

Alþingi
Erindi nr 8^t 122/317
komudagur : þ 137/317

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
b/t Selmu Hafliðadóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 19. júní 2009.

Efni: Frumvarp til laga um váttryggingarstarfsemi (53. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér heildarlög um váttryggingarstarfsemi.

Viðskiptaráð Íslands gerir nokkrar athugasemdir við frumvarp þetta. Almennt er gerð athugasemd við framsetningu frumvarpsins en mörg ákvæði þess eru afar torlesin. Hér ber helst að nefna 41. gr. frumvarpsins sem inniheldur sautján efnismiklar málsgreinar. Þetta gengur á skjön við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði, þar sem leitast hefur verið við að aðgreina efni laganna í stutt og læsileg ákvæði.

Að auki eru gerðar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins sem kveður á um að váttryggingarfélögum sé óheimilt að endurtryggja í löndum utan EES nema fyrir liggja samstarfssamningur á milli FME og eftirlitsstjórnvalda í viðkomandi ríki um gagnkvæmt eftirlit með starfsemi endurtryggingarfélaga. Fyrir þessu ákvæði eru eflaust réttmætar ástæður þó ekkert sé fjallað um þær í greinargerð frumvarpsins. Það er hins vegar ljóst að endurtryggingaráhætta er alþjóðleg í eðli sínu og því íþyngjandi fyrir íslenska váttryggjendur að vera útilokaðir frá stórum hluta hins alþjóðlega endurtryggingarmarkaðar, t.a.m. í Asíu og Ameríku. Alþjóðlegir endurtryggjendur eru enn fremur með starfsstöðvar í mörgum löndum og vandi getur verið að finna út í hvaða útibúi endurtryggingaráhættan liggur í raun. Það er jafnframt skynsamleg áhættudreifing af hálfu frumtryggingarfélags að skipta endurtryggingaráhættu sinni landfræðilega á aðra markaði.

Með þessu ákvæði er íslenskum váttryggingarfélögum settar töluverðar skorður hvað endurtryggingu varðar og setur beinlínis núgildandi samninga um endurtryggingu í uppnám. Í fljótu bragði er ekki að sjá sambærilegt ákvæði í tilskipun 2005/68/EB og ekki er að finna í greinargerð frumvarpsins rökstuðning fyrir því afhverju annað fyrirkomulag eigi að gilda um íslensk váttryggingarfélög en önnur innan EES.

Undanþáguheimild 3. mgr. 5. gr. er jafnframt of þröng því ákvæðið gerir aðeins ráð fyrir að undanþága sé veitt ef "sérstakar ástæður" eru fyrir hendi. Greinargerð frumvarpsins gefur engar vísbendingar um það hverslags ástæður gætu fallið þar undir.

Viðskiptaráð leggur til að 2. og 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins falli brott ef ljóst er að ákvæðin gangi lengra en ofangreind tilskipun.

Viðskiptaráð gerir einnig athugasemdir við 41. gr. frumvarpsins er varðar virka eignarhluti. Rétt er að ítreka ofangreinda athugasemd um lengd og framsetningu þessa ákvæðis, sem er virkilega

ábótavant. Það verður að hafa í huga að einstaklingar eiga að geta lesið, a.m.k. með sæmilega góðu móti, af ákvæðum laga hvernig þeim ber að haga sér og hvaða réttindi og skyldur hvíla á þeim. Sú hugsun virðist hafa fyrirfarist við smíði þessa ákvæðis.

Viðskiptaráð leggur til að 41. gr. frumvarpsins verði brotin niður í fleiri og aðgengilegri ákvæði.

Í fyrsta lagi er lagt til að orðalagi 1. mgr. 41. gr. verði breytt á þann hátt að aðili skuli leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fram hyggist hann eignast virkan eignarhlut í váttryggingarfélagi. Þetta er grundvallaratriði fyrir slíkan aðila að hafa í huga og núverandi orðalag, þ.e. að tilkynna skuli fyrirfram um áform, er ekki nægilega skýrt.

Viðskiptaráð leggur til að orðalagi 1. mgr. 41. gr. sé breytt til samræmis við ofangreint.

Í öðru lagi er athugasemd gerð við frest FME til að afgreiða tilkynningu aðila sem hyggst eignast virkan eignarhlut. Samkvæmt tilskipuninni þá eiga eftirlitsaðilar að hámarki að hafa 80 virka daga til að afgreiða slíka tilkynningu. Samkvæmt 2. mgr. 41. gr. þá hefur FME mun rýmri tíma til að afgreiða tilkynningar af þessu tagi. Jafnframt er ekki tiltekið hvort að 20 daga fresturinn í lok málgreinarinnar geti endurnýjast ef FME óskar aftur viðbótargagna. Það er mikilvægt að afgreiðslutími FME sé sem stystur, en þó auðvitað þannig að FME hafi ráðrúm til að leggjast í þá vinnu sem nauðsynleg er, en óvissa um eignarhald getur haft slæm áhrif á váttryggingarfélögin og váttryggjendur.

Viðskiptaráð leggur til að tímafrestur FME til að afgreiða tilkynningar um virka eignarhluti verði að fullu samræmdur tilskipuninni.

Í þriðja lagi gerir Viðskiptaráð athugasemdir við 10. mgr. 41. gr. sem felur í sér að atkvæðisréttur aðila sem eignast eða eykur við virkan eignarhlut sinn í óþökk FME falli niður fyrir 9,99% þar til hluturinn er seldur. Í þessu sambandi má velja því upp hvort ákvæði sem þetta skerði ekki um of þegar fengin réttindi. Dæmi um þetta er t.a.m. aðili sem kaupir 6% hlut, í óþökk FME, til viðbótar við 25% eignarhlut, en slíkur aðili þarf skv. ákvæðinu að sætta sig við talsverða skerðingu á atkvæðisrétti. Vissulega eiga aðilar ávallt að hafa vaðið fyrir neðan sig og fara að tilmælum FME. Nægir hins vegar ekki að aðilar sem þessir nái ekki þeim áhrifum sem þeir ætluðu sér með fjárfestingunni og séu beittir viðurlögum? Þarf að taka af þeim réttindi sem þeir höfðu áður sem hluthafar? Hér hefði verið þörf á mun betri rökstuðningi í greingargerð frumvarpsins sem vísar aðeins almennt til heilbrigðs og trúverðugs fjármálamarkaðar.

Viðskiptaráð leggur til að bætt verði við greinargerð frumvarpsins umfjöllun um ástæður að baki ákvæði 10. mgr. 41. gr. Að auki ætti að skoða sambærilegt fyrirkomulag í samanburðarlöndum okkar. Ef ákvæði þetta er á skjön við sambærileg ákvæði erlendis þá leggur Viðskiptaráð til að málgreinin verði samræmd þeim ákvæðum.

Einnig er óheppilegt að ákvæði sem þetta, sem felur í sér grundvallarbreytingar á skipan reglna um meðferð virkra eignarhluta, sé ekki afgreitt samhliða breytingum á sambærilegum ákvæðum annarra laga um fjármálaafyrirtæki. Það kemur fram í greinargerð frumvarpsins að ljóst sé að breyta þurfi ákvæðum annarra laga um fjármálaafyrirtæki til samræmis við þetta ákvæði. Rétt hefði verið að ráðast í þá vinnu samhliða þessari til að tryggja að sambærilegar reglur gildi um öll fjármálaafyrirtæki. Með því móti hefðu þeir aðilar sem hafa hagsmuna að gæta í öðrum

fjármálafyrirtækjum fengið tækifæri til að huga að þessum breytingum og koma með málefnanlegar athugasemdir.

Viðskiptaráð leggur til að 41. gr. frumvarpsins verði felld brott og sambærilegar breytingar lagðar til samhliða breytingum á öðrum lögum er varða fjármálastarfsemi.

Viðskiptaráð gerir jafnframt athugasemdir við 44. gr. frumvarpsins er kveður á um skipan stjórna váttryggingarfélag og hæfisskilyrði til stjórnarsetu. Ákvæðið hefur að geyma umfangsmiklar takmarkanir í þeim efnum sem miða að því að draga úr kross stjórnarsetu. Tekið er undir það sjónarmið sem fjallað er um í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að mikilvægt sé að eignarhald og stjórnarseta skapi ekki hættu á hagsmunaárekstrum og orðsporsáhættu.

Því verður samt sem áður að halda til haga að ákvæði þetta á sér ekki hliðstæðu í fyrrgreindri tilskipun og ekki er að finna samanburð í greinargerð frumvarpsins við önnur viðlíka ákvæði í lögum annarra landa. Viðskiptaráð hefur ávallt mælt til þess að ekki sé stuðst við séríslenskar reglur, sérstaklega þegar rökstuðningur fyrir þeim er ekki veittur. Sterkar líkur eru jafnframt til þess að svipaðar breytingar séu til umræðu í nágrannalöndum okkar. Þar sem reglum um stjórnarsetu verður ekki breytt með auðveldum hætti væri mun heppilegra taka mið af alþjóðlegri þróun í þessum efnum. Að auki má telja að vilji yfirvalda standi til þess að innleiða sambærilegar breytingar í aðra löggjöf er snertir fjármálastarfsemi. Með því að bíða með ákvæði þetta þar til línur fara að skýrast í samanburðarlöndum okkar er unnt að yfirfara heildstætt löggjöf um fjármálastarfsemi með það að leiðarljósi að innleiða sambærilegar breytingar.

Einstök atriði þessa ákvæðis orka jafnframt tvímælis og krefjast nánari athugunar. Þar má nefna nefna 2. mgr. ákvæðisins sem kemur í veg fyrir stjórnarsetu vegna tengsla við önnur váttryggingarfélög. Þetta kemur í veg fyrir að sömu aðilar sitji í stjórn váttryggingarfélags og líftryggingarfélags innan sömu samstæðu, sem þurfa skv. 12. gr. frumvarpsins að vera rekin í sérstöku félagi. Félagin eru samt sem áður nátengd og markaðssókn þeirra er gjarnan samtvinnuð. Hér er gengið skör lengra en t.a.m. í 55. gr. laga um fjármálafyrirtæki sem inniheldur reglur um sérstakt hæfi til að draga úr hættum á hagsmunaárekstrum.

Að auki er upptalning 2. mgr. afar víðtæk og því verið að útiloka stóran hóp frá stjórnarsetu. Fyrir því geta verið réttmætar ástæður en gæta verður að því að ofgera ekki. Í þeim efnum verður að skoða vísan málgreinarinnar í tengd félög. Hugtakið er ekki skilgreint nánar í greinargerð frumvarpsins; er átt við félög innan sömu samstæðu, tengsl gegnum hlutdeild eða önnur tengsl? Að auki er greinargerðin talsvert víðtækari en ákvæðið sjálft, en þar er t.a.m. rætt um sömu aðilar megi ekki sitja í stjórn váttryggingarfélags og fjármálafyrirtækis sem eru systurfélög. Talsvert vantar því uppá skýrleika þessarar málsgreinar.

Jafnframt er 4. málsl. 2. mgr. ákvæðisins einkar óskýr, en þar kemur fram að stjórnarmenn megi ekki hafa sýnt af sér háttsemi „sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði félagið“. Eins og fjallað var um hér að ofan þá verða einstaklingar að geta lesið það af lögum og reglum hvaða réttindi þeir eiga og hvaða skyldur þeir bera. Ekkert er fjallað um það í greinargerð frumvarpsins hvaða háttsemi um ræðir. Mat á slíkri háttsemi er afar vandasamt og ef ákvæðið tekur engum breytingum er ljóst að FME hefur hér tiltölulega frjálssar hendur. Slíkt tómarúm viðmiða er einungis til þess fallið að veikja stoðir jafnræðis og gagnsæis.

Auðvitað er mikilvægt að stjórnir fyrirtækja og fyrirtækin sjálf beri með sér ásýnd fagmennsku og standi fyrir trúverðugum vinnubrögðum. Það verður hins vegar aðeins gert með hæfa einstaklinga í stjórnnum þeirra. Of stífar hæfisreglur geta haft öndverð áhrif með því að minnka um of mengi hæfra einstaklinga. Að sama skapi verður að veða og meta hagsmuni af hæfisreglum og hagsmuni hluthafa af því að beita, tiltölulega óáreittir, sjálfsákvörðunarrétti sínum með því að kjósa þá fulltrúa sem þeir telja hæfir í stjórn fyrirtækjanna. Um þetta réttmæta sjónarmið er ekki fjallað í greinargerð frumvarpsins né heldur hvort hægt sé að ná sama árangri með öðrum og vægari leiðum.

Í ljósi þess að viðbúið er að taisverðar breytingar muni verða á hæfisreglum tengdum stjórnarsetu í samanburðarlöndum okkar, í ljósi annmarka þessa ákvæðis, í ljósi töluverðs skorts á nauðsynlegum skýringum við ákvæðið og í ljósi þess að rétt væri að umræða um þessar breytingar ætti sér stað samhliða breytingum á allri löggjöf tengdri fjármálastarfsemi leggur Viðskiptaráð til að 44. gr. frumvarpsins verði felld brott.

Að lokum vill Viðskiptaráð beina sjónum nefndarinnar og stjórnvalda að reglum um lágmarksgjaldþol sem tíðkast víða erlendis. Í mörgum löndum er váttryggingarfélögum heimilt að draga hlut endurtryggjenda í iðgjöldum frá gjaldþolshlutfalli og félögin geta þannig stillt af gjaldþol sitt með endurtryggingarsamningum sem taka tiltekin hluföll tjóna. Þar sem þetta fyrirkomulag tíðkast þá telst það eðlilegur hluti af fjárstýringu váttryggingarfélaga. Væri þessi leið farin hér gætu félögin takmarkað áhættu sína og staðist gjaldþolskröfur með minna fé en ella, sem kæmi minni váttryggingarfélögum afar vel. Að mati Viðskiptaráðs er full ástæða til að kanna þetta nánar með það að markmiði að fella heimild af þessu tagi inn í lögin.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllt,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs