

Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. febrúar 2013

Varðar: frumvarp til laga um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um miðlun váttrygginga (markaðssetning, stjórnarhættir og eftirlit), 489. mál.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til frumvarps um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um miðlun váttrygginga og gera eftirfarandi athugasemdir um frumvarpið.

2. gr.

1. mgr.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. ber váttryggingafélögum að fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. SFF vilja benda á að hér er ekki ljóst hvað er átt við með viðurkennda stjórnarhætti fyrirtækja. Að mati SFF eru t.d. reglur Viðskiptaráðs Íslands, Samtaka atvinnulífsins og Nasdaq OMX Iceland um stjórnarhætti fyrirtækja viðurkenndar reglur samkvæmt lögnum. Nauðsynlegt er að skýrt sé við hver er skilningur löggjafans og eftirlitsaðila hvað þetta varðar.

2. mgr.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins ber váttryggingafélögum að tilgreina á vefsíðu nöfn og hlutfallslegt eignarhald allra þeirra sem eiga 5% eða stærri hlut í félaginu. Sambærilega reglu er að finna í 19. gr. l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki og kom sú regla inn í þá löggjöf árið 2010 sbr. breytingarlög nr. 75/2010, eins og minnst er á í frumvarpi þessu.

Í nefndarátliti meirihluta viðskiptanefndar vegna framangreindra breytingarlaga segir að 5% reglan eigi að tryggja gagnsæi. Engin rök eru í greinagerð með frumvarpinu um hvers vegna þörf sé talin á því að þessi regla gildi um váttryggingafélög. SFF telja nauðsynlegt að betri rökstuðningur og umfjöllun sé í frumvarpinu um hvers vegna þessa sé þörf hjá váttryggingafélögum, m.a. af hverju þurfi að miða við 5% eignarhlut en ekki t.d. 10% sem er virkur eignarhlutur í félagi. Reglan er íbýngjandi fyrir fyrirtækin og eigendur þeirra. Velta má því fyrir sér hvort ekki sé eðlilegra og nægilegt að þessar upplýsingar séu birtar í ársskýrslu váttryggingafélaga en skv.65. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006 skal í ársreikning birta upplýsingar um 10% eignarhlut.

Í dag er ekkert af váttryggingafélögnum skráð á skipulegum verðbréfamarkaði en það kann hins vegar að breytast á næstu misserum. Í lögum um verðbréfiðskipti nr. 108/2007 er fjallað um breytingu á verulegum hlut atkvæðisréttar (flöggun), þ.e. í kafla 9. Samkvæmt lögnum er meginreglan sú að eigandi hluta eða heimildarskírteina skal tilkynna til útgefanda og FME ef breyting verður á eignarhaldi hans þannig að atkvæðisréttur hans hækkar eða lækkar þannig að hann rjúfi ákveðin mörk, 5, 10, 15 % o.s.frv., sbr. eins og tiltekið er í lögum um verðbréfiðskipti. Útgefandi skal svo eins fljótt og auðið er, eigi síðar en næsta viðskiptadag eftir að tilkynning berst honum, birta opinberlega allar upplýsingar sem finna má í tilkynningunni, sbr. 1. mgr. 87. gr. sömu laga. SFF telja að ekki hafi verið færð gild rök

fyrir því að þörf sé á meira gagnsæi en gerð er krafa um þegar kemur að útgefanda á skipulögðum verðbréfamarkaði.

3. mgr.

Í 3. mgr. 2. gr. segir að Fjármálaeftirlitið setji reglur um hvað teljist góðir viðskiptahættir og venjur í váttryggingaviðskiptum. Samkvæmt athugasemdum við ákvæðið eru slíkar reglur í undirbúningi hjá Fjármálaeftirlitinu. Sambærilegt ákvæði er að finna í 19. gr. l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Ákvæðið kom inn í lög um fjármálafyrirtæki árið 2010 og Fjármálaeftirlitið hefur enn ekki, 2 árum síðar, birt reglurnar, enda er um að ræða mjög matskennt efni og erfitt að sjá hvernig er hægt að setja reglur um góða viðskiptahætti og venjur eða sjá fyrir hvernig slíkar reglur kunni að líta út. Í raun má segja að það felist í orðinu „venjur“ að ekki er um skriflegar reglur að ræða. Venjur eru eitthvað sem er í stöðugri þróun og erfitt að festa niður í skráðum reglum. Flóran af því sem getur komið fram er endalaus og skráðar reglur geta gert váttryggingafélögum og eftirlitsaðilum erfitt um vik við að bregðast við nýjum aðstæðum ef reglur eru of niðurnjörvaðar. Líklegt er að of fastmótaðar reglur þegar að þessu kemur séu til þess fallnar að hamla framþróun í góðum viðskiptaháttum og venjum.

Fjármálaeftirlitið hefur skv. 8. gr. l. nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skyldu til að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Fjármálaeftirlitið hefur í gegnum tíðina nýtt þessa heimild til að setja reglur um afmörkuð málefni. Sem dæmi má nefna leiðbeinandi tilmæli um starfshætti váttryggingasölumanna, váttryggingamiðlara, váttryggingaumboðsmanna og váttryggingafélaga. Samkvæmt framangreindu leggjast SFF gegn því að settar verði sérstakar reglur um góða viðskiptahætti og venjur enda hefur Fjármálaeftirlitið nú þegar heimild til að hafa eftirlit með þessum þáttum.

3. gr.

SFF gera ekki efnislegar athugasemdir við ákvæðið en benda á að í 2. mgr. er talað um „lögbundnar tryggingar“. Venjan er að nota orðið lögbundnar ábyrgðartryggingar en það hefur ekki sömu merkingu og lögbundnar tryggingar. **SFF leggja til eftirfarandi breytingu á 2. mgr. 3. gr. :**

Einungis váttryggingafélögum sem hafa viðeigandi starfsleyfi hér á landi er heimilt að selja lögbundnar ábyrgðartryggingar tryggingar.

4. gr.

Lykilstarfsmaður

Í 4. gr. frumvarps er komin fram skilgreining á hugtakinu lykilstarfsmaður. SFF gera ekki athugasemdir við skilgreiningu hugtaksins. FME gerði á árinu 2011 kröfu um að váttryggingafélög settu sér innri reglur um hæfi lykilstarfsmanna sem tækju mið af leiðbeinandi tilmælum FME nr. 3/2010, þrátt fyrir að hugtakið lykilstarfsmaður væri ekki skilgreint í lögum um váttryggingastarfsemi. FME veitti váttryggingafélögum ítarlegri leiðbeiningar um hvaða starfsmenn váttryggingafélaga teldust til lykilstarfsmanna með dreifibréfi dags. 14. apríl 2011. Þar er tekið fram að hafa verði til hliðsjónar að öll stjórnarstörf sem fela í sér umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu hvers félags, teljist sjálfkrafa til lykilstarfa. FME tekur í bréfinu dæmi um slík störf en það eru störf aðstoðarforstjóra, fjármálastjóra og yfirmanns eignastýringar.

Í greinargerð frumvarpsins eru tryggingastærðfræðingur og aðallögfræðingur taldir upp sem dæmi um aðila sem teljast lykilstarfsmenn váttryggingafélags. Hlutverk bæði tryggingastærðfræðings og aðallögfræðings felst í því að túlka staðreyndir og veita ráðgjöf, en ekki að taka viðskiptaákvarðanir. Túlkun tryggingastærðfræðings eða lögmanns getur vissulega haft áhrif á ákvarðanatöku innan félagsins en þessir aðilar hafa almennt ekki umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu váttryggingafélaganna. Samkvæmt

skilgreiningu á hugtakinu er lykilstarfsmaður einhver sem hefur umboð til að taka slíkar ákvarðanir. Athugasemdir í greinagerð eru ekki til þess fallnar að skýra hvaða aðilar innan váttryggingafélaga teljist lykilstarfsmenn. SFF telja að slíkt ósamræmi milli afstöðu FME og löggjafans sé mjög óæskilegt og nauðsynlegt að skýrt sé hvaða starfsmenn teljist lykilstarfsmenn. Það er mat SFF að í ljósi skilgreiningar á hugtakinu lykilstarfsmaður sé nærtækast að nefna sem dæmi um lykilstarfsmenn, t.d. forstjóra, framkvæmdastjóra fjármálasviðs og eignastýringar.

4. og 7. gr.

Útvistun

Í 4. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á hugtakinu útvistun. Ekki hefur hugtakið verið áður skilgreint í lögum um váttryggingastarfsemi. Samkvæmt 7. gr. frumvarpsins ber váttryggingafélögum að tilkynna til Fjármálaeftirlitsins þegar **verkefnum þess** er útvistað án þess að afmarkað sé hvað teljist til verkefna váttryggingafélaga. Undir skilgreiningu útvistunar samkvæmt 4. gr. geta því fallið margvísleg verkefni váttryggingafélaga, má þar m.a. nefna tölvumál, innheimta, tjónaskoðanir, lögræðiþjónusta, þrif og jafnvel aðkeypt þjónusta við að setja bréf í umslög. SFF taka undir það að vissulega sé ákveðin starfsemi váttryggingafélaga sem eðlilegt er að tilkynnt sé til Fjármálaeftirlitsins þegar henni er útvistað en eðlilegt sé að frumvarpið skilgreini hvaða verkefni þetta séu.

Þess má geta að skv. 49. gr. tilskipunar EB nr. 2009/138¹ er útvistun bundin við þýðingarmikil eða mikilvæga rekstrarþætti eða starfsemi.

SFF leggja til eftirfarandi breytingu á 7. gr. frumvarpsins:

Váttryggingafélagi er heimilt að útvista verkefnum sínum. Váttryggingafélag skal tryggja að þjónustuaðili hafi hæfni, getu og öll leyfi, sem krafist er samkvæmt lögum, til að inna af hendi útvistuð verkefni af áreiðanleika og fagmennsku. Ábyrgð váttryggingafélags gagnvart viðskiptavinum sínum helst óbreytt þó það feli öðrum hluta af verkefnum sínum. ~~Útvisti váttryggingafélag verkefnum sínum skal það senda Fjármálaeftirlitinu tilkynningu þess efnis eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar. Váttryggingafélag skal senda Fjármálaeftirlitinu tilkynningu þegar kemur til útvistunar á þýðingarmiklum eða mikilvægum rekstrarþáttum eða starfsemi.~~

9. gr.

Samkvæmt 9. gr. bætist við ný málsgrein. SFF gera ekki efnislega athugasemd við málsgreinina en benda á rangt er vísað til ákvæðisins. Viðkomandi breyting á við 2. mgr. 1. tl. 1. mgr. 32. gr. og 2. mgr. 2. tl. 1. mgr. 32. gr. Samkvæmt því ætti ákvæðið að orðast svo :

Á eftir 4. mgr. 32. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo: Fjárhæðir skv. 2. mgr. 1. tl. 1. mgr. 32. gr. og 2. mgr. 2. tl. 1. mgr. 32. gr. skulu taka breytingum 31. desember ár hvert í samræmi við breytingar frá 20. mars ár hvert á samræmdri vísitölu neysluverðs í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins frá gildinu 111,2 í september 2002. Fjárhæðir skulu þó ekki breytast nemi hækkunin frá síðustu breytingu lægra hlutfalli en 5%.

¹ Um er að ræða Solvency II tilskipunina sem felur í sér væntanlega löggjöf fyrir váttryggingafélög. <http://www.althingi.is/alttext/140/s/pdf/0979.pdf>

16. gr.

b. liður: 1. mgr.

Á síðustu árum hefur verið gengið langt af hálfu löggjafans við að þrengja möguleika til stjórnarsetu í váttryggingafélögum og sífellt orðið erfiðara að finna einstaklinga sem teljast hæfir til að sitja í stjórn váttryggingafélaga. SFF telja eðlilegt að á komandi misserum verði skoðað hvemig þau ákvæði eru í samanburði við ákvæði í öðrum ríkjum og skoða þá hvort hugsanlega hafi verið gengið of langt í að auka hæfiskröfur stjórnarmanna eftir efnahagshrunið. Þessi skoðun væri mikilvægt innlegg í umræðuna hér á landi, sérstaklega sökum þess fámennis sem við búum við og samkeppnislegrar nauðsynjar þess að stakkur sé sniðinn eftir vexti. Í 1. mgr. 16. gr. eru sett takmörk fyrir því að lögmenn sem eiga sæti í stjórn eftirlitsskylds aðila geti verið lögmenn annars eftirlitsskylds aðila. Með ákvæðinu er atvinnufrelsi lögmanna settar verulegar skorður.

Fyrir Alþingi liggur frumvarp til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, mál 501. Í 7. gr. þess frumvarps er að finna ákvæði sem er ætlað að draga úr takmörkunum á möguleikum lögmanna til að eiga sæti í stjórn eftirlitsskylds aðila. SFF leggja mikla áherslu á að sömu sjónarmið verði lögð til grundvallar í breytingum á lögum um váttryggingastarfsemi og dregið verði úr takmörkunum á möguleikum lögmanna til að eiga sæti í stjórn váttryggingafélaga. Að því sögðu er það mat SFF að breytingin í 7. gr. frumvarps til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki gangi ekki nægilega langt til að ná þeim tilgangi. SFF vísa til umfjöllunar í umsögn sinni um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, dags. 29. janúar sl., þar sem sjónarmið samtakanna koma fram.

b. liður: 2. málsliður. 2. mgr.

Hér er einkum lögð til sú breyting á 5. mgr. 54. gr., sem verður 8. mgr. 54. gr. nái a. liður 16. gr. frumvarpsins fram að ganga, að orðað er með skýrari hætti en í núgildandi lagatexta bann við því að stjórnarmenn í váttryggingafélagi o.fl. sitji í stjórn annars eftirlitsskylds aðila eða félags í nánnum tengslum við það. Engar athugasemdir eru gerðar við þær orðalagsbreytingar sem hér eru lagðar til, enda þykja þær horfa til bóta. Þess skal þó getið að í upphafsorðum lokamálsliðar málgreinarinnar segir: „Starfsmönnum váttryggingafélaga...“ Væntanlega á hér að standa: „Starfsmönnum váttryggingafélags...“ Ekki verður séð að það hafi verið af ráðnum hug að breyta hér orðinu váttryggingafélag úr eintölu í fleirtölu, enda gefur samhengi textans í setningunni ekki tilefni til slíks.

Upphaf 2. málsliðar 6. mgr. 54. gr. er í frumvarpinu ritað svo: „Stjórnarseta samkvæmt þessari grein...“ Af samhenginu, svo og textanum í núgildandi lögum, þykir ljóst að hér eigi að standa: „Stjórnarseta samkvæmt þessari málgrein...“

6. mgr.

Í lok 6. mgr. er lagt til að bætt verði við nýjum málslið þar sem segir að meiri hluti stjórnarmanna skuli ávallt vera óháður félögum innan sömu félagasamsteypu. Í athugasemdum við lagafrumvarpið er ekki að finna neina skýringu eða rökstuðning fyrir þessari tillögu. Þá verður ekki séð að hún byggist á þeim tilskipunum Evrópusambandsins sem innleiddar eru í íslenskan rétt með lögum nr. 56/2010. Er með engu móti ljóst hvert sé markmið þessarar breytingartillögu og hvaða réttarástandi er verið að bregðast við með henni. Verði tillaga þessi á hinn bóginn að lögum skerðir hún verulega möguleika váttryggingafélaga til að velja stjórnarmenn sem fullnægja bæði almennum og sérstökum hæfisskilyrðum. Á það ber að líta að stjórnir sem geta fallið undir undanþáguákvæði 6. mgr. eru einkum og sér í lagi stjórnir líftryggingafélaga sem eru undir yfirráðum eða að öllu leyti í eigu váttryggingafélags eða fjármálafyrirtækis og eftir atvikum stjórnir annarra félaga sem hafa leyfi til váttryggingareksturs en hafa í reynd engan slíkan rekstur með höndum (eru í svokölluðu „run off“ ferli). SFF telja að með breytingunni sé gengið lengra en

nauðsyn beri til og er til að mynda gengið lengra en gert er í lögum um fjármálafyrirtæki um sama efni.

Í þessu sambandi skal á það bent að í 5. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki er mælt fyrir um að slík stjórnarseta, þ.e. krossstjórnarseta skv. undanþágu 4. mgr. 52. gr., laga um fjármálafyrirtæki, er háð því að hún skapi ekki, að mati Fjármálaeftirlitsins, hættu á hagsmunaaðrekstrum á markaði. Sambærilegt ákvæði er að finna í 6. mgr. 54. gr. núgildandi laga um váttryggingarstarfsemi nr. 56/2010. Ekki er ástæða til að hafa annað fyrirkomulag í tilviki váttryggingarfélaga en hjá fjármálafyrirtækjum. Mikilvægt er að stjórnir váttryggingarfélaga séu skipaðar hæfum einstaklingum og telja SFF að þessi breyting feli í sér hættu á að minna hæfir einstaklingar muni skipaðir í stjórnir váttryggingarfélaga. Sá áskilnaður að meirihluti stjórnarmanna í váttryggingarfélagi skuli óháður öðrum eftirlitsskyldum aðilum, þ.m.t. eiganda, takmarkar verulega möguleika félags á að finna hæfa stjórnarmenn. SFF telja að hluthafi í félagi geti ákveðið hverjir sitji í stjórn váttryggingafélags hvaða stöðu þeir hafa að gegna að því gefnu að ekki skapist hætta á hagsmunaaðrekstrum. Um váttryggingafélög gilda sömu reglur um hæfi til stjórnarsetu og um aðra aðila á fjármálamarkaði og er ekki ástæða til að ganga lengra og setja þeim strangari reglur en öðrum eftirlitsskyldum aðilum og það hefur ekki sýnst sig hingað til að krossstjórnarseta innan sömu samstæðu hafi skapað hagsmunaaðrekstra.

Þótt starfsemi skaðatryggingarfélaga og líftryggingarfélaga sé í aðskildum félögum þá er starfsemin og rekstur félaga eins og hér um ræðir það tengdur og náinn hér á landi að móðurfélagið (skaðatryggingafélagið) og þeir sem þar sinna hinni daglegu starfsemi hafa að jafnaði fulla burði til að geta haft stjórn dótturfélagsins (líftryggingafélagsins) með höndum og án þess að hætta skapist á hagsmunatengslum á fjármálamarkaði eða að slíkt skaði heilbrigðan og traustan rekstur viðkomandi váttryggingafélags. Verður ekki betur séð en núgildandi heimildir Fjármálaeftirlitsins til að meta hvort hættur, eins og hér um ræðir, geti skapast í einstöku tilfellum dugi fullkomlega til að koma í veg fyrir þær hættur sem í því geta fallist þegar starfsmenn móðurfélags taka sæti í stjórn dótturfélags við þær aðstæður sem hér að framan hefur verið lýst. Er því eindregið lagt til að lokamálsliður í b. lið 16. gr. frumvarpsins um að meiri hluti stjórnarmanna skuli ávallt vera óháður félögum innan sömu félagasamstæðu verði felldur brott.

Varamenn í stjórn váttryggingarfélaga

Samkvæmt 54. gr. laga um váttryggingastarfsemi skal skipa einn varamann í stjórn að baki hverjum stjórnarmanni. Í frumvarpi til breytingar á lögum um fjármálastarfsemi, 501. mál, er ákvæði þar sem ráðgert er að hverfa frá þeirri kröfu um að varamaður standi að baki hverjum stjórnarmanni, og að nægilegt sé að kjósa tvo varamenn. SFF telja eðlilegt að samskonar kröfur séu gerðar í lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki þegar kemur að hæfiskröfum stjórnarmanna. Varðandi þetta vísa SFF m.a. til umfjöllunar í umsögn sinni um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, dags. 29. janúar sl., þar sem sjónarmið samtakanna koma fram.

SFF vísa til rökstuðnings við 1. mgr. 16. gr. hér að framan. um að sömu sjónarmið eiga við þegar kemur að skipun stjórnar í váttryggingafélögum og fjármálafyrirtækjum hvað varðar það að stórauðnar hæfniskröfur til stjórnarmanna síðustu ár hafa gert eftirlitsskyldum aðilum verulega erfitt fyrir að finna hæfa aðila í stjórn. SFF telja eðlilegt að á komandi misserum verði skoðað hvernig þau ákvæði gildandi laga eru í samanburði við það sem þekkist í öðrum ríkjum og þá meta hvort hugsanlega hafi verið gengið of langt héraendis í að auka hæfiskröfur til stjórnarmanna eftir efnahagshrunið. Núverandi ákvæði hafa torveldað mjög að finna hæfa aðila innanlands til að taka að sér stjórnarstörf í fjármálafyrirtækjum.

Þó SFF fagna því að það virðist vera vilji löggjafans að hverfa frá kröfum um að varamaður standi að baki hverjum stjórnarmanni er það mat SFF að eðlilegra væri að mæla fyrir um að heimila að stjórn væri eingöngu skipuð aðalmönnum, þó þannig að ávallt væri sami

lágmarksfjöldi stjórnarmanna og lög mæla fyrir um. Hafa þarf í huga að þegar aðili er beðinn um að bjóða sig fram til varamanns er hann á sama tíma að setja á sig ýmsar kvaðir í formi takmörkunar á atvinnufrelsi o.fl. Afar sjaldgæft er að varamenn séu kallaðir til á stjórnarfundum.

Með hliðsjón af framangreindu leggja SFF til eftirfarandi breytingu á 1. mgr. 54. gr.

Í váttryggingafélagi, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, skal stjórn kjörin á aðalfundi samkvæmt ákvæðum samþykka félagsins. Samtala aðal- og varamanna í stjórn váttryggingafélags skal vera fimm hið minnsta...

SFF óska jafnframt eftir því að koma á fund nefndarinnar og útskýra sjónarmið sín nánar.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Vigdís Halldórsdóttir, lögfræðingur