



19. apríl 2022

Minnisblað

Viðtakandi: Forsætisráðuneytið

Sendandi: Seðlabanki Íslands

Efni: Beiðni um álit Seðlabanka Íslands á eftirlitshlutverki bankans.

Vísað er til tölvubréfs forsætisráðuneytisins 9. apríl sl. þar sem óskað var eftir álit Seðlabanka Íslands á eftirlitshlutverki bankans í tengslum við útboð Bankasýslu ríkisins á hlutum í Íslandsbanka með tilboðsfyrirkomulagi 22. mars 2022. Óskað var álots á annars vegar almennu eftirlitshlutverki bankans út frá lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og hins vegar sértæku eftirlitshlutverki út frá tilteknum lögum og reglum.

Eftirlit Seðlabanka Íslands nær ekki til eftirlits með Bankasýslu ríkisins, hvorki stjórnsýslu hennar né hlutverks hennar er kemur að sölumeðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þá hefur Seðlabankinn ekki eftirlit með framkvæmd laga nr. 155/2012 um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Varðandi sértækt eftirlitshlutverk Seðlabankans þá hefur bankinn eftirlit með framkvæmd tiltekinna laga og reglna á fjármálamarkaði og er gerð nánari grein fyrir þeim hér að neðan.

Í aðdraganda útboðs á hlutum í Íslandsbanka veitti Seðlabankinn umsögn um þau atriði sem kveðið er á um í 2. gr. laga nr. 155/2012, þ.e. um jafnræði bjóðenda, líkleg áhrif sölu á gjaldeyrismarkað, gjaldeyrisforða og laust fé í umferð. Áskilnaður um umsögn Seðlabankans var lögfestur í kjölfar nefndarálits um breytingu á frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum. Í því sambandi má einnig vekja athygli á umsögn Seðlabankans um frumvarpið á sínum tíma¹. Með lögbundinni umsögn Seðlabankans, skv. 2. gr. laga nr. 155/2012, um jafnræði bjóðanda í þessu samhengi er átt við að Seðlabankinn skyldi kanna áhrif þess á efnahagslega þætti málsins, þ.e. hvort kaupendur yrðu erlendir eða innlendir og hvort notaðar yrðu aflandskrónur sem keyptar voru með afslætti. Með gildistöku laga nr. 70/2021 féllu brott öll eftirstæð fjármagnshöft, þ. á m. lög nr. 37/2016 um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum. Þar sem núgildandi laga- og regluverk gerir ekki greinarmun á innlendum og erlendum fjárfestum og fullt jafnræði ríkir á milli þeirra voru ekki forsendur til þess að ákvæðið um jafnræði kæmi til sérstakrar skoðunar í umsögn Seðlabankans sem veitt var 2. mars 2022. Seðlabankinn benti sérstaklega á það í umsögn sinni að í henni væri ekki lagt mat á hvort fyrirhugað fyrirkomulag sölumeðferðar Bankasýslunnar uppfyllti meginreglur

¹ [141-679.pdf \(althingi.is\)](#)

sölumeðferðar laga nr. 155/2012, svo sem varðandi jafnræði bjóðanda, sbr. 3. gr. laganna. Þá var það tiltekið sérstaklega varðandi mögulegt jafnræði bjóðenda að í VI. kafla laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (fftl.) væru gerðar lágmarkskröfur til hæfis virkra eigenda fjármálafyrirtækja og að ekki væru lagaskilyrði fyrir hendi til þess að Seðlabankinn gerði ríkari kröfur en þar koma fram. Í því sambandi benti Seðlabankinn á það í umsögn sinni dags. 15. janúar 2021, í aðdraganda almenna útboðsins á hlutum í Íslandsbanka, að við val á kaupendum í beinni sölu ætti ríkið hins vegar að geta lagt mat á kaupendur á mun breiðari grundvelli enda ekki bundið af reglum um mat á hæfi.

Í ljósi eftirlitshlutverks Seðlabankans eins og það er skilgreint í lögum hefur bankinn ekki forsendur til þess að tjá sig sérstaklega um málefni sem eru beintengd sölu ríkisins á eignarhlut í Íslandsbanka og er neðangreind umfjöllun því afmörkuð við lög og reglur sem almennt gilda við framkvæmd útboðs, sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, breytingum á eignarhaldi þeirra og takmörkun á lánveitingum fjármálafyrirtækja.

1. Almenn eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands

Í tölvubræfi forsætisráðuneytisins er óskað eftir álitum bankans á almennu eftirlitshlutverki Seðlabankans, m.a. með vísan til laga um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi, með Bankasýslu ríkisins og stjórnasýslu hennar, ekki síst hvað viðkemur hlutverki hennar varðandi sölumeðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sbr. lög þar að lútandi.

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur eftirlit með þeim aðilum sem tilgreindir eru í 2. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi. Bankasýsla ríkisins er ekki eftirlitsskyldur aðila samkvæmt framangreindu ákvæði og lýtur ekki eftirliti fjármálaeftirlitssins. Þá hefur fjármálaeftirlitið ekki eftirlit með framkvæmd laga nr. 155/2012 um sölumeðferð eignarhluta ríkisins á fjármálafyrirtækjum.

Fjármálaeftirlitið mat Ríkissjóð Íslands, þ.e. Bankasýslu ríkisins sem fer með eignarhlut ríkissjóðs, [hæfan til að fara með virkan eignarhlut í Íslandsbanka á árinu 2016](#). Matið takmarkast við það hvort aðili sé hæfur til að fara með virkan eignarhlut út frá hæfisskilyrðum 2. mgr. 42. gr. ffl., sbr. neðangreinda umfjöllun. Þá hefur fjármálaeftirlit Seðlabankans viðvarandi eftirlit með því að virkur eigandi uppfylli framangreind hæfisskilyrði.

2. Sérstækt eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands

Í tölvubræfi forsætisráðuneytisins er óskað eftir álitum bankans á sérstæku eftirlitshlutverki Seðlabankans t.d. með vísan til laga um verðbréfavíðskipti og laga um fjármálafyrirtæki, hvort sem viðkemur eftirliti meðan á sölumeðferð stendur en ekki síður í framhaldi af því.

Hér að neðan er gerð grein fyrir mögulegum verkefnum fjármálaeftirlits Seðlabankans tengdum sölumeðferð ríkisins á eignarhlutum í Íslandsbanka.

a. Verðbréfamarkaðseftirlit

Útboðið 22. mars. sl. á hlutum í Íslandsbanka var ekki almennt útboð og það var kynnt þannig að því væri eingöngu beint að hæfum fjárfestum.² Mikilvægt er að fram komi að fjármálaeftirlitið hefur ekki eftirlit með heildarferli útboða þótt einstakir þættir útboða geti komið til skoðunar ef grunur vaknar um lögbrot. Þá hefur fjármálaeftirlitið enn síður aðkomu að útboðum sem er beint að hæfum fjárfestum þar sem ekki er skylt að gefa út útboðslýsingu vegna útboðs nema því sé beint að almennum fjárfestum. Ef útboðslýsing er gefin út fer fjármálaeftirlitið yfir hana og staðfestir hana ef öll lagaskilyrði eru uppfyllt.

Í einföldu máli hefur eigandi verðbréfa frjálst val um söluaðferð í útboði að því gefnu að hún brjóti ekki gegn ákvæðum laga. Ekki eru ákvæði í lögum sem fjalla með ítarlegum hætti um hvernig standa skuli að útboðum.

Almennt séð gætu eftirfarandi þættir útboða komið til skoðunar hjá fjármálaeftirlitinu ef grunur vaknaði um lögbrot, en ekki er um tæmandi upptalningu að ræða:

- Söluaðilar þurfa að tryggja gætilega meðferð innherjaupplýsinga en í útboði geta upplýsingar um framboð og eftirspurn talist vera innherjaupplýsingar í skilningi reglugerðar ESB nr. 596/2014 (MAR) sem var innleidd með lögum nr. 60/2021 um aðgerðir gegn markaðssvikum.

² Hugtakið „hæfir fjárfestar“ er skilgreint í e) lið 2. gr. reglugerðar ESB nr. 2017/1129 en reglugerðin var innleidd með lögum nr. 14/2020 um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði: Um er að ræða eftirfarandi aðila:

1) a) lánastofnanir, b) verðbréfafyrirtæki, c) aðrar fjármálastofnanir sem hafa starfsleyfi eða eru reglufestar, d) váttryggingafélög, e) sameiginlegir fjárfestingarsjóðir og rekstrarfélög slíkra sjóða, f) lífeyrissjóðir og rekstrarfélög slíkra sjóða, g) seljendur hrávöru og hrávöruafleiða, h) staðbundnir aðilar, i) aðrir stofnanafjárfestar.

2) Stór fyrirtæki sem uppfylla tvær af eftirfarandi stærðarkröfum: — niðurstöðutölu efnahagsreiknings: 20 000 000 evrur — hreina veltu: 40 000 000 evrur — eigið fé: 2 000 000 evrur

3) Ríkisstjórnir og héraðsstjórnir, þ.m.t. opinberir aðilar sem stjórna opinberum skuldum á lands- eða svæðisvísu, seðlabankar, alþjóðlegar og yfirþjóðlegar stofnanir eins og Alþjóðabankinn, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Seðlabanki Evrópu, Fjárfestingarbanki Evrópu og aðrar svipaðar alþjóðastofnanir.

4) Aðrir stofnanafjárfestar sem hafa þá aðalstarfsemi að fjárfesta í fjármálagerningum, þ.m.t. einingar sem fást við verðbréfun eigna eða önnur fjármögnunarviðskipti.

5) Einstaklingar eða aðilar sem uppfylla eftirfarandi skilyrði:

Viðskiptavinum, öðrum en þeim sem um getur í l. þætti, þ.m.t. opinberir aðilar, staðaryfirvöld, sveitarfélög og einstakir einkafjárfestar, kann einnig að vera heimilt að afsala sér hluta þeirrar verndar sem viðskiptareglurnar veita. Verðbréfafyrirtækjum skal þess vegna heimilt að fara með þessa viðskiptavini sem fagaðila svo fremi að eftirfarandi viðeigandi viðmiðanir og málsmeðferð séu uppfylltar. Þó skal ekki gert ráð fyrir að viðskiptavinirnir hafi markaðspekkingu og -reynslu sambærilega þeirri sem er að finna í flokkunum sem skráðir eru í l. þætti. Afsal slíkrar verndar, sem veitt er samkvæmt stöðluðum viðskiptareglum, skal aðeins teljast gilt ef fullnægjandi mat á sérfræðikunnáttu, reynslu og þekkingu viðskiptavinarins, sem verðbréfafyrirtækið framkvæmir, tryggir, þannig að nokkuð öruggt sé í ljósi þess hvers eðlis viðskiptin eða fyrirhugaða þjónustan er, að viðskiptavinurinn geti tekið ákvarðanir um fjárfestingar og skilji áhættuna sem í þeim felst. Hæfnisprófið, sem lagt er fyrir stjórnendur og yfirmenn eininga sem hafa starfsleyfi samkvæmt tilskipunum á fjármála-sviðinu, má telja sem dæmi um mat á sérfræðikunnáttu og þekkingu. Þegar um er að ræða smærri einingar skal einstaklingurinn, sem matið á við um, vera sá sem hefur leyfi til að annast viðskipti fyrir hönd einingarinnar. Við framkvæmd matsins skulu að lágmarki tvær af eftirfarandi viðmiðunum uppfylltar: — viðskiptavinurinn hafi stundað umtalsverð viðskipti á viðeigandi markaði næstliðna fjóra ársfjórðunga, að meðaltali a.m.k. tíu sinnum á hverjum ársfjórðungi, — stærð eignasafns viðskiptavinarins, skilgreint þannig að það í því sé innlán í reiðufé og fjármálagerningar, sé yfir 500 000 evrur, viðskiptavinurinn gegni eða hafi gegnt faglegri stöðu á fjármálasviði í a.m.k. eitt ár sem krefst þekkingar á viðskiptunum eða þjónustunni sem fyrirhuguð er. — ²

- Ef útboði er eingöngu beint að hæfum fjárfestum án útboðslýsingar gæti komið til skoðunar hvort sú sé raunin, þ.e. hvort eingöngu hæfum fjárfestum hafi í reynd verið boðin þátttaka, sbr. ákvæði laga nr. 14/2020 um lýsingu verðbréfa sem innleiddu reglugerð ESB nr. 1129/2017. Þess ber þó að geta að heimild er í lögum að beina útboði verðbréfa til allt að 149 einstaklinga eða lögaðila, annarra en hæfra fjárfesta, án þess að gefa þurfi út útboðslýsingu.
- Til skoðunar gæti komið hvort fjármálafyrirtæki hefðu gætt að mögulegum hagsmunaárekstrum í útboði, sbr. lög nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga.
- Í kjölfar útboðs gæti komið til skoðunar hvort tilteknir aðilar væru orðnir flöggunarskyldir. sbr. lög nr. 20/2021 um upplýsingaskyldu útgefenda og flöggunarskyldu

b. Mat á hæfi virkra eigenda

Stefni í að hluthafi í banka fari með það stóran eignarhlut að hann teljist virkur eigandi ber viðkomandi hluthafa að tilkynna um það fyrirfram til fjármálaeftirlits Seðlabankans, sbr. 1. mgr. 40. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Kaupin geta ekki komið til framkvæmda fyrr en tímafrestur sem fjármálaeftirlitið hefur til að afgreiða tilkynninguna er liðinn eða að fjármálaeftirlitið hefur tilkynnt viðkomandi að hann sé hæfur til að fara með hlutinn, sbr. 2. mgr. 40. gr. sömu laga.

Virkur eignarhlutur er skilgreindur sem bein eða óbein hlutdeild í félagi sem nemur 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti eða gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi félags, sbr. 21. tölul. 1. mgr. 1. gr. a ffl. Þannig er ekki einungis litið á 10% eignarhlut heldur getur minni eignarhlutur einnig leitt til þess að hluthafi fari með virkan eignarhlut, þ.e. ef hann hefur áhrif með öðrum hætti s.s. í gegnum stjórnarsetu. Þá geta fleiri en einn hluthafi farið með virkan eignarhlut saman vegna samstarfs þeirra hvort sem það er formlegt eða óformlegt.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hæfi viðkomandi út frá hæfisskilyrðum 2. mgr. 42. gr. ffl. Ákvæðið mælir fyrir um að matið skuli grundvallast á orðspori þess sem hyggst eignast virkan eignarhlut, orðspori og reynslu þess sem mun veita fjármálafyrirtækinu forstöðu, fjárhagslegu heilbrigði hans, hvort ætla megi að eignarhaldið muni torvelða eftirlit eða hafa áhrif á það hvort fjármálafyrirtækið muni fylgja lögum og reglum og loks hvort ætla megi að eignarhaldið muni tengjast peningaþvætti eða fjármögnum hryðjuverka. Ekki eru lagaskilyrði til þess að fjármálaeftirlitið geri ríkari kröfur en gerðar eru í framangreindu ákvæði við mat á hæfi fyrirhugaðs eiganda virks eignarhlutar. Eins og áður hefur komið fram vekur Seðlabankinn athygli á því að við val á kaupendum a.m.k. í beinni sölu ætti ríkissjóður hins vegar að geta metið kaupendur á mun breiðari grundvelli enda ekki bundinn af reglunum um mat á hæfi.

c. Mat á hæfi framkvæmdastjóra og stjórnarmanna

Leiði breytt eignarhald til breytinga á framkvæmdastjóra og/eða stjórnarmönnum leggur fjármálaeftirlitið mat á hæfi þeirra. Hæfisskilyrði framkvæmdastjóra og stjórnarmanna eru útfærð í 52. gr. ffl. og reglum nr. 150/2017. Helstu hæfisskilyrðin eru að aðilar hafi gott orðspor, hafi ekki verið úrskurðaðir gjaldþrota á síðustu fimm árum eða hlotið dóm á síðustu tíu árum fyrir refsiverðan verknað samkvæmt tilteknum lögum. Þá skulu aðilar vera fjárhagslega sjálfstæðir, hafa reynslu og þekkingu eða hafa lokið námi sem nýtist í starfi. Loks þurfa framkvæmdastjórar og stjórnarmenn að hafa þekkingu á þeirri starfsemi sem viðkomandi fjármálafyrirtæki, stundar þ.m.t. á áhættuþáttum.

Uppfylli framkvæmdastjóri eða stjórnarmaður ekki hæfisskilyrði laga um fjármálafyrirtæki getur fjármálaeftirlitið krafist þess að viðkomandi láti af störfum. Sé því ekki sinnt getur fjármálaeftirlitið einhliða vikið viðkomandi frá störfum, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirit með fjármálastarfsemi.

d. Fjármálafyrirtæki má ekki veita lán með veði í hlutabréfum í sjálfu sér

Fjármálafyrirtæki og dótturfélög þess er óheimilt að veita lán sem eru tryggð með veði í hlutabréfum útgefnum af því. Sama gildir um aðra samninga sé undirliggjandi áhætta á eigin bréf, sbr. 1. mgr. 29. gr. a ffl.

Þá eru settar takmarkanir á lánveitingar fjármálafyrirtækis til stjórnarmanna, framkvæmdastjóra, lykilstarfsmanna og þeirra sem fara með virkan eignarhlut í því sem og til nánna fjölskyldumeðlima þeirra eða aðila í nánnum tengslum við framangreinda aðila, sbr. 2. mgr. sama ákvæðis. Framangreind ákvæði gilda um lánveitingar dótturfélaga fjármálafyrirtækja eftir því sem við á, sbr. 5. mgr. sama ákvæðis.