

Alþingi
Erindi nr. þ 138/1029
komudagur 27.1.2010

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



Reykjavík, 26. janúar 2010.

Efni: Frumvarp til laga um váttryggingarstarfsemi (229. mál).

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

Viðskiptaráð Íslands skilaði inn umsögnum um fyrri frumvörp af sama meiði (225. mál, 136. löggjafarþing og 53. mál, 137. löggjafarþingi) og gerði við þau all nokkrar umsagnir. Almennu voru gerðar athugasemdir við framsetningu frumvarpanna, en mörg ákvæði þeirra voru afar torlesin. Að mati ráðsins gekk þetta á skjön við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði, þar sem almennt hefur verið leitast við að aðgreina efni laganna í stutt og læsileg ákvæði. Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar hafa verið gerðar töluverðar breytingar á framsetningu ákvæða til hins betra. Þrátt fyrir það gerir Viðskiptaráð nokkrar athugasemdir við eintök ákvæði frumvarpsins og verða þær nú reifðar.

I. kafli – gildisvið, starfshættir

Endurtrygging (5. gr.)

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-svæðisins nema fyrir liggji samstarfssamningur á milli FME og eftirlitsstjórnvalda í viðkomandi ríki um gagnkvæmt eftirlit með starfsemi endurtryggingarfélaga.

Fyrir þessu ákvæði eru eflaust réttmætar ástæður, t.a.m. þær er varða skilvirkt eftirlit af hálfu FME, þó ekki 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 sem getur, skv. upplýsingum Viðskiptaráðs, sett nógildandi 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. Af 50. gr. tilskipunarinnar er hins vegar ljóst að framkvæmdastjórn ESB hefur verið falið að annast tillögugerð vegna samningaviðræðna Evrópuráðsins við þriðju lönd um tilhögun viðbótareftirlits. Miklu skiptir að ráðuneytið og FME fylgist grannt með framgangi slíkra viðræðna og tryggi að íslensk váttryggingarfélög njóti þess hagræðis sem af þeim leiðir eins fljótt og unnt er.

Undanþáguheimild 3. mgr. 5. gr. er jafnframt of þröng, en heimildin gerir aðeins ráð fyrir að undanþága sé veitt ef "sérstakar ástæður" eru fyrir hendi. Greinargerðin gefur engar vísbendingar um það hverslags ástæður það gætu verið og því spurning hvort tilurð ofangreindra samninga geti fallið þar undir. Hnykkja mætti á því í greinargerðinni svo tryggt sé að FME hafi skýran lagagrundvöll til að veita undanþágu í þeim tilvikum.

Viðskiptaráð leggur til að 2. og 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins falli brott ef ákvæðin ganga lengra en tilskipunin.

VI. kafli – virkur eignarhlutur, hlutabréf og lánveitingar

Viðskiptaráð gerir einnig athugasemdir við VI. kafla frumvarpsins. Sá kafli hefur þó tekið umtalsverðum breytingum til batnaðar frá fyrri frumvörpum hvað framsetningu og lengd ákvæða varðar og ber að fagna því. Þá ber einnig að fagna því að efnahags- og viðskiptaráðuneytið stefni, sbr. þingmál 343 á yfirstandandi löggjafarþingi, að innleiðingu þeirra umtalsverðu breytinga sem ákvæði kaflans hafa í för með sér samhliða álíka breytingum á ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki.

Eignaraðild (41. gr.)

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 slíka 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.

Staðfesting FME (42. gr.)

Í öðru lagi er athugasemd gerð við frest FME, skv. 1. mgr. 42. gr., 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. FME hefur hins vegar samkvæmt ákvæðinu 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, 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 váttryggingarfélagin og váttryggjendur.

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

Tilkynning ekki send (45. gr.)

Í 45. gr. frumvarpsins er gerð breyting á sambærilegu ákvæði fyrri frumvarps sama efnis, nánar tiltekið 10. mgr. 41. gr. þess frumvarps, sem er af hinu góða. Fyrri frumvarpið fól þannig í sér að atkvæðisréttur aðila sem eignast myndi eða auka við virkan eignarhlut sinn í óþökk FME féll niður fyrir 9,99% þar til hlutur væri seldur. Ekki verður séð af greinargerð þessa frumvarps að það sé ætlunin með 45. gr., enda ætti almennt að nægja að viðkomandi myndi ekki ná þeim áhrifum sem hann ætlaði sér með fjárfestingunni og að hann yrði við það mögulega beittur talsverðum viðurlögum.

VII. kafli – stjórn, endurskoðun og reikningsskil

Stjórn (54. gr.)

Viðskiptaráð gerir jafnframt athugasemdir við 54. gr. frumvarpsins er kveður á um skipan stjórna váttryggingarféлага og hæfisskilyrði til stjórnarsetu. Ákvæðið hefur að geyma umfangsmiklar takmarkanir í þeim efnum sem m.a. 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. Miklar 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 efnunum. Með því að biðja með ákvæði þetta þar til línur fara að skýrast í samanburðarlöndum okkar er unnt að yfirfara heildstætt iöggjöf um fjármála- og váttryggingarstarfsemi með það að leiðarjóni að innleiða sambærilegar breytingar, en samkvæmt áður nefndu frumvarpi efnahags- og viðskiptaráðherra (þingmál 343) er stefnt að innleiðingu álíka ákvæðis í lög um fjármálafyrirtæki.

Að auki er upptalning 54. mgr. afar víðtæk og því hætt við að verið sé að útiloka stóran hóp frá stjórnarsetu. Fyrir því geta verið réttmætar ástæður en gæta verður að því að ofgera ekki. Í þeim efnunum verður t.a.m. að skoða vísan 5. mgr. í tengd félög. Hugtakið er ekki skilgreint nánar í greinargerð frumvarpsins; er átt við félög innan sömu samstæðu, tengsl gegnum hlutdeild eða önnur tengsl? Því vantar talsvert uppá skýrleika þessarar málsgreinar.

Þá er 4. málsl. 4. 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“. Almennt er við það miðað að einstaklingar geti lesið það af lögum og reglum hvaða réttindi þeir eiga og hvaða skyldur þeir bera, en ekkert er um það fjallað 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 frjálsar hendur. Slíkt tómarúm viðmiða er einungis til þess fallið að veikja stoðir jafnræðis og gagnsæis.

Vissulega er mikilvægt að stjórnir fyrirtækja og fyrirtæki sjálf beri með sér ásýnd fagmennsku og standi fyrir trúverðugum vinnubrögðum. Það verður jú aðeins gert með hæfa einstaklinga í stjórnnum þeirra, en of stífar hæfisreglur geta haft öndverð áhrif með því að minnka um of mengi hæfra einstaklinga. Að sama skapi verður að vega 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 stjórnir fyrirtækja. 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 talsverðar breytingar muni verða á hæfisreglum tengdum stjórnarsetu í fjármála- og váttryggingarfyrirtækjum í samanburðarlöndum okkar leggur Viðskiptaráð til að 54. gr. frumvarpsins verði endurskoðað í samræmi við alþjóðlega þróun.

Að lokum vill Viðskiptaráð beina sjónum nefndarinnar og ráðuneytisins að reglum um lágmarksgjaldþol sem tíðkast víða erlendis. Í mörgum löndum er váttryggingarfélögum heimilt að draga hlut endurtryggjenda í iðgjöldum frá gjaldþolshlutfalli, sbr. a. liður 2. tl. 36. gr. tilskipunarinnar, 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 váttryggingarfélaganna. 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 fyrir nefndina að kanna þetta nánar.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga, en hvetur til þess að tekið verði tillit til framlagðra tillagna.

Virðingarfyllt,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs