfall stöðutöku hafi hækkað. Ekki hefur verið aflað hliðstæðra gagna vegna sparisjóðanna fjögurra. Þeir starfa aftur á móti allir á afmörkuðu, staðbundnu starfssvæði, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um fjármálafyrirtæki, og hafa því takmarkaðar heimildir til stöðutöku í verðbréfum, sbr. 2. og 4. mgr. 20. gr. laganna. Með tilliti til þessa er talið að frumvarpið raski ekki núverandi starfsemi viðskiptabankanna eða sparisjóðanna, en lögfesting þess getur líkt og fyrr segir haft áhrif á þróunina fram á við. Ekki hefur verið metið hvort samþykkt frumvarpsins hefði áhrif á áform nýrra aðila um að afla leyfa til að taka við innlánum.

Samþykkt frumvarpsins getur aukið eftirlitsbyrði viðskiptabanka og sparisjóða. Það kallar á að þeir fylgist betur með umfangi stöðutöku og veiti Fjármálaeftirlitinu þær upplýsingar sem það þarf til að hafa eftirlit með stöðutökunni.

Ákvæði frumvarpsins ná til dótturfélaga erlendra viðskiptabanka og sparisjóða hér á landi en taka ekki til erlendra viðskiptabanka eða sparisjóða sem safna innlánum hér á landi í gegnum útibú eða án þess að stofna dótturfélag eða útibú hér á landi. Samþykkt frumvarpsins getur því haft áhrif á samkeppnisstöðu innlendra viðskiptabanka og sparisjóða gagnvart erlendum keppinautum.

*Áhrif á Fjármálaeftirlitið.*

Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með stöðutöku viðskiptabanka og sparisjóða, meti umsóknir um undanþágur frá hámarki á stöðutöku og beiti viðeigandi úrræðum þegar þörf krefur. Það fellur vel að öðrum eftirlitsverkefnum þess. Fjármálaeftirlitið telur lögfestingu frumvarpsins ekki kalla á varanlega aukningu stöðugilda, þótt verkefni gætu aukist tímabundið. Enginn beinn kostnaður fylgi þeim sem rúmist ekki innan gildandi fjárheimilda þess.

Áhrif á fjárhag ríkisins.

Ekki er gert ráð fyrir áhrifum á fjárhag ríkisins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

*Um 1. mgr.* Ákvæði 1. málsl. málsgreinarinnar takmarkar beina og óbeina stöðutöku kerfislega mikilvægra viðskiptabanka og sparisjóða í fjármálagerningum og hrávörum.

Viðskiptabankar og sparisjóðir teljast kerfislega mikilvægir ef fjármálastöðugleikanefnd Seðlabanka Íslands hefur skilgreint þá sem slíka skv. d-lið 13. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, sbr. áður d-lið 2. mgr. 4. gr. laga um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014. Það er gert ef þeir eru þess eðlis að starfsemi þeirra getur haft áhrif á fjármálastöðugleika. Viðskiptabankar og sparisjóðir sem ekki hafa verið skilgreindir sem kerfislega mikilvægir falla ekki undir 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Með beinni stöðu er átt við eignarhald viðskiptabanka eða sparisjóðs á fjármálagerningum og hrávörum. Með óbeinni stöðu er átt við þá aðstöðu að áhætta viðskiptabanka eða sparisjóðs af óhagstæðum breytingum á virði fjármálagernings eða hrávöru sé sambærileg því að hann ætti hana sjálfur. Það gæti til dæmis átt við hafi hann lánað eignarhaldsfélagi til kaupa á fjármálagerningi ef geta félagsins til að endurgreiða lánið ræðst einkum af virði gerningsins. Gert er ráð fyrir að Seðlabanki Íslands setji reglur sem afmarki nánar hvað telst til stöðutöku samkvæmt ákvæðinu, sbr. 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins, sérstaklega óbeinnar stöðutöku.

Með fjármálagerningum er átt við fjármálagerninga í skilningi laga um verðbréfaviðskipti og aðra gerninga sem kveða má um í reglugerð, sbr. 27. tölul. 1. mgr. 1. gr. a laga um fjármálafyrirtæki. Til fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfaviðskipti, nr. 108/2007, teljast verðbréf, peningamarkaðsskjöl, hlutdeildarskírteini og afleiður, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Hrávörur eru allar vörur sem eru skiptanlegar, það er tegundarákveðnar út frá eiginleikum, og sem hægt er að afhenda, þ.m.t. málmar, landbúnaðarafurðir og rafmagn.

Skuldabréf utan veltubókar reiknast ekki til hlutfallsins. Skuldabréf eru einhliða, óskilyrtar og skriflegar viðurkenningar á peningaskuldum, þar á meðal víxlar. Eignir teljast almennt til veltubókar ef fjármálafyrirtæki hyggst aðeins halda þeim til skamms tíma, sbr. 36. tölul. 1. mgr. 1. gr. a laga um fjármálafyrirtæki. Skuldabréf sem viðskiptabankar og sparisjóðir eiga vegna hefðbundinna lánveitinga til fyrirtækja og einstaklinga teljast almennt ekki til veltubókar og ákvæðið tekur því almennt ekki til þeirra.

Hámark ákvæðisins miðast við samanlagða eiginfjárþörf vegna þeirrar stöðutöku sem það tekur til sem hlutfall af eiginfjárgrunni viðkomandi viðskiptabanka eða sparisjóðs. Fjármálaeftirlitið metur eiginfjárþörfviðskiptabanka og sparisjóða á grundvelli viðmiða sem það birtir skv. 116. gr. a laga um fjármálafyrirtæki og það styðst við vegna svonefnds könnunar- og matsferlis. Matið tekur mið af áhættu viðskiptabanka og sparisjóða, þar á meðal vegna stöðutöku í fjármálagerningum og hrávöru. Eiginfjárþörf vegna einstakra eignaflokka ræðst því af áhættu þeirra. Þannig er til dæmis eiginfjárþörf vegna hlutabréfa almennt meiri en vegna skuldabréfa, þar sem hlutabréf eru almennt áhættumeiri eign en skuldabréf. Eiginfjárgrunnur viðskiptabanka og sparisjóða samanstendur af hefðbundnum eiginfjárliðum á borð við hluta- eða stofnfé og varasjóði (nefnt almennt eigið fé þáttar 1) og ýmsum gerningum sem standa á mörkum hefðbundins eigin fjár og skulda (nefnt viðbótar eigið fé þáttar 1 og eigið fé þáttar 2), sbr. 84. – 84. gr. c laga um fjármálafyrirtæki.

Fjármálaeftirlitið á í reglulegum samskiptum við viðskiptabanka og sparisjóði um eiginfjárþörf samkvæmt viðmiðum eftirlitsins og upplýsir þá um stöðuna hverju sinni. Það er þó undir viðskiptabanka eða sparisjóði sjálfum komið að tryggja að hann fari ekki yfir heimilt hámark. Nálgist hann 15% mörk ákvæðisins getur hann brugðist við með því að draga úr stöðutöku, auka við eiginfjárgrunn sinn eða sækja um undanþágu frá hámarkinu, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Fari hann yfir heimilt hámark getur Fjármálaeftirlitið beitt þeim úrræðum sem það hefur samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, til að knýja fram úrbætur. Í 1. mgr. 10. gr. laganna segir að komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans skuli Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests. Fjármálaeftirlitið getur lagt dagsektir á aðila sinni hann ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna, og févíti brjóti hann gegn ákvörðun sem það hefur tekið, sbr. 1. málsl. 4. mgr. sömu greinar.

Samkvæmt 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins getur Fjármáleftirlitið veitt viðskiptabanka eða sparisjóði tímabundna undanþágu frá hámarkinu þjóni það hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna eða styðji við fjármálastöðugleika. Með tryggðum innstæðum er átt við innstæður sem eru tryggðar samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Tilgreindar innstæður eru ekki tryggðar skv. 6. mgr. 9. gr. laganna, þar á meðal innstæður í eigu fjármálafyrirtækja og opinberra aðila, og því ætti Fjármálaeftirlitið ekki að taka tillit til þeirra þegar það ákveður hvort veita eigi undanþágu skv. 2. málsl. 1. gr. frumvarpsins. Undanþága gæti til dæmis átt rétt á sér fengi viðskiptabanki eða sparisjóður skyndilega og óvænt í hendurnar mikið magn fullnustueigna sem hann þyrfti frest til að selja á hæfilegu verði, enda gæti „brunaútsala“ veikt fjárhagslega stöðu bankans eða sparisjóðsins og raskað mörkuðum fyrir viðkomandi eignir. Slíkri heimild skal settur tiltekinn frestur en unnt er að framlengja hann gerist þess þörf.

*Um 2. mgr.* Málsgreinin heimilar Fjármálaeftirlitinu að takmarka viðtöku viðskiptabanka og sparisjóða á innlánum við tilteknar aðstæður.

Ákvæðið á við um alla viðskiptabanka og sparisjóði, óháð því hvort þeir hafa verið skilgreindir sem kerfislega mikilvægir. Alla jafna ætti þó ekki að reyna á það í tilviki kerfislega mikilvægra banka og sparisjóða þar sem hámark 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lægra en þau mörk sem í 2. mgr. greinir. Slíkt gæti þó fræðilega gerst hafi þeir fengið tímabundna undanþágu skv. 2. máls. 1. mgr.

Beitingu heimildarinnar eru sett tvö skilyrði. Annars vegar þarf samanlögð eiginfjárþörf viðskiptabanka eða sparisjóðs vegna beinna og óbeinna staða í fjármálagerningum, utan skuldabréfa í veltubók, og hrávörum að vera umfram 30% af eiginfjárgrunni hans. Hins vegar þarf stöðutakan að geta ógnað hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna. Um skýringar á hugtökum vísast til umfjöllunar um 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins hér framar. Almennt má ætla að stöðutaka geti ógnað hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna ef hún er orðin slík að óvænt og veruleg lækkun á virði fjármálagerninga eða hrávara myndi stofna gjaldfærni viðskiptabanka eða sparisjóðs í voða.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að beita ákvæðinu er stjórnvaldsákvörðun og um hana gilda því efnis- og málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, auk óskráðra reglna stjórnsýsluréttarins. Fjármálaeftirlitinu ber m.a. að gæta að meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Fjármálaeftirlitið ætti því ekki að beita heimildinni ef unnt er að tryggja að stöðutaka viðskiptabanka eða sparisjóðs ógni ekki hagsmunum eigenda tryggðra innstæðna með vægari úrræðum, svo sem með því að gera fremur auknar eiginfjárkröfur, og takmörkunin ætti ekki að vera umfangsmeiri en þörf krefur. Þannig gæti til dæmis verið við hæfi að undanskilja tilteknar innstæður ef takmörkun á viðtöku þeirra væri sérstaklega íþyngjandi og ekki nauðsynleg til að tryggja stöðu innlánseigenda. Fella á takmörkun niður ef skilyrðum fyrir henni er ekki lengur fullnægt, svo sem ef stöðutaka fer niður fyrir 30% mark málsgreinarinnar.

Frumvarpsákvæðið er viðbót við aðrar heimildir Fjármálaeftirlitsins og ekki skal gagnályktað frá því til takmörkunar á þeim. Það hefur því til dæmis ekki áhrif á heimild Fjármálaeftirlitsins til að mæla fyrir um hömlur á eða takmörkun á starfsemi fjármálafyrirtækis skv. e-lið 4. mgr. 86. gr. g laga um fjármálafyrirtæki.

*Um 3. mgr.* Hlutfall skv. 1. og 2. mgr. á að reikna á samstæðugrunni með dótturfélögum viðskiptabanka eða sparisjóðs, það er miðað við stöðutöku og eiginfjárgrunn samstæðunnar í heild en ekki aðeins viðskiptabankans eða sparisjóðsins eins. Samstæða er móðurfélag og dótturfélög þess, sbr. 11. tölul. 1. mgr. 1. gr. a laga um fjármálafyrirtæki, að meðtöldum dótturfélögum dótturfélaga. Tilheyri banki eða sparisjóður móðurfélagi telst það ekki til hlutfallsins.

*Um 4. mgr.* Samkvæmt málsgreininni skal Seðlabanki Íslands setja reglur um framkvæmd 1. gr. frumvarpsins. Í þeim skal afmarkað nánar hvað telst til beinnar og óbeinnar stöðutöku. Í reglunum má einnig kveða á um birtingu upplýsinga um hlutfall skv. 1. og 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar, hvort sem er með því að fela viðskiptabönkum og sparisjóðum sjálfum að gera það, svo sem í ársreikningi eða ársskýrslu, eða Fjármálaeftirlitinu á grundvelli upplýsinga frá viðskiptabönkum og sparisjóðum. Birting slíkra upplýsinga gæti gagnast fjárfestum, viðskiptavinum og öðrum við mat á áhættu af stöðutöku viðskiptabanka og sparisjóða og þannig veitt þeim aukið aðhald.

Um 2. gr.

Talið er æskilegt að veita Seðlabanka Íslands nokkurt svigrúm til að undirbúa og setja reglur skv. 4. mgr. 1. mgr. frumvarpsins og viðskiptabönkum og sparisjóðum tíma til að búa sig undir gildistökuna, svo sem með því að tryggja að eftirlitskerfi geti vaktað umfang stöðutöku í fjármálagerningum og hrávörum. Því er lagt til að lögin öðlist ekki gildi fyrr en 1. apríl 2021.