|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | FJR18070054 - Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 (eiginfjáraukar). |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneytið. |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 18. ágúst 2018. |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Með lögum nr. 57/2015 voru gerðar ýmsar breytingar á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, m.a. bættust við lögin ný ákvæði um eiginfjárauka, sem byggðu á ákvæðum tilskipunar 2013/36/ESB (CRD IV tilskipunarinnar). Með lögum nr. 96/2016 voru gerðar frekari breytingar á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki m.a. á ákvæðum laganna um eigið fé fjármálafyrirtækja.  Í gildandi lögum er kveðið á um fjóra eiginfjárauka og er tilgangur þeirra að auka viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja gegn áföllum og stuðla að jafnara lánsframboði í gegnum hag- og fjármálasveiflur. Eiginfjáraukarnir fjórir eru verndunarauki, sveiflujöfnunarauki, eiginfjárauki vegna kerfisáhættu og eiginfjárauki á kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki. Þá er alla að finna í CRD IV tilskipuninni en hún kveður jafnframt á um fimmta eiginfjáraukann sem ekki hefur verið lögfestur á Íslandi, þ.e. eiginfjárauka á kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki á alþjóðavísu (e. Globally Systemically Important Institutions). Er nú áformað að lögfesta þennan fimmta eiginfjárauka.  Í CRD IV tilskipuninni er að finna ákvæði um tilkynningaskyldu til evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði og aðkomu þeirra að ákvörðunum um gildi eiginfjárauka o.fl. Reglugerðir Evrópusambandsins um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði voru ekki orðnar hluti EES-samningsins þegar frumvörp sem urðu að lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016 voru til meðferðar á Alþingi og var ákveðið að bíða með innleiðingu þeirra ákvæða CRD IV tilskipunarinnar sem vísa til evrópskra eftirlitsstofnanna þar til reglugerðir um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði yrðu teknar upp í EES-samninginn. Evrópsku reglugerðirnar voru teknar upp í landsrétt með lögum nr. 24/2017, um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði eftir að Evrópureglugerðirnar (reglugerðir (ESB) nr. 1092/2010 1093/2010, 1094/2010 og 1095/2010) höfðu verið aðlagaðar að EES-samningnum.  Í 86. gr. b – 86. gr. d laga nr. 161/2002 er kveðið á um hvernig sveiflujöfnunarauki, eiginfjárauki vegna kerfisáhættu og eiginfjárauki fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki eru ákvarðaðir en verndunarauki sem kveðið er á um í 86. gr. e laganna er fastur. Samkvæmt 86. gr. c er Fjármálaeftirlitinu skylt að kveða árlega á um eiginfjárauka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki en samkvæmt 86. gr. b og 86. gr. d laganna er Fjármálaeftirlitinu heimilt að kveða á um eiginfjárauka vegna kerfisáhættu og sveiflujöfnunarauka. Allir eiginfjáraukarnir eru komnir til framkvæmda hér á landi og hefur Fjármálaeftirlitið metið það svo að ákvarðanir um þá séu stjórnvaldsákvarðanir og um þær gildi málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993.  Ráðstafanir á grundvelli 86. gr. a – 86. gr. e laganna ,um að viðhalda eigin fé vegna eiginfjárauka, beinast ávallt að hópi fjármálafyrirtækja hverju sinni, en ekki einstökum fyrirtækjum. Ráðstafanirnar eru því þess eðlis að eiga meira sameiginlegt með stjórnvaldsfyrirmælum en stjórnvaldsákvörðunum. Skylda til að viðhalda eiginfjárauka á grundvelli íslenskra laga þarf einnig að geta tekið til erlends fjármálafyrirtækis með starfsemi eða eignir hér á landi (t.d. ákveðnar tegund áhættuskuldbindinga sbr. 3. mgr. 86. gr. b laganna). Til þess að tryggja jafnræði á milli íslenskra og erlendra fjármálafyrirtækja sem hafa starfsemi hér á landi er nauðsynlegt að þær skyldur sem leiða af 86. gr. a – 86. gr. e laganna komi fram í stjórnvaldsfyrirmælum enda tekur Fjármálaeftirlitið ekki ákvarðanir gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum sem eru með starfsleyfi í öðru ríki á EES-svæðinu og heyra undir eftirlit í því nema í undantekningartilfellum. Með hliðsjón af framangreindu er því talið réttara að Fjármálaeftirlitið fái heimild í lögum til að setja reglur um gildi og gildissvið sveiflujöfnunarauka, eignfjárauka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki, eiginfjárauka vegna kerfisáhættu og nýs eiginfjárauka fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki á alþjóðavísu. Þessi breyting fæli í sér að reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993, þ. á m. um andmælarétt, myndu ekki gilda þegar eiginfjáraukarnir eru virkjaðir og gildi þeirra ákveðið. Þessi breyting er í samræmi við framkvæmd sömu reglna í Noregi sbr. grein 14-3 norskra laga um fjármálafyrirtæki (N. Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven)) fyrir utan að fjármálaráðherra setur reglur um eiginfjárauka þar í landi.  Þá hefur nánari skoðun á ákvæðum 129. – 142. gr. CRD IV tilskipunarinnar, er varða eiginfjárauka og tilkynningu til evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði og aðkomu þeirra að ákvörðunum um gildi eiginfjárauka, leitt í ljós að í tilskipuninni eru ákvæði sem ekki hafa verið tekin upp í lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki eða sem ekki gert hefur verið ráð fyrir í reglugerðarákvæðum 86. gr. a – 86. gr. f laganna. Þau er nauðsynlegt að taka upp í lögin þannig að íslenskur réttur sé í fullu samræmi við tilskipunina.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Úrlausnarefnið er í fjórum liðum:   1. Að taka upp í íslenskan rétt ákvæði um eiginfjárauka vegna kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja á alþjóðavísu. 2. Að taka upp ákvæði tilskipunar 2013/36/ESB sem varða eiginfjárauka og vísa til aðkomu ESB og Evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði í landsrétt með hliðsjón af því hvernig reglugerðir (ESB) nr. 1092/2010, 1093/2010, 1094/2010 og 1095/2010 hafa verið aðlagaðar EES-samningnum. 3. Samræma ákvæði laganna um eiginfjárauka (86. gr. a – 86. gr. f laganna) við efni 128. – 142. gr. tilskipunar 2013/36/ESB þannig að ákvæði tilskipunarinnar séu að fullu innleidd hér á landi. 4. Að veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að birta stjórnvaldsfyrirmæli um sveiflujöfnunarauka, eiginfjárauka vegna kerfisáhættu, eiginfjárauka vegna kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja og kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja á alþjóðavísu. 5. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki eru ekki í fullu samræmi við tilskipun 2013/36/ESB. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Í stjórnarsáttmála 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**   Markmiðið er að samræma þær reglur sem gilda hér á landi við þær sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu enda er þannig ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Áformuðum breytingum er ætlað að samræma ákvæði laga nr. 161/2002 við CRD IV tilskipunina þannig að íslenskur réttur sé í samræmi við Evrópureglur. CRD IV tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn, en samningaviðræður um upptökuna hafa staðið yfir um nokkurt skeið. Líkur eru á að hún verði tekin upp í samninginn í lok árs 2018 eða a.m.k. á árinu 2019. Í viðræðum við framkvæmdastjórn ESB um upptöku gerðanna í EES-samninginn hefur verið gefið til kynna að EES-ríkjunum verði gefinn naumur aðlögunartími vegna þess hversu lengi upptakan í EES-samninginn hefur dregist.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Ákvæði um eiginfjárauka koma fyrir í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki og því þarf að breyta þeim. |
| 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 ákvæðum um eiginfjárauka í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki verði breytt þannig að þau verði í fullu samræmi við ákvæði tilskipunar 2013/36/ESB um sama efni. Við bætist ákvæði um eiginfjárauka vegna kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja á alþjóðavísu og tekin verða upp ákvæði sem vísa til aðkomu ESB og annarra stofnanna ESB að eiginfjáraukum í samræmi við það hvernig hún hefur verið aðlöguð að EES-samningnum með aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA. Breytingar verða gerðar á 86. gr. a – 86. gr. f og ný ákvæði bætast við þannig að lögin séu í samræmi við tilskipun 2013/36/ESB. Með breytingu á lögunum verður Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að setja reglur um eiginfjárauka vegna kerfisáhættu, eiginfjárauka vegna kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja, sveiflujöfnunarauka og kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja á alþjóðavísu. Það mun endurspegla betur eðli ákvörðunar um eiginfjárauka í samræmi við íslenskar venjur. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**  Sjá svar við 1. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Já, þau varða skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Fjármálafyrirtæki.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Varðandi ákveðna þætti áformaðra breytinga hefur verið haft samráð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands.   1. **Fyrirhugað samráð**   Með birtingu þessa skjals í Samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| Um er að ræða breytingar á ákvæðum sem eru fyrst og fremst gerðar til að íslensk lög verði í samræmi við Evrópureglur og ólíklegt er talið að þær þau muni hafa mikil áhrif hér á landi að svo stöddu.  Hér starfa engin kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki á alþjóðavísu, og því mun einfjárauki á þau ekki hafa áhrif miðað við núverandi ástand, þó vissulega sé mögulegt að þennan eiginfjárauka þurfi að leggja á hér á landi einhvern tíma.  Ákvæði um aðkomu ESB og Evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði í landsrétt eru nánari útfærsla á grundvallarbreytingu á eftirlitsumhverfi á fjármálamarkaði sem var leidd í lög hér á landi með lögum nr. 24/2017, um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði.  Reglur um eiginfjárauka munu hafa í för með sér að þær fjármálastofnanir sem þurfa að halda þeim munu ekki geta andmælt ákvörðunum um álagningu aukanna áður en þær eru teknar, en breytingin er talin endurspegla betur eðli ákvörðunarinnar, þ.e. að hún sé almenn fyrirmæli til hóps fjármálafyrirtækja en ekki ákvörðun sem er tekin gagnvart hverju og einu fjármálafyrirtæki. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já og miðað er við framlagningu lagafrumvarps haustið 2018.   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?**   Löggjöfin tekur gildi strax og ekki er að sjá að þeir sem verða fyrir áhrifum af lagasetningunni þurfi sérstakan tíma til aðlögunar. Ákvarðanir sem teknar hafa verið á grundvelli 86. gr. a – 86. gr. f núgildandi laga munu halda gildi sínu áfram og þangað til að Fjármálaeftirlitið hefur sett sérstakar reglur í samræmi við breytt lög.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Engar sérstakar forsendur.   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?**   Nei. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |