

Frumvarp til laga

um breytingu á lagaákvæðum um eftirlit með eigendum virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

(Lagt fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000–2001.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.

1. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Engar hömlur má leggja á viðskipti með hluti í hlutafélagsbanka, sbr. þó 100. gr.

Í samþykktum skal kveðið á um atkvæðisrétt sem fylgir hlutum í hlutafélagsbanka og um meðferð hans. Í samþykktum er óheimilt að veita tilteknum hlutum aukið atkvæðagildi eða skipta hlutum með öðrum hætti í sérstaka flokka.

Óheimilt er að eignast virkan eignarhlut í viðskiptabanka nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Með virkum eignarhlut er átt við beina eða óbeina hlutdeild sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi banka. Samþykkis Fjármálaeftirlitsins skal enn fremur aflað þegar einstaklingur eða lögaðili eykur svo við eignarhlut sinn að bein eða óbein hlutdeild hans í eigin fé eða atkvæðisrétti fer yfir 20%, 33% eða 50% eða nemur svo stórum hluta að viðskiptabanki verði talinn dótturfyrirtæki hans.

Þeir sem hyggjast eignast svo stóran eignarhlut í viðskiptabanka sem um ræðir í 3. mgr. skulu beina skriflegri umsókn til Fjármálaeftirlitsins. Umsókn skulu fylgja upplýsingar um eftirfarandi:

1. Nafn, kennitölu og heimili umsækjanda.
2. Nafn þess viðskiptabanka sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
3. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
4. Markmið umsækjanda með eignarhaldi.
5. Fjármögnun fjárfestingarinnar.
6. Fjárhagsstöðu umsækjanda.
7. Fyrirhuguð viðskiptatengsl umsækjanda við viðskiptabankann.
8. Þekkingu og atvinnusögu umsækjanda.
9. Eignarhald, stjórnarsetu eða aðra þátttöku umsækjanda í starfsemi lögaðila.
10. Refsingar sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.
11. Fyrri afskipti stjórnvalda, sem falið er eftirlit með einstaklingum og lögaðilum, af umsækjanda, sem geta haft áhrif á mat Fjármálaeftirlitsins.
12. Náin tengsl umsækjanda við aðra lögaðila.
13. Aðrar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið fer fram á að umsækjandi veiti.

Sé umsækjandi lögaðili skal upptalning skv. 4. mgr. eiga við um lögaðilann sjálfan, stjórnarmenn hans, framkvæmdastjóra og þá einstaklinga og lögaðila sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum. Skal þá enn fremur upplýst um endurskoðanda lögaðilans. Skulu upplýsingarnar studdar gögnum eftir því sem það á við.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort umsækjandi sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs viðskiptabankans. Við mat á hæfi umsækjenda skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánnum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvelda eftirlit með hlutaðeigandi viðskiptabanka. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta umsækjanda við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort nán tengsl umsækjanda við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um umsækjanda, hindra eðlilegt eftirlit.
6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.

Telji Fjármálaeftirlitið umsækjanda ekki hæfan til þess að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs viðskiptabankans skal það synja umsækjanda um leyfi til þess. Fjármálaeftirlitinu er þó heimilt að fallast á umsókn, þrátt fyrir að umsækjandi teljist ekki hæfur til að eiga eignarhlutinn, gegn því að umsækjandinn grípi til ráðstafana í því skyni að takmarka skaðleg áhrif af eignarhaldi hans, t.d. að fela eignarhaldið sérstöku eignarhaldsfélagi sem hafi ekki aðra starfsemi með höndum eða tilnefna einstaklinga sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa sem fulltrúa sína í félagsstjórn.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skv. 7. mgr. skal vera skrifleg og hafa borist umsækjanda innan eins mánaðar frá þeim degi er því bærust fullnægjandi upplýsingar ásamt fylgigögnum. Berist ákvörðun Fjármálaeftirlitsins umsækjanda ekki innan þess tíma telst það hafa samþykkt umsóknina. Rökstuðningur skal fylgja synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn.

Heimild til að eignast eða auka við virkan eignarhlut í viðskiptabanka gildir í sex mánuði eftir að samþykki Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir. Nýti umsækjandi ekki heimildina á þeim tíma ber honum að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins á nýjan leik, sbr. 3. og 4. mgr.

Sæki aðili ekki um leyfi Fjármálaeftirlitsins í tilefni af kaupum eða aukningu á virkum eignarhlut, þrátt fyrir að honum sé það skylt skv. 3. mgr., fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi viðskiptabanka um brottfall atkvæðisréttarins. Skal Fjármálaeftirlitið gera hlutaðeigandi aðila að leggja fram umsókn ásamt fylgigögnum skv. 4. mgr. Berist umbeðin gögn innan tilskilins frests tekur Fjármálaeftirlitið ákvörðun um afgreiðslu umsóknar skv. 7. mgr. Berist gögn ekki innan fjögurra vikna frá því að um þau er beðið eða Fjármálaeftirlitið synjar viðkomandi aðila um leyfi til að eiga eða auka við virkan eignarhlut skal honum skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Heimili Fjármálaeftirlitið viðkomandi aðila að eignast eða auka við virkan eignarhlut fá hlutirnir atkvæðisrétt að nýju.

Eignist aðili eða auki við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn hans um það fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi viðskiptabanka um brottfall atkvæðisréttarins. Skal viðkomandi aðila að því búnu skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir.

Hyggist eigandi virks eignarhlutar draga svo úr hlutafjáreign sinni að hann eigi ekki virkan eignarhlut eftir það skal hann tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram og einnig hver eignarhlutur hans muni verða. Fari eignarhluturinn niður fyrir 20%, 33%, 50% eða svo mikið að bankinn hættir að vera dótturfyrirtæki hlutaðeigandi skal það einnig tilkynnt.

2. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Þegar tilkynning hefur borist um aðilaskipti að hlutabréfum í hlutafélagsbanka sem valda því að hlutafjáreign fer yfir eða undir þau mörk sem tilgreind eru í 3. mgr. 10. gr. skal bankaráð tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það án ástæðulauss dráttar.

Eigi sjaldnar en einu sinni á ári skal viðskiptabanki tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í honum og um hlutafjáreign hvers þeirra.

3. gr.

12. gr. laganna orðast svo:

Sé aðila, sem á virkan eignarhlut í viðskiptabanka, svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur bankans getur Fjármálaeftirlitið gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur.
2. Lagt fyrir hlutaðeigandi banka að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.
3. Lagt fyrir bankaráð hlutaðeigandi viðskiptabanka að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Við mat á því hvort gripið skuli til ráðstafana skv. 1. mgr. skal m.a. höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 6. mgr. 10. gr. laganna. Að auki skal höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila væri til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi banka, væri hún opinber.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa í senn til fleiri en einnar af þeim ráðstöfunum sem tilgreindar eru í 1. mgr., þyki það nauðsynlegt.

4. gr.

5. tölul. 1. mgr. 90. gr. laganna orðast svo:

5. séu aðstæður með þeim hætti sem greinir í 7. mgr. 10. gr. um hæfi hluthafa eða 38. gr. um hæfi bankaráðsmanna eða stjórnarmanna sparisjóðs og stjórnenda viðkomandi stofnana.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.

5. gr.

Við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Um skyldu hluthafa lánastofnana til að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna kaupa eða aukningar á virkum eignarhlutum gilda ákvæði 10.–12. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, með síðari breytingum.

6. gr.

12. gr. laganna orðast svo:

Óheimilt er að eignast virkan eignarhlut í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Samþykkis Fjármálaeftirlitsins skal enn fremur aflað þegar einstaklingur eða lögaðili eykur svo við eignarhlut sinn að bein eða óbein hlutdeild hans í eigin fé eða atkvæðisrétti fer yfir 20%, 33% eða 50% eða nemur svo stórum hluta að fyrirtæki í verðbréfaþjónustu verði talið dótturfyrirtæki hans.

Þeir sem hyggjast eignast svo stóran eignarhlut í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu sem um ræðir í 1. mgr. skulu beina skriflegri umsókn til Fjármálaeftirlitsins. Umsókn skulu fylgja upplýsingar um eftirfarandi:

1. Nafn, kennitölu og heimili umsækjanda.
2. Nafn þess fyrirtækis sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
3. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
4. Markmið umsækjanda með eignarhaldi.
5. Fjármögnun fjárfestingarinnar.
6. Fjárhagsstöðu umsækjanda.
7. Fyrirhuguð viðskiptatengsl umsækjanda við fyrirtækið.
8. Þekkingu og atvinnusögu umsækjanda.
9. Eignarhald, stjórnarsetu eða aðra þátttöku umsækjanda í starfsemi lögaðila.
10. Refsingar sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.
11. Fyrri afskipti stjórnvalda, sem falið er eftirlit með einstaklingum og lögaðilum, af umsækjanda, sem geta haft áhrif á mat Fjármálaeftirlitsins.
12. Náin tengsl umsækjanda við aðra lögaðila, sbr. 3. mgr. 4. gr.
13. Aðrar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið fer fram á að umsækjandi veiti.

Sé umsækjandi lögaðili skal upptalning skv. 2. mgr. eiga við um lögaðilann sjálfan, stjórnarmenn hans, framkvæmdastjóra og þá einstaklinga og lögaðila sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum. Skal þá enn fremur upplýst um endurskoðanda lögaðilans. Skulu upplýsingarnar studdar gögnum eftir því sem það á við.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort umsækjandi sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs viðkomandi fyrirtækis í verðbréfaþjónustu. Við mat á hæfi umsækjenda skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánnum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.

4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvelða eftirlit með hlutaðeigandi fyrirtæki. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta umsækjanda við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort nán tengsl umsækjanda við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um umsækjanda, hindra eðlilegt eftirlit.
6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.

Telji Fjármálaeftirlitið umsækjanda ekki hæfan til þess að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs fyrirtækisins skal það synja umsækjanda um leyfi til þess. Fjármálaeftirlitinu er þó heimilt að fallast á umsókn, þrátt fyrir að umsækjandi teljist ekki hæfur til að eiga eignarhlutinn, gegn því að umsækjandinn grípi til ráðstafana í því skyni að takmarka skaðleg áhrif af eignarhaldi hans, t.d. að fela eignarhaldið sérstöku eignarhaldsfélaga sem hafi ekki aðra starfsemi með höndum eða tilnefna einstaklinga sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa sem fulltrúa sína í félagsstjórn.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skv. 5. mgr. skal vera skrifleg og hafa borist umsækjanda innan eins mánaðar frá þeim degi er því bærust fullnægjandi upplýsingar ásamt fylgigögnum. Berist ákvörðun Fjármálaeftirlitsins umsækjanda ekki innan þess tíma telst það hafa samþykkt umsóknina. Rökstuðningur skal fylgja synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn.

Heimild til að eignast eða auka við virkan eignarhlut í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu gildir í sex mánuði eftir að samþykki Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir. Nýti umsækjandi ekki heimildina á þeim tíma ber honum að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins á nýjan leik, sbr. 1. og 2. mgr.

Sæki aðili ekki um leyfi Fjármálaeftirlitsins í tilefni af kaupum eða aukningu á virkum eignarhlut, þrátt fyrir að honum sé það skylt skv. 1. mgr., fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi fyrirtæki í verðbréfaþjónustu um brottfall atkvæðisréttarins. Skal Fjármálaeftirlitið gera hlutaðeigandi aðila að leggja fram umsókn ásamt fylgigögnum skv. 2. mgr. Berist umbeðin gögn innan tilskilins frests tekur Fjármálaeftirlitið ákvörðun um afgreiðslu umsóknar skv. 5. mgr. Berist umbeðin gögn ekki innan fjögurra vikna frá því að um þau er beðið eða Fjármálaeftirlitið synjar viðkomandi aðila um leyfi til að eiga eða auka við virkan eignarhlut skal honum skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Heimili Fjármálaeftirlitið viðkomandi aðila að eignast eða auka við virkan eignarhlut fá hlutirnir atkvæðisrétt að nýju.

Eignist aðili eða auki við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn hans um það fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi fyrirtæki í verðbréfaþjónustu um brottfall atkvæðisréttarins. Skal viðkomandi aðila að því búnu skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir.

Hyggist eigandi virks eignarhlutar draga svo úr hlutafjareign sinni að hann eigi ekki virkan eignarhlut eftir það skal hann tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram og einnig hver eignarhlutur hans muni verða. Fari eignarhluturinn niður fyrir 20%, 33%, 50% eða svo mikið að fyrirtækið hættir að vera dótturfyrirtæki hlutaðeigandi skal það einnig tilkynnt.

Þegar tilkynning hefur borist um aðilaskipti að hlutabréfum í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu sem valda því að hlutafjareign fer yfir eða undir þau mörk sem tilgreind eru í 1. mgr. skal félagsstjórn þess tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það án ástæðulauss dráttar.

Eigi sjaldnar en einu sinni á ári skal fyrirtæki í verðbréfaþjónustu tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í því og um hlutafjareign hvers þeirra.

7. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Sé aðila, sem á virkan eignarhlut í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu, svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess getur Fjármálaeftirlitið gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur.
2. Lagt fyrir hlutaðeigandi fyrirtæki í verðbréfaþjónustu að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.
3. Lagt fyrir félagsstjórn hlutaðeigandi fyrirtækis í verðbréfaþjónustu að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Við mat á því hvort gripið skuli til ráðstafana skv. 1. mgr. skal m.a. höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 4. mgr. 12. gr. laganna. Að auki skal höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila væri til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi fyrirtæki í verðbréfaþjónustu, væri hún opinber.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa í senn til fleiri en einnar af þeim ráðstöfunum sem tilgreindar í 1. mgr., þyki það nauðsynlegt.

8. gr.

1. málsl. 1. mgr. 14. gr. laganna orðast svo: Fyrirtæki í verðbréfaþjónustu, eða móður-fyrirtæki þess, með starfsleyfi í öðru ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða einstaklingur sem ræður yfir slíku fyrirtæki er á sama hátt og greinir í 12. gr. óheimilt að eignast virkan eignarhlut í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.

9. gr.

4. tölul. 1. mgr. 53. gr. laganna orðast svo:

4. séu aðstæður með þeim hætti sem greinir í 5. mgr. 12. gr. um hæfi hluthafa eða 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. um hæfi stjórnarmanna.

IV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum.

10. gr.

39. gr. laganna orðast svo:

Óheimilt er að eignast virkan eignarhlut í váttryggingafélagi nema að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins. Með virkum eignarhlut er átt við beina eða óbeina hlutdeild sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa

veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi fyrirtækis. Samþykkis Fjármálaeftirlitsins skal enn fremur aflað þegar einstaklingur eða lögaðili eykur svo við eignarhlut sinn að bein eða óbein hlutdeild hans í eigin fé eða atkvæðisrétti fer yfir 20%, 33% eða 50% eða nemur svo stórum hluta að váttryggingafélag verði talið dótturfyrirtæki hans.

Þeir sem hyggjast eignast svo stóran eignarhlut í váttryggingafélagi sem um ræðir í 1. mgr. skulu beina skriflegri umsókn til Fjármálaeftirlitsins. Umsókn skulu fylgja upplýsingar um eftirfarandi:

1. Nafn, kennitölu og heimili umsækjanda.
2. Nafn þess váttryggingafélags sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
3. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
4. Markmið umsækjanda með eignarhaldi.
5. Fjármögnun fjárfestingarinnar.
6. Fjárhagsstöðu umsækjanda.
7. Fyrirhuguð viðskiptatengsl umsækjanda við váttryggingafélag.
8. Þekkingu og atvinnusögu umsækjanda.
9. Eignarhald, stjórnarsetu eða aðra þátttöku umsækjanda í starfsemi lögaðila.
10. Refsingar sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.
11. Fyrri afskipti stjórnvalda, sem falið er eftirlit með einstaklingum og lögaðilum, af umsækjanda, sem geta haft áhrif á mat Fjármálaeftirlitsins.
12. Náin tengsl umsækjanda við aðra lögaðila, sbr. 3. mgr. 4. gr.
13. Aðrar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið fer fram á að umsækjandi veiti.

Sé umsækjandi lögaðili skal framangreind upptalning eiga við um lögaðilann sjálfan, stjórnarmenn hans, framkvæmdastjóra og þá einstaklinga og lögaðila sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum. Skal þá enn fremur upplýst um endurskoðanda lögaðilans. Skulu upplýsingarnar studdar gögnum eftir því sem það á við.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort umsækjandi sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs váttryggingafélagsins. Við mat á hæfi umsækjenda skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánnum tengslum við.
2. Þekkingu og reynslu umsækjanda.
3. Hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
4. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í.
5. Hvort ætla megi að eignarhald umsækjanda muni torvela eftirlit með hlutaðeigandi váttryggingafélagi. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta umsækjanda við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort náin tengsl umsækjanda við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um umsækjanda, hindra eðlilegt eftirlit.
6. Hvort umsækjandi hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.
7. Refsingum sem umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta og hvort hann sæti opinberri rannsókn.

Telji Fjármálaeftirlitið umsækjanda ekki hæfan til þess að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs váttryggingafélagsins skal það synja umsækjanda um leyfi til þess. Fjármálaeftirlitinu er þó heimilt að fallast á umsókn, þrátt fyrir að umsækjandi teljist ekki hæfur til að eiga eignarhlutinn, gegn því að umsækjandinn grípi til ráðstafana í því skyni að takmarka skaðleg áhrif af eignarhaldi hans, t.d. að fela eignarhaldið sérstöku eignarhalds-

félagi sem hafi ekki aðra starfsemi með höndum eða tilnefna einstaklinga sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa sem fulltrúa sína í félagsstjórn.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skv. 5. mgr. skal vera skrifleg og hafa borist umsækjanda innan eins mánaðar frá þeim degi er því bærust fullnægjandi upplýsingar ásamt fylgigögnum. Berist ákvörðun Fjármálaeftirlitsins umsækjanda ekki innan þess tíma telst það hafa samþykkt umsóknina. Rökstuðningur skal fylgja synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn.

Heimild til að eignast eða auka við virkan eignarhlut í váttryggingafélagi gildir í sex mánuði eftir að samþykki Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir. Nýti umsækjandi ekki heimildina á þeim tíma ber honum að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins á nýjan leik, sbr. 1. og 2. mgr.

Sæki aðili ekki um leyfi Fjármálaeftirlitsins í tilefni af kaupum eða aukningu á virkum eignarhlut, þrátt fyrir að honum sé það skylt skv. 1. mgr., fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi váttryggingafélagi um brottfall atkvæðisréttarins. Skal Fjármálaeftirlitið gera hlutaðeigandi aðila að leggja fram umsókn ásamt fylgigögnum skv. 2. mgr. Berist umbeðin gögn innan tilskilins frests tekur Fjármálaeftirlitið ákvörðun um afgreiðslu umsóknar skv. 5. mgr. Berist umbeðin gögn ekki innan fjögurra vikna frá því að um þau var beðið eða Fjármálaeftirlitið synjar viðkomandi aðila um leyfi til að eiga eða auka við virkan eignarhlut skal honum skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Heimili Fjármálaeftirlitið viðkomandi aðila að eignast eða auka við virkan eignarhlut fá hlutirnir atkvæðisrétt að nýju.

Eignist aðili eða auki við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn hans um það fellur niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram leyfileg mörk. Skulu þeir þá ekki taldir með við útreikning á því hve miklum hluta hlutafjár farið er með atkvæði fyrir á hluthafafundum. Fjármálaeftirlitið tilkynnir viðkomandi váttryggingafélagi um brottfall atkvæðisréttarins. Skal viðkomandi aðila að því búnu skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir.

Hyggist eigandi virks eignarhlutar draga svo úr hlutafjäreign sinni að hann eigi ekki virkan eignarhlut eftir það skal hann tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram og einnig hver eignarhlutur hans muni verða. Fari eignarhluturinn niður fyrir 20%, 33%, 50% eða svo mikið að váttryggingafélagið hættir að vera dótturfyrirtæki hlutaðeigandi skal það einnig tilkynnt.

Þegar tilkynning hefur borist um aðilaskipti að hlutabréfum í váttryggingafélagi sem valda því að hlutafjäreign fer yfir eða undir þau mörk sem tilgreind eru í 1. mgr. skal félagsstjórn þess tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það án ástæðulauss dráttar.

Eigi sjaldnar en einu sinni á ári skal váttryggingafélag tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í því og um hlutafjäreign hvers þeirra.

Ákvæði þessarar greinar gilda um nán tengsl eftir því sem við getur átt. Ekki má mynda nán tengsl nema sýnt sé að þau hindri ekki eftirlit með starfsemi félagsins.

11. gr.

40. gr. laganna orðast svo:

Sé aðila, sem á virkan eignarhlut í váttryggingafélagi, svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess getur Fjármálaeftirlitið gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlutum fylgi ekki atkvæðisréttur.
2. Lagt fyrir hlutaðeigandi váttryggingafélag að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.
3. Lagt fyrir félagsstjórn hlutaðeigandi váttryggingafélags að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Við mat á því hvort gripið skuli til ráðstafana skv. 1. mgr. skal m.a. höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 4. mgr. 39. gr. laganna. Að auki skal höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila væri til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi váttryggingafélagi, væri hún opinber.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa í senn til fleiri en einnar af þeim ráðstöfunum sem tilgreindar eru í 1. mgr., þyki það nauðsynlegt.

Telji Fjármálaeftirlitið að náin tengsl hindri eftirlit með starfsemi váttryggingafélags skal það fara fram á að tengslin verði strax rofin, nema það telji aðrar ráðstafanir fullnægjandi.

V. KAFLI

Gildistaka.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu er að því stefnt að auka eftirlit Fjármálaeftirlitsins með eignum virkra eignarhluta í lánastofnunum, fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu og váttryggingafélögum. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu sé falið að kanna ítarlega hæfi allra þeirra einstaklinga og lögaðila sem hafa í hyggju að eignast virka eignarhluti í framangreindum fyrirtækjum. Það eftirlit er stöðugt í þeim skilningi að Fjármálaeftirlitinu er falið að gera úttekt á hæfi slíkra aðila þegar er þeir hyggjast eignast virkan eignarhlut og jafnframt á meðan á eignarhaldstímanum stendur, eftir að upphaflega fjárfestingin hefur verið samþykkt.

Frumvarpið nær til eignarhalds í viðskiptabönkum, sparisjóðum, öðrum lánastofnunum en viðskiptabönkum og sparisjóðum, fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu og váttryggingafélögum. Eignarhald á stórum hlutum verður hér eftir háð samþykki Fjármálaeftirlitsins. Eftirlitið nær til eigenda svonefndra *virkra eignarhluta* en í lögum hefur með því hugtaki verið átt við beina eða óbeina hlutdeild sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi fjármála fyrirtækis. Jafnframt er samþykki Fjármálaeftirlitsins áskilið þegar eignarhald vex upp fyrir tiltekin mörk sem gerð er grein fyrir í frumvarpstextanum.

Tilgangurinn með frumvarpinu er einkum sá að draga úr hættunni á að stórir hluthafar í fjármálafyrirtækjum hafi skaðleg áhrif á rekstur þeirra. Viss hætta þykir á að stórir hluthafar í fjármálafyrirtækjum beiti áhrifum sínum, sem fylgja eignarhaldinu, í því skyni að afla sjálfum sér ávinnings á kostnað fyrirtækjanna, annarra hluthafa eða eftir atvikum annarra viðskiptavina. Slík háttsemi er skaðleg viðkomandi fyrirtækjum og til þess fallin að draga úr tiltrú almennings á fjármagnsmarkaðnum. Ætla má að smæð íslensks fjármálamarkaðar auki enn frekar á hættuna á slíkri misnotkun, enda geta tiltölulega litlar fjárfestingar fært fjárfestum meiri áhrif í íslenskum fjármálafyrirtækjum en erlendum. Því er sérlega brýnt að styrkja eftirlitið með stórum fjárfestum hér á landi.

Þrátt fyrir að ókostir geti fylgt því að einstakir hluthafar eigi stóra eignarhluti er frumvarpinu ekki ætlað að girða fyrir það. Það skýrist af því að stórum eignarhlutum geta einnig fylgt

kostir, enda geta þeir stuðlað að ákveðnu jafnvægi og stöðugleika og laðað að hæfa fjárfesta sem stuðla að framþróun viðkomandi fyrirtækja og markaðarins alls. Því er frumvarpinu ætlað að veita slíkum hluthöfum aðhald, án þess að hrekja þá frá, og treysta með því trú almennings á heilbrigði fjármálamarkaðarins, enda má telja það eitt af hlutverkum hins opinbera. Með frumvarpinu er í aðalatriðum að því stefnt að draga eins og kostur er úr hinum skaðlegu áhrifum sem geta hlotist af eignarhaldi einstakra aðila á stórum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum.

Í viðskiptaráðuneytinu hefur verið kannað hverjar leiðir séu færar til þess að takmarka hættuna á að stærri hluthafar í fjármálafyrirtækjum hafi skaðleg áhrif á þau og þar með fjármagnsmarkaðinn allan. Umræða af því tagi hefur farið fram í öllum Evrópuríkjum og innan Evrópusambandsins. Af þeim sökum hefur ráðuneytið haft hliðsjón af þeim leiðum sem farnar hafa verið erlendis. Þar hefur yfirleitt verið látið nægja að eftirlitsaðilar fylgist með stærri hluthöfum og gæti annars vegar að því hvort þeir séu almennt til þess fallnir að hafa skaðleg áhrif á rekstur fjármálafyrirtækja og hafi hins vegar stöðugt eftirlit með áhrifum þeirra á þau. Einstök ríki hafa aftur á móti farið þá leið að takmarka í lögum hvað hver og einn má að hámarki eiga hátt hlutfall hlutafjár í fjármálafyrirtækjum. Enn aðrar leiðir eru til sem miða að sama marki.

Sú leið að takmarka í löggjöf hámark þess hlutafjár og/eða atkvæðisréttar sem einstakir aðilar mega eiga í fjármálafyrirtækjum hefur verið rædd nokkuð á Alþingi og hlotið nokkurn hljómgrunn. Helsti kosturinn er að þá væri útrýmt með öllu þeirri hættu sem stafar af stórum hluthöfum í fjármálafyrirtækjum. Þessari leið fylgja á hinn bóginn miklir ókostir. Nægir þar að nefna að hún mundi skerða samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja hér á landi gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum sem veita þjónustu hér á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, enda mundu erlendu félögin ekki þurfa að lúta slíkum skilyrðum um dreifða eignaraðild þrátt fyrir að þau byðu þjónustu sína hér á landi. Þá mundi þessi leið takmarka mjög möguleika fjármálafyrirtækja til að hagræða í rekstri með samstarfsverkefnum og samruna við aðrar fjármálastofnanir. Þá drægi hún úr aðgangi fjármálafyrirtækja að rekstrarfé. Því má færa rök fyrir því að þessi leið lækki markaðsvirði fjármálafyrirtækja, dragi úr samkeppnishæfni þeirra, framleiðni og möguleikum til hagræðingar og dragi úr áhuga innlendra og erlendra aðila á að fjárfesta í þeim. Þar við bætist að Eftirlitsstofnun EFTA hefur lýst yfir þeirri skoðun sinni að slík takmörkun mundi fara í bága 40. gr. EES-samningsins um skyldu aðildarríkja til að tryggja frjálst flæði fjármagns.¹ Því eru líkur til þess að með því að fara þessa leið væri brotið í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum, auk þess sem allt bendir til þess að hún hefði skaðleg efnahagsleg áhrif og drægi úr samkeppnishæfni íslensks fjármagnsmarkaðar. Ókostir hennar verða því að teljast bera kostina ofurliði og þykir hún því ekki koma til álita.

Þá var skoðað hvort setja mætti sérákvæði í lög er skylduðu stærri hluthafa til að gera öðrum hluthöfum yfirtökutilboð, þegar hlutafjäreign þeirra næði ákveðnu marki. Með því mætti draga úr líkunum á að fjárfestar seildust til mikilla áhrifa í fjármálastofnunum og gefa smærri hluthöfum kost á að losa sig við hluti sína þegar yfirráð eins hluthafans næðu ákveðnu marki. Kostur þessarar leiðar væri að með henni væri komið í veg fyrir að smærri

¹ Þetta kemur fram í fréttatilkynningu frá Eftirlitsstofnun EFTA frá 20. desember 2000. Þar heldur Eftirlitsstofnunin því fram að með því að ákvæði norskra laga um að enginn einn aðili megi eiga meira en 10% hlutafjár í fjármálastofnunum fari í bága við 40. gr. EES samningsins og að Norðmenn hafi ekki lagað landsrétt sinn að 2. bankatilskipun ESB nr. 89/646.

hluthafar þyrftu að þola ótilhlýðilegar ráðstafanir stærri hluthafa en hefðu þess í stað heimild til að ganga úr félaginu á viðunandi kjörum. Ókostur þessarar leiðar er á hinn bóginn sá að hún getur beinlínis stuðlað að því að eignarhald færir í auknum mæli á hendur stórra hluthafa þegar tilboðsskyldan stofnast af því að stóri hluthafinn verður þar með skyldugur til að bjóðast til að verða enn stærri. Með því er enn frekar aukið á hættuna á að hluthafinn hafi skaðleg áhrif á rekstur viðkomandi fyrirtækis. Því varð þessi leið ekki fyrir valinu. Á hinn bóginn ber að vekja athygli á því að samkvæmt lögum nr. 34/1998 lúta þau fjármálafyrirtæki sem skráð hafa verið í kauphöll eftir sem áður þeim yfirtökureglum sem fram koma í 19. og 20. gr. laganna.

Því er þess í stað lagt til með frumvarpi þessu að auka eftirlit með stærri hluthöfum en lögfesta ekki sérstakar takmarkanir við hámarkseignarhaldi einstakra hluthafa í fjármálafyrirtækjum. Ætla má að nægilegt sé að draga eins og kostur er úr hættunni á skaðlegum áhrifum af eignarhaldi einstakra stærri fjárfesta í stað þess að girða alfarið fyrir það. Því er í staðinn lagt til að aukið verði til muna eftirlit með stórum hluthöfum í fjármálafyrirtækjum og hæfi þeirra til að stuðla að heilbrigðum og traustum rekstri viðkomandi fyrirtækja.

Með frumvarpinu er sem fyrr segir lagt til að öllum þeim sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í lánastofnunum, fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu eða váttryggingafélögum verði gert að sækja um leyfi til þess til Fjármálaeftirlitsins. Gert er ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið geri ítarlega úttekt á umsækjendum í því skyni að taka afstöðu til þess hvort eignarhald þeirra sé heilbrigðum rekstri viðkomandi fyrirtækis til framdráttar. Þá er lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi stöðugt eftirlit með hæfi umsækjenda og biðji um upplýsingar um þá þegar ástæða þykir til.

Þetta er talsverð breyting frá núverandi fyrirkomulagi en nú er aðilum sem hyggjast eignast virka eignarhluti í lánastofnunum, fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu og váttryggingafélögum aðeins skylt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá fyrirætlun sína og getur ráðherra gert athugasemdir við eignarhaldið að fengnu álitum Fjármálaeftirlitsins, ef ástæða þykir til. Í gildandi lögum er ekki gert ráð fyrir að hæfi umsækjanda sé kannað nema sérstök ástæða þyki til og er þeim sem tilkynnir heimilt að eignast hlutinn ef ekki eru gerðar athugasemdir við það.

Tilskipun Evrópusambandsins nr. 2000/12/EBE leggur aðildarríkjum ESB og þar með öðrum aðildarríkjum EES-samningsins þær skyldur á herðar að tryggja í löggjöf sinni ákveðið lágmarkseftirlit með stærri hluthöfum fjármálafyrirtækja. Með gildandi lögum má segja að fullnægt sé þeim lágmarksskilyrðum ESB. Sum ríki hafa á hinn bóginn gert enn ríkari kröfur til stærri hluthafa og komið á virkara eftirliti með hæfi þeirra og framferði. Segja má að með frumvarpi þessu sé að því stefnt að Ísland bætist í hóp þeirra ríkja. Helstu breytingarnar sem lagðar eru til að gerðar verði á núgildandi löggjöf eru sem hér segir:

1. Öllum einstaklingum og lögaðilum, sem hafa í hyggju að eignast virkan hlut í lánastofnun, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu eða váttryggingafélagi, eða auka hlut sinn upp í nánar tilgreind mörk, ber að sækja fyrir fram um leyfi til þess til Fjármálaeftirlitsins.
2. Með umsókn skulu fylgja ítarlegar upplýsingar um umsækjandann, þ.m.t. um þekkingu hans og atvinnusögu, fyrirætlunir, fjármögnun kaupanna o.fl.
3. Fjármálaeftirlitinu ber að leggja mat á allar umsóknir og taka afstöðu til þess hvort viðkomandi aðili sé hæfur til að fara með eignarhaldið, með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs viðkomandi fyrirtækis. Skal Fjármálaeftirlitið í því skyni hafa hliðsjón af atriðum sem rakir eru í frumvarpinu.
4. Sé það niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að umsækjandi sé ekki hæfur til að fara með eignarhaldið ber Fjármálaeftirlitinu að hafna umsókninni. Í undantekningartilvikum

getur Fjármálaeftirlitið heimilað viðkomandi aðila að fara með eignarhaldið gegn því að hann grípi til tiltekinna ráðstafana.

5. Umsækjanda, sem fengið hefur heimild til að eignast hluti, ber að nýta þá heimild innan sex mánaða en sækja að öðrum kosti um að nýju.
6. Afli hluthafi ekki samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir þeim kaupum sem hér um ræðir fellur niður atkvæðisréttur sem ella fylgdi hlutunum. Þann atkvæðisrétt öðlast hluthafinn ekki fyrir en hann hefur sent umsókn til Fjármálaeftirlitsins og hún verið samþykkt.
7. Hirði hluthafi, sem hefur þegar keypt hluti, ekki um að leita eftir samþykki Fjármálaeftirlitsins þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið beini til hans áskorun um það ber honum að selja hlutinn. Sama gildir ef Fjármálaeftirlitið samþykkir ekki viðskiptin en hluthafinn ræðst í þau eigi að síður.
8. Fari hluthafi í fjármálafyrirtæki þannig með hlut sinn, eða sé stöðu hans þannig háttáð að öðru leyti að það skaði heilbrigðan og traustan rekstur fyrirtækisins getur Fjármálaeftirlitið ýmist gripið til þess að fella niður atkvæðisrétt viðkomandi hluthafa eða lagt fyrir fyrirtækið að grípa til sérstakra ráðstafana, þ.m.t. að boða til hluthafafundar.

Gert er ráð fyrir að þau nýmæli sem boðuð eru í frumvarpinu taki til allra lánastofnana, fyrirtækja í verðbréfaþjónustu og váttryggingafélaga. Í samræmi við það er lagt til að breytingar verði gerðar á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996, sbr. 1.–3. gr. frumvarpsins, lögum um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 123/1993, sbr. 4. gr. frumvarpsins, á lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 13/1996, sbr. 5.–6. gr. frumvarpsins og lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994, sbr. 7.–8. gr. frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins lýtur að virkara eftirliti Fjármálaeftirlitsins með hæfi og háttsemi stærri hluthafa í lánastofnunum, fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu og váttryggingafélögum. Í tengslum við eftirlitið eru Fjármálaeftirlitinu fengnar víðtækar heimildir til að koma í veg fyrir fjárfestingar í lánastofnunum eða binda þær ákveðnum skilyrðum. Slíkar heimildir eru að nokkru marki til staðar í gildandi lögum. Þannig er nú þegar heimilt að fella niður atkvæðisrétt sem fylgir slíkum eignarhlutum við ákveðnar aðstæður. Þann rétt hefur ráðherra nú, að því er varðar fjárfestingu í lánastofnunum og fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu, en Fjármálaeftirlitið hefur slíkan rétt að því er varðar váttryggingafélög. Með frumvarpinu er hins vegar stefnt að því að rétturinn til koma í veg fyrir fjárfestingar í þessum félögum eða binda þær skilyrðum flytjist alfarið til Fjármálaeftirlitsins.

Vakin er athygli á því að samkvæmt orðalagi sínu lúta breytingar í I. kafla frumvarpsins að viðskiptabönkum en af 14. gr. laganna leiðir á hinn bóginn að reglur kaflans ná jafnframt til þeirra sem hyggjast fjárfesta í sparisjóðum. Þar ber þó að hafa í huga að atkvæðisréttur einstakra fjárfesta í sparisjóðum lýtur lögbundnum takmörkunum, sbr. 35. gr. laganna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna tillögu að nýrri 10. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996.

1. og 2. mgr. eru óbreyttar frá núgildandi lögum og þarfnast því ekki skýringa.

Í 3. mgr. er lagt til að samþykki Fjármálaeftirlitsins verði áskilið, hyggist fjárfestar annað hvort eignast virkan eignarhlut í viðskiptabönkum eða auka svo við virkan eignarhlut sinn að þeir fari yfir nánar tilgreind mörk hlutafjár eða atkvæðisréttar. Þetta er breyting frá núgildandi löggjöf sem gerir aðeins ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu sé tilkynnt um slíkar fjárfestingar og getur ráðherra, að fenginni tillögu Fjármálaeftirlitsins, synjað viðkomandi fjárfesti um leyfi til að ráðast í fjárfestinguna, þyki ástæða til. Hér er hins vegar gert ráð fyrir því að Fjár-

málaeftirlitið taki ætíð rökstudda afstöðu til þess, að rannsókuðu máli, hvort leyfi skuli veitt til slíkra fjárfestinga.

Eins og fram kemur í ákvæðinu miðast þessi skylda við það þegar aðili eignast „virkan eignarhlut“, ýmist í einum viðskiptum eða fleiri. Ekki er til þess ætlast að inntak hugtaksins virks eignarhlutar breytist frá gildandi lögum. Sé hluthafi í vafa um hvort hlutdeild teljist virkur eignarhlutur eða óbein hlutdeild í skilningi laganna getur hann beint erindi um það til Fjármálaeftirlitsins, enda er til þess ætlast í 2. mgr. 93. gr. að Fjármálaeftirlitið leggi mat á það. Til þess er ætlast að samþykkis Fjármálaeftirlitsins sé aflað hverju sinni er aðili fer yfir tilgreind mörk. Fari hann niður fyrir þau, þótt aðeins sé í skamman tíma, skal honum eftir sem áður skylt að beina nýrri umsókn til Fjármálaeftirlitsins hyggist hann fara yfir mörkin að nýju.

Í 3. mgr. kemur fram að „óbein“ hlutdeild aðila nægir til þess að hann verði talinn eigandi virks eignarhlutar í skilningi ákvæðisins. Inntak þessa hugtaks er lítillaga skýrt í athugasemdum með frumvarpi sem síðar varð að lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 43/1993. Þar er inntak þessa hugtaks hins vegar skilgreint þrengra en efni standa til. Með „óbeinni“ hlutdeild er átt við að það sé ekki endilega áskilið að aðili sé sjálfur eigandi hlutanna eða atkvæðisréttarins, heldur nægir að hann ráði með einhverjum öðrum hætti yfir virka eignarhlutum. Aðili gæti t.d. öðlast slík yfirráð með því að eignast ráðandi eignarhlut í móðurfélagi ef samanlagður eignarhlutur þess og dótturfélags í viðskiptabanka er yfir þeim mörkum sem ákvarða hvað teljist virkur eignarhlutur. Að öðrum kosti væri fjárfestum hægðarleikur að dreifa eignarhaldi sínu á ýmis félög í sömu félagasamstæðunni og komast þannig hjá reglunum. Sama gildir um það þegar hlutir eru settir að veði og veðhafi fer með atkvæðisréttinn á meðan á veðsetningunni stendur. Þar með á veðhafinn óbeint virkan eignarhlut. Undir óbeina hlutdeild félli einnig það tilvik þegar tveir eða fleiri hluthafar kæmu sér með formlegu eða óformlegu samkomulagi saman um samræmda beitingu samanlagðs atkvæðisréttar. Ljóst er að örðugt kann að vera að færa sönnur á að slíkt samkomulag sé fyrir hendi. Fjármálaeftirlitinu er hins vegar ætlað að nýta rannsóknarheimildir sínar til að grafast fyrir um hvort svo sé.

Af 1. másl. 3. mgr. leiðir að ekki er til þess ætlast að þeir sem eiga virkan eignarhlut við gildistöku laganna þurfi að sækja um leyfi í samræmi við 3. mgr. Á hinn bóginn ber þeim að afla leyfis fari eignarhlutur þeirra niður fyrir 10% mörkin og aftur upp fyrir þau eða upp fyrir 20%, 33% eða 50% mörkin sem greinir í 2. másl. 3. mgr. Á sama hátt ber Fjármálaeftirlitinu að hafa stöðugt eftirlit með þeim skv. 3. gr. frumvarpsins og því má segja að þeir verði að fullnægja hæfisskilyrðum frumvarpsins frá gildistöku, verði það að lögum, þrátt fyrir að þeir verði ekki að sækja sérstaklega um leyfi.

Í 4. mgr. er lögð sú skylda á þá aðila sem falla undir 3. mgr. að senda Fjármálaeftirlitinu skriflega umsókn áður en þeir eignast virkan eignarhlut. Til þess er ætlast að umsókninni sé beint til Fjármálaeftirlitsins áður en af viðskiptunum verður. Ekki er ástæða til að ætla að þetta torveldi viðskipti með virka eignarhluti í framkvæmd, þrátt fyrir að af slíkum viðskiptum verði iðulega ekki fyrr en ljóst er hvort Fjármálaeftirlitið veitir samþykki fyrir eignarhaldinu. Þannig má eðli máls samkvæmt útfæra samninga um kaup á virkum eignarhlutum þannig að þeir séu háðir samþykki Fjármálaeftirlitsins. Stendur frumvarpið af þeim sökum ekki í vegi fyrir því að menn tryggi sér kauprétt að virkum eignarhlut, án þess að samþykkis Fjármálaeftirlitsins hafi verið aflað.

Í 4. mgr. er talið upp hvaða upplýsingar skuli fylgja umsóknum sem beint er til Fjármálaeftirlitsins. Eins og þar kemur fram ber umsækjendum að láta margvíslegar upplýsingar fylgja slíkum beiðnum. Þessar upplýsingar lúta aðallega að umsækjandanum sjálfum og eiga

að gera Fjármálaeftirlitinu kleift að taka rökstudda afstöðu til þess hvort ástæða sé til að ætla að eignarhald umsækjandans hafi skaðleg áhrif á rekstur viðkomandi fjármálastofnunar. Helstu upplýsingarnar, sem ætlast er til að fylgi umsókn, eru raktar í 1.–13. tölul. 4. mgr. Þær lúta meðal annars að stærð þess eignarhlutar sem umsækjandi hyggst fjárfesta í, fjárhagsstöðu umsækjanda og þekkingu hans og reynslu. Þá er gert ráð fyrir að umsækjandinn upplýsi hvernig staðið verði að fjármögnun fjárfestingarinnar. Enn fremur er ætlast til þess að umsækjandi upplýsi um aðila sem hann er í „nánnum tengslum“ við og ber við mat á því að miða við skilgreiningu 3. mgr. 4. gr. laganna.

Fjármálaeftirlitinu ber að rannsaka til hlítar hæfi umsækjenda í samræmi við 10. gr. stjórn-sýslulaga. Því er rétt að æskja frekari upplýsinga telji það ástæðu til þess og er sú heimild áréttuð í 13. tölul. 4. mgr. Það er Fjármálaeftirlitinu þegar heimilt samkvæmt 2. mgr. 93. gr. laganna og er 13. tölul. 4. mgr. þeirri heimild til fyllingar.

Þegar umsækjandi er einstaklingur skulu umbeðnar upplýsingar lúta að honum sjálfum og eftir atvikum aðilum sem hann tengist, sbr. 5. mgr. Sé umsækjandi á hinn bóginn lögaðili skal upplýst um atriði er varða hæfi lögaðilans sjálfs, stjórnarmanna hans, framkvæmdastjóra og þeirra einstaklinga sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum.

Í 6. mgr. er Fjármálaeftirlitinu lögð sú skylda á herðar að leggja mat á hæfi umsækjenda á grundvelli þeirra gagna sem þeir hafa lagt fram og eftir atvikum þeirra gagna sem Fjármálaeftirlitið hefur sjálf aflað. Fjármálaeftirlitinu er ætlað að taka afstöðu til þess hvort umsækjendur séu hæfir til þess að fara með hið fyrirhugaða eignarhald með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs viðkomandi fjármálastofnunar. Við mat á því skal Fjármálaeftirlitið meðal annars hafa hliðsjón af þeim viðmiðunatriðum sem rakin eru í sjö tölulíðum í 6. mgr. Þrátt fyrir að þau viðmiðunatriði eigi að gefa vísbendingu um hversu vel umsækjandinn er til þess fallinn að eiga virkan eignarhlut í viðskiptabanka eða sparisjóði er hins vegar ekki um að ræða tæmandi upptalningu heldur upptalningu á þeim atriðum sem almennt séð er eðlilegt að hafa hliðsjón af. Vera kann að ástæða sé til að draga hæfi einstakra umsækjenda í efa vegna annarra atvika en þar greinir. Þau viðmiðunatriði sem rakin eru í 6. mgr. eru annars eftirfarandi:

Samkvæmt 1. tölul. skal horft til fjárhagsstöðu umsækjanda og aðila sem hann er í nánnum tengslum við. Algengt er í löggjöf Evrópuríkja að við mat á hæfi stórra hluthafa fjármála-fyrirtækja sé við það miðað hvernig fjárhag þeirra er háttað. Slæm fjárhagsstaða eiganda virks eignarhlutar í viðskiptabanka getur haft skaðleg áhrif á rekstur hans og dregið úr trúverðugleika hans. Því er rétt að Fjármálaeftirlitið hafi hliðsjón af því hvort umsækjandi sé í fjárhagslegu jafnvægi eða ekki.

Samkvæmt 2. tölul. skal hafa hliðsjón af því hver þekking og reynsla umsækjenda er. Æskilegt er að stærstu hluthafar viðskiptabanka hafi til að bera þekkingu á fjármálastarfsemi og geti þannig stuðlað að heilbrigðum og traustum rekstri þeirra. Með þessu er hins vegar ekki að því stefnt að girða fyrir að aðrir en sérfróðir aðilar um fjármálastarfsemi eignist virkan eignarhlut í viðskiptabönkum. Í því sambandi skal á það bent að samkvæmt 7. mgr. getur Fjármálaeftirlitið lagt fyrir umsækjendur að tilnefna einstaklinga, sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa, sem fulltrúa sína í bankaráð.

Samkvæmt 3. tölul. skal Fjármálaeftirlitið hafa hliðsjón af því hvort eignarhald umsækjanda skapar hættu á hagsmunaárekstrum. Eignarhald aðila á virkum eignarhlut í viðskiptabanka kann að vera óæskilegt ef það veldur alvarlegum hagsmunaárekstrum á milli aðilans og bankans. Sú staða kynni t.d. að koma upp þegar helsti samkeppnisaðili viðskiptabanka öðlast rétt til að tilnefna fulltrúa sinn í bankaráð hans.

Almennt séð eru líkur á því að ef skaðleg áhrif hljótast á annað borð af eignarhaldi aukist hættan á þeim eftir því sem viðkomandi eignarhlutur stækkar. Því skal Fjármálaeftirlitið horfa til stærðar eignarhlutarins við mat á umsóknum, sbr. 4. tölul.

Samkvæmt 5. tölul. er til þess ætlast að Fjármálaeftirlitið meti hvort eignarhald umsækjanda í viðskiptabanka muni torvelða eftirlit með bankanum. Er Fjármálaeftirlitinu rétt í því sambandi að kanna hvort háttsemi umsækjanda í samskiptum hans við stjórnvöld gefi tilefni til að ætla að svo kunni að fara.

Við mat á umsóknum er Fjármálaeftirlitinu enn fremur rétt að hafa hliðsjón af því hvort umsækjandi hefur skilað upplýsingum sem það hefur beðið um í umsóknarferlinu og hvort þær hafa reynst villandi eða rangar, sbr. 6. tölul. Það skal þó aðeins hafa áhrif á mat Fjármálaeftirlitsins ef umsækjandi hefur vísvitandi eða vegna hirðuleysis skilað röngum eða villandi upplýsingum. Hafi það hins vegar verið afsakanlegt af einhverjum sökum skal það ekki koma niður á mati Fjármálaeftirlitsins á hæfi umsækjanda.

Fjármálaeftirlitið skal skv. 7. tölul. hafa hliðsjón af því hvort umsækjendur hafa þurft að sæta refsingu eða hvort opinber rannsókn stendur yfir á högum þeirra. Er eðlilegt að það hafi áhrif á mat á hæfi umsækjanda.

Af 7. mgr. leiðir að Fjármálaeftirlitinu ber að synja umsækjanda um leyfi verði það niðurstaða þess að hann sé ekki hæfur til að fara með eignarhaldið með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs viðkomandi banka. Í 2. málsli. er hins vegar að finna undantekningarreglu sem heimilar Fjármálaeftirlitinu að samþykkja eignarhaldið, gegn því að umsækjandinn gripi til tiltekinnar ráðstafana sem Fjármálaeftirlitið ákveður. Þær ráðstafanir verða ekki tæmandi taldar upp en tilgangur þeirra er að draga úr hinum skaðlegu áhrifum sem kynnu ella að fylgja eignarhaldinu. Í ákvæðinu sjálfu eru nefnd tvö dæmi. Þannig væri Fjármálaeftirlitinu til dæmis heimilt að samþykkja eignarhaldið gegn því að umsækjandinn tilnefndi sem fulltrúa sína í félagsstjórn einstaklinga sem hefðu reynslu af fjármálastarfsemi en væru án sérstakra viðskiptatengsla við umsækjandann. Á sama hátt gæti Fjármálaeftirlitið lagt fyrir umsækjanda að fela eignarhaldið sérstöku eignarhaldsfélagi sem hefði aðeins þann tilgang að sinna eignarhaldi á viðskiptabankastarfsemi. Fjármálaeftirlitið gæti gripið til annarra ráðstafana ef þær þættu til þess fallnar að draga úr skaðlegum áhrifum sem að öðrum kosti mætti búast við að stafaði af eignarhaldi umsækjanda. Fleiri ráðstafanir koma til álita, t.d. að áskilja að umsækjandi neyti ekki þess atkvæðisréttar sem hlutunum fylgir.

Samkvæmt 8. mgr. getur Fjármálaeftirlitið ekki dregið úr hömlu að svara umsókn en gert er ráð fyrir að skriflegt svar liggi fyrir og hafi borist umsækjanda eigi síðar en einum mánuðum eftir að umbeðnar upplýsingar hafa borist. Rökstuðningur skal fylgja synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn. Er umsækjendum þar veittur rýmri réttur til rökstuðnings en leiðir af V. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Samkvæmt 9. mgr. verða umsækjendur, sem fá jákvætt svar Fjármálaeftirlitsins, að nýta sér heimildina til að eignast hluti eða atkvæðisrétt innan sex mánaða frá því að samþykki Fjármálaeftirlitsins lá fyrir. Dragist það lengur ber þeim að sækja um að nýju. Í gildandi lögum er ráðherra heimilt að setja fjárfesti sérstök tímamörk en hér er lagt til að þau verði lögfest. Rökin að baki þessu ákvæði eru að á því tímabili frá því að fallist hefur verið á umsókn og þar til eignarhaldið flyst til umsækjenda hefur Fjármálaeftirlitið ekki eftirlit með hæfi þeirra. Á þeim tíma kunna aðstæður hjá umsækjendum að breytast og gera þá síður til þess fallna að fara með eignarhaldið. Því þykir rétt að takmarka þann tíma sem aðilar geta dregið að ráðast í kaup á eignarhlut sem fengist hefur leyfi fyrir. Þá gildir heimildin aðeins um fjárfestingu í þeim tilteknu hlutum sem sótt var um leyfi til að fjárfesta í. Þannig getur leyfishafi ekki keypt virkan eignarhlut í öðrum viðskiptabanka en þeim sem getið var um í

umsókn eða keypt stærri eða minni hlut en getið var um í umsókn, enda geta slíkar breytingar breytt valdahlutföllum í viðkomandi banka og þar með afstöðu Fjármálaeftirlitsins til umsóknarinnar.

Í 10. mgr. er tekið á því hvernig fer ef aðili hirðir ekki um að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna kaupa á virkum eignarhlut eða aukningar á honum umfram þau mörk sem tilgreind eru í 3. mgr. Í þeim tilvikum fellur niður sá atkvæðisréttur sem ella fylgdi hlutunum. Fjármálaeftirlitinu ber að hafa eftirlit með slíkum fjárfestingum og tilkynna bönkum sem svo háttar til um að atkvæðisréttur skuli ekki fylgja viðkomandi hlutum. Tilgangurinn með þeirri tilkynningu er að tryggja að unnt sé að taka tillit til þess á fundum hluthafa. Sé atkvæðisréttur, sem fallið hefur niður, eigi að síður nýttur á fundum hluthafa kunna ákvarðanir sem þar eru teknar að verða ógildanlegar skv. 96. gr. laga um hlutafélög, nr. 2/1995.

Fjármálaeftirlitinu ber jafnframt að skora á viðkomandi fjárfesti að sækja um leyfi fyrir fjárfestingunni. Geri hann það ekki innan fjögurra vikna ber honum að selja þann hluta sem er umfram leyfileg mörk. Með leyfilegum mörkum er átt við að fjárfestinum sé eftir sem áður heimilt að eiga þann hluta hlutafjárins sem gerir hann ekki að eiganda virks eignarhlutar. Sinni viðkomandi hluthafar ekki þeirri skyldu sinni er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita þá lögmæltum viðurlögum í samræmi við heimildir þess skv. 11. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Skili fjárfestirinn á hinn bóginn umsókn til Fjármálaeftirlitsins ræðst framhaldið af mati Fjármálaeftirlitsins á henni. Fallist Fjármálaeftirlitið á fjárfestinguna verður atkvæðisrétturinn virkur að nýju. Fallist Fjármálaeftirlitið hins vegar ekki á fjárfestinguna ber fjárfestinum að selja það sem er umfram leyfileg mörk.

Í 11. mgr. er kveðið á um hvernig farið skuli með það þegar fjárfestar fjárfesta í virkum eignarhlutum þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi hafnað umsókn þeirra um leyfi til þess. Við þær aðstæður fellur atkvæðisrétturinn sem fyrir niður sjálfkrafa. Er það beinlínis skylt skv. 5. mgr. 16. gr. tilskipunar ESB nr. 2000/12/EBE en slíka reglu er ekki að finna í ákvæðum laganna. Ber fjárfestinum að selja þann hlut sem er umfram leyfileg mörk. Gilda sömu sjónarmið og í 10. mgr. um lögmælt viðurlög sem Fjármálaeftirlitið getur beitt viðkomandi til að þvinga þá til að selja hluti sína.

Ákvæði 12. mgr. er að mestu óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast því ekki skýringa.

Um 2. gr.

Ákvæði þessarar greinar eru að mestu óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Um 3. gr.

Í greininni er að finna tillögu að nýrri 12. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði. Þessi grein lýtur að hinu stöðuga eftirliti sem Fjármálaeftirlitinu ber að hafa með eigendum virkra eignarhluta. Komi í ljós að aðili sem á virkan eignarhlut, með samþykki Fjármálaeftirlitsins, fullnægi ekki lengur þeim hæfisskilyrðum sem leidd verða af 5. efnismgr. 1. gr. frumvarpsins er Fjármálaeftirlitinu heimilt að grípa til ráðstafana til að ráða bót á því ástandi.

Í 1. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitið geti gripið til einnar, tveggja eða allra í senn af þeim ráðstöfunum sem þar eru tilgreindar í þremur töluliðum.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti fellt niður atkvæðisrétt af viðkomandi hlutum á meðan hæfi hluthafans verður dregið í efa.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt fyrir hlutaðeigandi banka að grípa til tiltekinnar ráðstafana í því skyni að lagfæra ástandið. Það úrræði er í gildandi lögum og þarfnast ekki skýringa.

Að síðustu getur Fjármálaeftirlitið boðað til hluthafafundar í viðkomandi banka. Á þeim fundi hefur Fjármálaeftirlitið málfrelsi sem það getur nýtt til að greina fundarmönnum frá þeim athugasemdum sem það hefur við hæfi eða háttsemi viðkomandi hluthafa. Athygli skal vakin á því að samhliða þessu úrræði getur Fjármálaeftirlitið fellt niður atkvæðisrétt hluthafans og er því rétt að gera það ef sú ráðstöfun er til þess fallin að draga úr hinum skaðlegu áhrifum sem viðkomandi hluthafi hefur á heilbrigði bankans.

Af 1. mgr. leiðir að Fjármálaeftirlitið getur ýmist byggt niðurstöðu sína á mati á hæfi hluthafans sem slíku eða háttsemi hans sem kann að hafa verið skaðleg bankanum. Þá skal Fjármálaeftirlitið horfa sérstaklega til þess hvort tiltrú almennings á viðkomandi banka sé í hættu vegna stöðu eða háttsemi hluthafans.

Samkvæmt 2. mgr. ber Fjármálaeftirlitinu meðal annars að horfa til þeirra viðmiða sem upp eru talin í 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Fjármálaeftirlitinu ber lögum samkvæmt að gæta meðalhófs og ber því að grípa til eins vægra úrræða og kostur er hverju sinni.

Nátengd þessu stöðuga eftirliti Fjármálaeftirlitsins með stærri hluthöfum eru þau ákvæði laga nr. 2/1995, um hlutafélög, sem eiga að draga úr líkunum á að stærri hluthafar hlutafélaga misbeiti áhrifum sínum þar. Nægir þar að nefna ákvæði 95. gr. laganna um ákvarðanir hluthafafundar sem afla tilteknum hluthöfum ótilhlýðilegs ávinnings. Slíkar ákvarðanir eru ógildanlegar samkvæmt 96. gr. laganna.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er ekki fólgin efnisleg breyting heldur er þar aðeins leiðrétt tilvísun til 10. gr. laganna. Nauðsynlegt er að breyta tilvísuninni vegna þeirra breytinga sem verða á greininni skv. 1. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er kveðið á um skyldu lánastofnana, annarra en viðskiptabanka og sparisjóða, til að fara að 10.–12. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996. Af því leiðir að þeim sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í slíkum stofnunum eða auka við hann umfram ákveðin mörk, verður skylt að senda umsókn til Fjármálaeftirlitsins um það. Fallist Fjármálaeftirlitið ekki á þá fyrirætlan eftir að hafa farið yfir umsókn viðkomandi fjárfestis getur ekki orðið af fjárfestingunni.

Um 6. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 1. gr. og vísast til skýringa með henni. Í greininni er hugtakið „virkur eignarhlutur“ ekki skilgreint sérstaklega eins og í 1. gr. Það skýrist hins vegar af því að þá skilgreiningu er að finna í 16. tölul. 2. gr. laga um verðbréfavíðskipti, nr. 13/1996, og er tvítekning þess óþörf.

Um 7. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 3. gr. og vísast til skýringa með henni.

Um 8. gr.

Með 8. gr. frumvarpsins er 14. gr. laga um verðbréfavíðskipti breytt til samræmis við þær efnisbreytingar sem leiðir af efni frumvarpsins að öðru leyti. Erlendum aðilum ber, rétt eins og íslenskum, að afla samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fjárfestingum í virkum eignarhlut-

um í íslenskum fyrirtækjum í verðbréfabjónustu en ekki nægir að tilkynna um það eins og 14. gr. kveður nú á um.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er ekki fólgin efnisleg breyting heldur er þar aðeins leiðrétt tilvísun til 12. gr. laganna. Nauðsynlegt er að breyta tilvísuninni vegna þeirra breytinga sem verða á greininni skv. 6. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr.

Greinin er efnislega nærri samhljóða 1. gr. og vísast að mestu til skýringa með henni.

Í greininni er hugtakið „virkur eignarhlutur“ ekki skilgreint sérstaklega eins og í 1. gr. Það skýrist hins vegar af því að þá skilgreiningu er að finna í 7. gr. laga nr. 60/1994 og er tvítekning þess óþörf.

Í 12. tölul. 3. mgr. er vísað til hugtaksins „náin tengsl“. Hugtakið ber eðli máls samkvæmt að skýra í samræmi við skilgreiningu þess í 7. gr. laga nr. 60/1994. Sú skilgreining er hins vegar frábrugðin skilgreiningu laga nr. 113/1996 og 13/1996 og þurfa kröfur um upplýsingar samkvæmt 12. tölul. 3. mgr. ekki að vera hinar sömu og að því er varðar fjárfestingu í lánastofnunum eða fyrirtækjum í verðbréfabjónustu.

Í 1. mgr. 39. gr. laganna er getið um að ákvæði greinarinnar skuli jafnframt ná til eignarhalds gegnum félagasamstæður. Þess sér hins vegar ekki stað í 10. gr. frumvarpsins. Með því er ekki ætlað að breyta inntaki ákvæðisins en á hinn bóginn verður talið að tilvísun 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins í „óbeint“ eignarhald nái þar með til þess þegar eignarhald er dreift innan félagasamstæðu. Er því óþarfi að geta þess sérstaklega í lagaákvæðinu.

Um 11. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 3. gr. og vísast til skýringa með henni.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

Dreifð eignaraðild að fjármálafyrirtækjum.

I. Inngangur

Viðskiptaráðuneytið fól Þórólfi Jónssyni hdl. hjá LOGOS lögmannsþjónustu sf. að taka taka saman skýrslu um það álitaefni hvort og hvernig mætti takmarka áhrif einstakra aðila á rekstur fjármálarfyrirtækja og tryggja dreifða eignaraðild að fjármálarfyrirtækjum. Skýrslan fylgir hér með.

Í verklýsingu var þess sérstaklega óskað að eftirfarandi atriði væru tekin til umfjöllunar:

1. Hvaða leiðir væru færar að því marki að tryggja dreifða eignaraðild að viðskiptaböndum og eftir atvikum öðrum fjármálarfyrirtækjum.
2. Hverjir væru kostir og gallar einstakra leiða að settu marki.
3. Hvaða leið stuðlaði best að markmiði um dreifða eignaraðild að fjármálarfyrirtækjum.
4. Hvort einhver leiðanna væri óframkvæmanleg frá eftirlitssjónarmiði.

5. Hvernig tryggja mætti að ákvæði um dreifða eignaraðild tækju til „tengdra“ aðila.

Til að leysa úr þessum spurningum hefur einkum verið höfð hliðsjón af eftirfarandi gögnum:

- i. Samantekt viðskiptaráðuneytisins frá ágúst 1999 um „takmarkanir á eignarhlut í lána- stofnunum“.
- ii. Umræðum á 125. og 126. löggjafarþingi um málefni er lúta að dreifðri eignaraðild að viðskiptabönkum og öðrum lána- stofnunum og skyldum atriðum og innsendum erindum hagsmunaaðila vegna frumvarpa um dreifða eignaraðild.
- iii. Tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins um stofnun og rekstur lána- stofnana nr. 2000/12/EBE.
- iv. Skýrslu Banking Advisory Committee um eftirlit með hluthöfum í lána- stofnunum frá 28. júlí 1999.
- v. Skýrslu Groupe De Contact um eftirlit með hluthöfum í lána- stofnunum frá ágúst 1999.
- vi. Skýrslu Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit frá september 1997, *Core Principles for Effective Banking Supervision*.
- vii. Skýrslu bandaríska bankeftirlitsins frá febrúar 1997, *Commercial Banking Structure, Regulation and Performance: An International Comparison*, frá Bankaeftirliti Banda- ríkjanna.
- viii. Blaðaumfjöllun hér á landi um dreifða eignaraðild.
- ix. Upplýsingum frá eftirlitsaðilum, löggjafarþingum og lögmannsstofnum í einstökum samanburðarríkjum.

II. Tilgangurinn með lagasetningu um dreifða eignaraðild að fjármálastofnunum

Talsverð umræða varð á síðustu tveimur löggjafarþingum um nauðsyn þess að tryggja dreift eignarhald á eignarhlutum í fjármálastofnunum. Þessi umræða tengdist ekki síst áform- um ríkisstjórnarinnar um einkavæðingu lána- stofnana í eigu ríkisins. Hafa þingmenn, jafnt úr stjórnarliði sem stjórnarandstöðu, lýst yfir stuðningi við að tryggt verði í löggjöf að ein- stakir aðilar geti ekki seilst til of mikilla áhrifa í fjármálastofnunum.

Með löggjöf um dreift eignarhald á fjármálastofnunum yrði að því stefnt að koma í veg fyrir að einstakir aðilar næðu of miklum ítökum í fjármálastofnunum og tryggja með því sjálfstæði bankakerfisins gagnvart efnahagslífinu. Hefur því verið haldið fram að of mikil ítök einstakra aðila í fjármálafyrirtækjum geti skaðað hagsmuni viðskiptavina og annarra hluthafa. Nokkrar leiðir eru færar að því marki að draga úr hættunni á því, eins og vikið verður að síðar.

III. Röksemdir með og á móti lagasetningu um dreift eignarhald

III.1 Röksemdir með lagasetningu um dreift eignarhald

Trúnaðartraust viðskiptavina

Það er almennt viðurkennt að mikilvægt sé að stærri hluthafar í helstu fjármálafyrirtækjum fullnægi ákveðnum hæfnisskilyrðum og geti þannig stuðlað að heilbrigðum rekstri viðkom- andi fyrirtækja. Nægir að benda á í þessu sambandi að kveðið er á um það í tilskipun ESB nr. 2000/12/EBE, um stofnun og starfsemi lána- stofnana, að aðildarríkjum sambandsins beri að synja lána- stofnun um starfsleyfi ef þeir sem eiga 10% hlutafjár eða atkvæðisréttar í henni

þykja ekki til þess fallnir að stuðla að heilbrigðum rekstri hennar. Íslensk lög hafa verið löguð að efni þessarar tilskipunar.²

Þessi sérsjónarmið um fjármálafyrirtæki eru studd þeim rökum að sérstaka aðgætni verði að sýna við skipulag fjármagnsmarkaðarins, enda sé hann kjölfesta efnahagslífsins. Miklu varði að traust almennings á heilbrigði markaðarins sé mikið og liður í að tryggja það sé að einungis hæfir aðilar fá að hafa veruleg áhrif á rekstur fyrirtækjanna. Að baki búa því sjónarmið um að gæta almannahagsmuna. Þau sjónarmið eiga ekki síst við um innlánsstofnanir, enda sjá þær einar um að varðveita skammtímasparnað almennings.

Lög um dreift eignarhald að fjármálafyrirtækjum mundu tryggja að áhrif á rekstur fjármálafyrirtækja söfnuðust ekki á hendur fárra aðila heldur væri dreift meðal helstu hluthafa. Þá drægu lögin úr hættunni á því að stærri hluthafar misbeittu áhrifum sínum innan bankans í skjóli hlutafjäreignar. Því verður að ætla að þau styrktu trúnað almennings á að fjármálafyrirtæki starfi ekki í þágu sérhagsmuna fárra aðila.

Valdajafnvægi í hópi eigenda

Lögin mundu enn fremur tryggja valdajafnvægi meðal hluthafa, enda væri enginn þeirra stærri en svo að aðrir hluthafar gætu veitt honum öfluga andspyrnu ef svo bæri undir. Hluthafar, sem fylgdu stærsta hluthafanum ekki að málum, ættu þess þá frekar kost að afla skoðunum sínum fylgis meðal annarra hluthafa en ella.

Dreifing ágóðahluta

Lögin mundu eðli máls samkvæmt tryggja fleiri aðilum hlutdeild í ágóða af starfsemi fjármálastofnana. Það er hins vegar umdeilanlegt hvort það getur talist hlutverk ríkisvaldsins að tryggja það.

Óbein ábyrgð ríkisvaldsins á fjármálastofnunum

Ætla má að ríkisstjórnir í vestrænum ríkjum láti það síður henda að vissar fjármálastofnanir, einkum innlánsstofnanir, verði gjaldþrota. Reynslan sýnir að áður en af því verður kemur ríkisvaldið jafnan til skjalanna og forðar frá gjaldþrota. Líklegt er að því valdi mikilvægi þess að traust almennings á fjármagnsmarkaðnum haldist. Sé almennt gert ráð fyrir því að ríkið komi slíkum stofnunum til bjargar af þeim ástæðum sem að framan greinir, má ef til vill telja eðlilegt að ríkisvaldið áskilji sér rétt til að tryggja eftir öðrum leiðum heilbrigðan rekstur þeirra. Ein leið að því marki gæti verið að tryggja dreifða eignaraðild að þeim.

Bætt lánsþæfismat

Því hefur verið haldið fram að það hafi jákvæð áhrif á lánsþæfismat lánastofnana að eignarhald á þeim sé dreift. Þannig segir í umsögn Íslandsbanka hf. (nú Íslandsbanka – FBA hf.) um frumvarp til laga um dreifða eignaraðild að viðskiptabönkum og öðrum lánastofnunum sem lagt var fram á 125. löggjafarþingi: „Erlendir lánardrottinnar bankans og matsfyrirtæki kanna reglubundið eignarhaldið og í þeirra huga skiptir máli fyrir lánstraust hans að eignarhald sé dreift og að viss stöðugleiki ríki í hluthafahópnum.“³

² Efnislega samhljóða ákvæði eru í annarri bankatilskipun ESB nr. 89/646/EBE. Tilskipun nr. 2000/12/EBE er ætlað að sameina efni hennar og annarra tilskipana sem lúta að starfsemi lánastofnana.

³ Bréf Íslandsbanka til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 5. nóvember 1999.

III.2 Röksemdir gegn lagasetningu um dreift eignarhald

Skertir möguleikar til hagræðingar

Lög um dreifða eignaraðild mundu útiloka sumar fjárfestingar aðila sem hefðu það einkum í huga að koma á samstarfi milli sín og viðkomandi fjármálastofnunar, m.a. til að skapa samlegðaráhrif milli aðilanna tveggja.

Á undanförunum árum hefur víðast hvar erlendis gætt aukinnar tilhneigingar til að sameina eða koma á samstarfi milli fyrirtækja sem sinna inn- og útlánastarfsemi, váttryggingastarfsemi og verðbréfaþjónustu. Þeirrar tilhneigingar gætir einnig hér á landi og mun gera áfram. Lög um dreift eignarhald kunna að hamla því að félög á einu sviði fjármálamarkaðarins „kaupi“ sér áhrif í félagi á öðru sviði í þessu skyni, enda geta þeir síður vænst þess að geta haft áhrif á rekstur félags eftir því sem eignarhlutur þeirra í því er minni. Þá er ástæða til að ætla að lög um dreift eignarhald kynnu að gera aðilum erfiðara fyrir að sameina félög á mismunandi sviðum fjármálamarkaðarins. Þannig gæti sú staða komið upp að fjármálafyrirtækjum yrði ekki unnt að kaupa stór félög og greiða fyrir með hlutabréfum í sjálfum sér, nema eignarhald væri jafnframt dreift í yfirteknu félögunum.

Lög um dreifða eignaraðild gætu torveldað fjárhagslega endurskipulagningu fjármálafyrirtækja, enda kæmu þau í veg fyrir að stærstu hluthafarnir legðu frekara hlutafé til fyrirtækisins ef þeir færu með því yfir lögmælt hlutafjármörk. Við slíkar aðstæður væru möguleikar viðkomandi fyrirtækja til endurskipulagningar því takmarkaðri en ella.

Lækkað markaðsvirði fjármálafyrirtækja

Lög um dreifða eignaraðild draga úr eftirspurn fjárfesta eftir hlutum. Minni eftirspurn ætti eðli máls samkvæmt að öllu jöfnu að leiða til lægra markaðsvirðis hlutanna, bæði vegna lögmálanna um framboð og eftirspurn og einnig vegna þess að stærri eignarhlutar ganga jafnan kaupum og sölum á hærra einingarverði en þeir smærri.

Hitt er svo aftur annað mál að það er sjaldgæft erlendis að fjárfestar sækist eftir stórum eignarhlutum í vissum fjármálafyrirtækjum, t.d. innlánsstofnunum. Ætla má að sömu lögmál mundu gilda hér á landi. Því er vafamál hvort lögin hafi áhrif að þessu leyti.

Verri samkeppnisstaða íslenskra fjármálafyrirtækja

Lög um dreift eignarhald gætu enn fremur komið niður á samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum sem hér starfa á grundvelli starfsleyfa í heimaríkjum sínum.

Erlend fjármálafyrirtæki, sem fengið hafa starfsleyfi í einhverju landi á Evrópska efnahagssvæðinu, eiga lögvarinn rétt til þess að hefja starfsemi hér á landi, að ákveðnum form-skilyrðum fullnægðum, sbr. ákvæði laga um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996, laga um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 123/1993, og laga um verðbréfavíðskipti, nr. 13/1996. Væru sett lög hér á landi um dreifða eignaraðild tækju þau ekki til erlendra fjármálafyrirtækja sem hér byðu þjónustu sína á grundvelli erlends starfsleyfis.⁴ Það

⁴ Sjá 12. tölulið inngangs tilskipunar ESB nr. 2000/12/EBE um stofnun og starfrækslu lánastofnana. Af honum leiðir að Ísland getur sett strangari skilyrði fyrir starfrækslu lánastofnana en fram kemur í 7. gr. tilskipunarinnar, en aðeins að því er varðar þær lánastofnanir sem afla starfsleyfis hér á landi. Erlendar lánastofnanir þurfa aðeins að fullnægja þeim skilyrðum sem sett eru í heimaríkjum þeirra til að geta boðið þjónustu sína hér á landi.

mundi skapa hinum erlendu félögum samkeppnisforskot sem fylgir því að þurfa ekki að lúta ákvæðum laganna.

Sé gengið út frá því að lögin rýri verðgildi hluta þeirra félaga sem þeim lúta má ætla að erlendum fjármálafyrirtækjum gengi betur að fjármagna sig með útgáfu hluta. Að sama skapi má ætla að hagræðingarmöguleikar yrðu meiri hjá erlendu félögum en hinum innlendu, verði á annað borð gengið út frá því að lögin þrengi ráðrúm fyrirtækjanna til að hagræða.

Minni ásókn erlendra fjárfesta í íslensk fjármálafyrirtæki

Sérstaklega ber að vekja athygli á því að lög um dreift eignarhald koma í veg fyrir stærri fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum fjármálafyrirtækjum. Að því leyti drægju lögin úr möguleikum erlendra aðila til fjárfestinga á íslenskum fjármagnsmarkaði.

Skert framleiðni

Færð hafa verið rök fyrir því að arðsemiskrafa stærri hluthafa í fjármálafyrirtækjum sé meiri en þeirra smærri. Sé gengið út frá því má ætla að arðsemiskrafa eigenda fjármálafyrirtækja sé almennt minni þegar eignaraðild er dreifð en þegar samþjöppun í hluthafahópnum er meiri. Eftir því sem arðsemiskröfur minnka, þeim mun meiri hætta er á að framleiðni minnki. Því er sú hætta fyrir hendi að dreifð eignaraðild leiði til skertrar framleiðni á fjármálamarkaðnum.

III.4 „Sjálfsstjórn“ markaðarins

Erlendis hefur reynslan verið sú að eignarhald sé almennt dreift í fjármálafyrirtækjum, a.m.k. í lánastofnunum, án þess að til þurfi að koma lagaboð sem tryggi það.

Ástæða þess kann meðal annars að vera að það sé fjármálafyrirtækjum ekki til hagsbóta að hafa innbyrðis mjög stóra hluthafa, enda sé það til þess fallið að vekja tortryggni markaðarins. Með því að auka eignarhlut sinn kunna stærri fjárfestar því að vera að stuðla að því að markaðsverð eignarhlutar þeirra skerðist. Af þessum sökum má velta vöngum yfir því hvort lög um dreifða eignaraðild hefðu jafnvel hafa litla raunhæfa þýðingu hér á landi þar sem það ástand, sem lögunum væri ætlað að skapa, mundi skapast hvort sem er.

Af því tilefni er rétt að kanna eignarhald á helstu íslensku lánastofnunum. Þar er eignarhald talsvert dreift um þessar mundir. Þar ræður þó nokkru að íslenska ríkið á um 70% hlutafjár í tveimur af þremur viðskiptabönkum.

Á töflunni hér að neðan má sjá eignarhluti stærstu hluthafa viðskiptabankanna þriggja og þriggja fjárfestingabanka en eignarhald á öðrum fjármálafyrirtækjum er látið liggja á milli hluta. Eignarhlutir eru tölusettir eftir stærðarröð:

Stærstu hluthafar	1.	2.	3.	4.	5.
<i>Viðskiptabankar</i>					
Landsbanki Íslands hf. ⁵	68,3%	4,2%	2,5%	2,2%	1,7%
Búnaðarbanki Íslands hf. ⁶	75,3%	7,3%	4,1%	1,2%	0,9%
Íslandsbanki–FBA hf. ⁷	15,6%	8,5%	6,9%	3,6%	3,3%

⁵ Byggt á upplýsingum úr hluthafaskrá Landsbanka Íslands hf. hinn 30. október 2000.

⁶ Byggt á upplýsingum úr hluthafaskrá Búnaðarbanka Íslands hf. hinn 14. nóvember 2000.

⁷ Byggt á upplýsingum úr hluthafaskrá Íslandsbanka – FBA hf. hinn 14. nóvember 2000.

Fjárfestingarbankar

Frjálsi fjárfestingarbankinn hf. ⁸	33,6%	21,1%	7,1%	7,0%	3,8%
Kaupþing hf. ⁹	22,3%	13,4%	12,8%	10,6%	
Eignarhaldsfélagið Alþýðubankinn hf. ¹⁰	14,9%	9,5%	7,5%	7,4%	6,5%

Eins og sjá má á enginn hluthafi meira en 10% í innlánsstofnunum ef frá er skilinn stærsti hluthafi Íslandsbanka–FBA hf., sem er FBA Holding S.A., en það félag á 15,6% hlutfjár. Þar á eftir kemur Lífeyrissjóður verslunarmanna sem á 8,5% í Íslandsbanka – FBA hf.

Eignarhlutir stærstu hluthafa helstu fjárfestingarbankanna eru stærri. Þannig eru alls sjö aðilar sem eiga meira en 10% í Frjálsa fjárfestingarbankanum hf., Kaupþingi hf. og Eignarhaldsfélaginu Alþýðubankanum hf. Hlutfallslega stærsta eignarhlutinn á Vátryggingafélag Íslands hf. sem á 33,6% hlutfjár í Frjálsa fjárfestingarbankanum hf. en þar á eftir kemur Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis sem á 22,3% í Kaupþingi hf.

Eins og sjá má á töflunni átti annar stærsti hluthafinn í Búnaðarbanka Íslands hf. hinn 29. ágúst sl. 6,3% hlutfjár en sá þriðji stærsti átti um 4,1% hlutfjár.

Í Landsbanka Íslands hf. átti annar stærsti hluthafinn hinn 6. september sl. 4,25% hlutfjár í bankanum.

Það er hins vegar óljóst hvernig eignarhald á Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. muni þróast við frekari einkavæðingu þeirra.

IV. Ákvæði í gildandi lögum er takmarka heimildir til fjárfestinga í fjármálafyrirtækjum

IV.1 Inngangur

Í gildandi lögum eru engar skorður lagðar við því hvað einstakir aðilar geta eignast mikið hlutfé eða mikinn atkvæðisrétt í fjármálafyrirtækjum, ef frá er talin sérregla er lýtur að hámarksatkvæðisrétti stofnfjáreigenda sparisjóða.

Á hinn bóginn hafa ráðherra og Fjármálaeftirlitið eftirlit með því hvernig stærri hluthafar í fjármálafyrirtækjum fara með hlutfjáreign sína og gæta þess að aðeins ábyrgir aðilar eignist stóra hluti í þeim. Þá leiðir af reglum kauphallaréttarins að stærstu hluthafarnir í fjármálafyrirtækjum kunna að þurfa að bjóðast til að kaupa hluti annarra hluthafa fari hlutfjáreign þeirra eða hlutdeild í atkvæðisrétti fyrirtækjanna yfir ákveðin mörk.

IV.2 Mat viðskiptaráðherra á hæfi hluthafa

IV.2.1 Inngangur

Viðskiptaráðherra er heimilt lögum samkvæmt að grípa inn í ef stærri hluthafar í lánastofnunum, tryggingafélögum og fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu þykja ekki nægjanlega hæfir til að stuðla að heilbrigðum rekstri viðkomandi fyrirtækja. Þetta getur ýmist gerst áður en viðkomandi aðilar eignast eignarhluti í slíkum félögum eða eftir að þeir eru orðnir hluthafar. Þegar svo stendur á er ráðherra heimilt að banna framsal hlutanna, fella niður þann atkvæðisrétt hluthafanna eða leggja fyrir félögin að grípa til ráðstafana sem draga úr hinum skaðlegu áhrifum eignarhaldsins.

Virði hluthafi eða verðandi hluthafi ekki ákvörðun ráðherra um að banna honum að eign-

⁸ Byggt á upplýsingum úr hluthafaskrá Frjálsa fjárfestingarbankans hf. hinn 1. október 2000.

⁹ Byggt á ársskýrslu félagsins fyrir árið 1999.

¹⁰ Byggt á ársskýrslu félagsins fyrir árið 1999.

ast virkan eignarhlut eða fara með atkvæðisrétt í félagi getur það varðað hann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 101. gr. laga nr. 113/1996, 99. gr. laga nr. 60/1994 og 59. gr. laga nr. 13/1996.

Þau ákvæði íslenskra laga sem færa viðskiptaráðherra þessar heimildir eru byggð á tilskipunum Evrópusambandsins. Þessar heimildir ráðherra ná til fjárfestinga í viðskiptabönkum, lánastofnunum (sem starfa eftir lögum nr. 123/1993), váttryggingafélögum og fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu. Kveðið er á um þetta í 3. mgr. 10. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996, 39. og 40. gr. laga nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, og 12.–14. gr. laga nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti. Fjármálaeftirlitið hefur enn fremur talið að af 6. mgr. 3. gr. og 6. gr. laga nr. 123/1993 leiði að reglan nái til annarra lánastofnana en viðskiptabanka og sparisjóða.¹¹

IV.2.2 Íhlutun í tilefni af aðilaskiptum

Viðskiptaráðherra getur að fenginni tillögu Fjármálaeftirlitsins synjað hluthafa um að eignast hlut eða atkvæðisrétt í tilteknum fjármálafyrirtækjum þegar hluturinn eða atkvæðisrétturinn færir eigandanum virk yfirráð í bankanum eða fleytir honum yfir ákveðin, nánar tilgreind eignarmörk, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996.

Með virkum eignarhlut er átt við beina eða óbeina hlutdeild sem nemur 10% af hlutafé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi stofnunar.

Skilyrði þess að ráðherra geti beitt þessari heimild sinni er að hann telji viðkomandi aðila ekki hæfan til þess að eignast hlutinn eða atkvæðisréttinn, með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs fyrirtækisins. Ráðherra er því ætlað að meta það sjálfstætt hvort vænlegt þyki, út frá hagsmunum fyrirtækisins, að viðkomandi fjárfestir eignist svo stóran hlut sem um ræðir. Sé það mat hans að svo sé ekki má hann banna aðilaskiptin að hlutnum, hafi eignarhlutur á annað borð verið framseldur, eða svipta viðkomandi rétti til að fara með atkvæðisréttinn, hafi atkvæðisrétturinn einn skipt um hendur.

Ekki er kveðið á um það í lögum hvað ráðherra og Fjármálaeftirlitið eigi að hafa til hliðsjónar við mat á því hvort hluthafi geti skaðað heilbrigðan og traustan rekstur fjármálafyrirtækis.

Viðskiptaráðherra mun ekki hafa beitt þessari heimild til íhlutunar til þessa.

IV.2.3 Íhlutun vegna háttsemi hluthafa

Ef hluthafi í fjármálafyrirtæki fer þannig með hlut sinn að það skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess getur ráðherra að fenginni tillögu Fjármálaeftirlitsins ákveðið að hlutum hans fylgi ekki atkvæðisréttur eða lagt fyrir hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki að grípa til viðeigandi ráðstafana.

Þessi heimild ráðherra nær sem fyrr til hlutafjáreignar í viðskiptabönkum, lánastofnunum öðrum en viðskiptabönkum og sparisjóðum, váttryggingafélaga og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu. Henni er ætlað að mæta þeim aðstæðum þegar hluthafi, sem áður var talinn hæfur til að fara með hluti í fjármálafyrirtæki, er það ekki lengur. Viðskiptaráðherra mun ekki hafa beitt þessari heimild til íhlutunar til þessa.

¹¹ Umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um dreifða eignaraðild að viðskiptabönkum og öðrum lánastofnunum, dags. 9. nóvember 1999.

Felli ráðherra niður atkvæðisrétt hluthafans verður á fundum hluthafa litið svo á að ekki sé mælt fyrir þeim atkvæðum á fundinum, sbr. t.d. 3. mgr. 12. gr. laga nr. 113/1996.

Ekki er sérstaklega vikið að því í lögum hvaða ráðstafana ráðherra getur mælst til að viðkomandi fjármálafyrirtæki grípi til. Í greinargerð með frumvarpi sem breyttu lögum um viðskiptabanka og sparisjóði að þessu leyti kemur hins vegar fram að m.a. væri hægt að mælast til þess að viðkomandi fyrirtæki freistaði þess að hnekkja ákvörðun sem kynni að hafa verið tekin í krafti hlutafjäreignar viðkomandi hluthafa.

Það virðist m.a. koma til álita fyrir ráðherra að beita þessari heimild þegar stór hluthafi í fjármálafyrirtæki verður uppvís að því að beita fyrirtækið óhæfilegum áhrifum í krafti hlutafjäreignar sinnar í því skyni að afla sjálfum sér ávinnings. Þannig mætti taka dæmi af stórum hluthafa í viðskiptabanka sem nýtti sér áhrif sín í bankanum til að knýja fram betri viðskiptakjör en aðrir sambærilegir viðskiptavinir fengju. Ætla verður að í slíkum tilvikum gæti ráðherra beitt sér fyrir því að viðskiptabankinn leiðrétti kjörin og færði þau til samræmis við þau kjör sem aðrir nytu.

Fjármálaeftirlitið hefur sem kunnugt er afar rúmar heimildir til að grennslast fyrir um starfsemi fjármálafyrirtækja. Þannig er fjármálafyrirtækjum skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan, sbr. 9. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Því má ætla að Fjármálaeftirlitið geti haft virkt eftirlit með stærri hluthöfum fjármálafyrirtækja og því hvort þeir beiti fyrirtækin óhæfilegum áhrifum í krafti hlutafjäreignar sinnar.

IV.3 Tilboðsskylda samkvæmt yfirtökureglum

Í 19. gr. laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða, nr. 34/1998, er svohljóðandi ákvæði:

Hafi eignarhlutur beint eða óbeint verið yfirtekinn í félagi sem hefur fengið opinbera skráningu fyrir einn eða fleiri flokka hlutabréfa í kauphöll skal öllum hluthöfum félagsins gefinn kostur á því að afhenda eignarhlut sinn með sambærilegum kjörum þeim aðila sem:

1. hefur eignast 50% atkvæðisréttar í félaginu eða samsvarandi hluta hlutafjár,
2. hefur öðlast rétt til þess að tilnefna eða setja af meiri hluta stjórnar í félaginu,
3. hefur fengið rétt til þess að stjórna félaginu á grundvelli samþykka þess eða á annan hátt með samningi við félagið,
4. hefur á grundvelli samnings við aðra hluthafa rétt til að ráða yfir sem nemur [50%] atkvæða í félaginu.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við um eignarhlut í félagi sem þegar hefur verið opinberlega skráð í kauphöll við gildistöku laga þessara þrátt fyrir að atvik sem nefnd eru í 1.–4. tölul.

1. mgr. eigi við um þann eignarhlut. Hafi eignarhlutur í félagi, sem ákvæði þessarar málsgreinar tekur til, farið niður fyrir þau mörk sem tilgreind eru í 1. mgr. eftir gildistöku laganna skulu þó reglur 1. mgr. eiga að öllu leyti við.

Kauphöll hefur eftirlit með því að ákvæðum 1. mgr. sé framfylgt.

Tilvitnað ákvæði tekur til fjármálafyrirtækja sem skráð hafa verið í kauphöll. Allir íslensku viðskiptabankarnir eru nú skráðir í kauphöll, sem og fjárfestingarbankarnir Frjálsi fjárfestingarbankinn hf., Kaupþing hf. og Eignarhaldsfélagið Alþýðubankinn hf. Þessi fyrirtæki lúta því öll yfirtökureglum kauphallalaga.

Hluthafar, sem eignast beint eða óbeint 50% hlutafjár eða atkvæðisréttar í þessum félögum, verða þar með skyldir til að bjóða öðrum hluthöfum að kaupa bréf þeirra gegn sama endurgjaldi og í fyrri viðskiptum.

Tilvitnað ákvæði leiðir því til þess að fjárfestar geta ekki eignast 50% hlutfjár eða atkvæðisréttar í helstu lánastofnunum landsins, án þess að þurfa jafnframt að vera reiðubúnir að kaupa annað hlutfé í félaginu. Að því leyttinu til hefur ákvæðið áhrif á heimildir einstaklinga og lögaðila til að fjárfesta í fjármálafyrirtækjum.

IV.4 Sérákvæði um sparisjóði

Um sparisjóði gilda sérsjónarmið því hámarksatkvæðisréttur einstakra stofnfjáreigenda er takmarkaður samkvæmt 35. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 113/1996, sem hljóðar svo: „Stofnfjáreigendur skulu eiga jafnan atkvæðisrétt nema öðruvísi sé ákvæðið í samþykktum sparisjóðs. Þó er einstökum stofnfjáreigendum aldrei heimilt, fyrir sjálfs sín hönd eða annarra, að fara með meira en 5% af heildaratkvæðamagni í sparisjóði, sbr. þó 98. gr. ef sveitarfélag er eini stofnfjáreigandinn.“

Engar takmarkanir eru á því hvað stofnfjáreigendur sparisjóða mega eiga mikið stofnfé. Hins vegar leiðir af 35. gr. laganna að hver og einn stofnfjáreigandi getur aldrei farið með meira en 5% atkvæðisréttar á fundum stofnfjáreigenda.

Ákvæðið hefur því ekki bein áhrif á hversu mikið stofnfé stofnfjáraðilum er unnt að eignast í sparisjóðum en takmarkar hins vegar þann atkvæðisrétt sem þeir geta farið með.

V. Úrræði í rétti annarra ríkja er miða að dreifðri eignaraðild

V.1 Inngangur

Hér á eftir verður hugað að því hvort hvaða takmarkanir eru á eignarhaldi í lánastofnunum í 20 ríkjum, þ.e. í hinum 15 aðildarríkjum Evrópusambandsins, Noregi, Liechtenstein, Kanada, Bandaríkjunum og Sviss.

V.2 Mat á hæfi hluthafa

V.2.1 Tilskipanir ESB

Tilskipun ESB nr. 2000/12/EBE leggur þá skyldu á herðar aðildarríkjum að sjá til þess að þeir aðilar komist ekki til áhrifa í lánastofnunum sem líklegt er að muni hafa skaðleg áhrif á rekstur þeirra.

Þegar aðilar, sem svo er háttað um, eignast virkan eignarhlut í lánastofnunum ber yfirvöldum að grípa til aðgerða sem koma í veg fyrir að skaðleg áhrif, t.d. að fella niður atkvæðisrétt viðkomandi hluthafa. Þetta á jafnt við um þau tilvik þegar slíkur aðili hyggst fjárfesta í lánastofnun og þegar í ljós kemur að aðili, sem þegar er orðinn hluthafi, er ekki vel til þess fallinn að vera það áfram.

Aðildarríki ESB meta öll hæfi stórra hluthafa í fjármálafyrirtækjum og grípa til viðeigandi ráðstafana ef þau meta þá óhæfa til að fara með eignarhald hlutanna. Meiri hluti ESB-ríkja hafa í reynd beitt þessari heimild sinni til að grípa til ráðstafana í tilefni af óæskilegu eignarhaldi í fjármálafyrirtækjum. Þannig hafa eftirlitsaðilar í Belgíu, Englandi, Danmörku, Grikklandi, Hollandi, á Írlandi, í Ítalíu, Portúgal, Svíþjóð og á Spáni ítrekað þurft að hafna framsali á eignarhlutum í lánastofnunum.

V.2.2 Viðmiðunaratriði

Evróputilskipanir um fjármálafyrirtæki kveða ekki sérstaklega á um það við hvað aðildarríki eigi að miða þegar þau meta hvort fjárfestar kunni að hafa skaðleg áhrif á rekstur fyrirtækja. Aðildarríkin hafa í fæstum tilvikum lögfest einhver viðmiðunaratriði í þeim efnum heldur meta þau það jafnan hverju sinni hver áhrif fjárfestinga verði á rekstur fyrirtækjanna. Mat aðildarríkja er misjafnt að því leyti. Þannig hefur til að mynda Lúxemborg gert

afar miklar kröfur til fjárfesta í lánastofnunum og í framkvæmd leyfir það aðeins sterkum fjármálastofnunum að eignast virkan eignarhlut í lánastofnunum.

Sum aðildarríki hafa hins vegar sett sér reglur um við hvað beri að miða þegar metið er hvort hluthafi muni hafa skaðleg áhrif á rekstur fjármálafyrirtækja.

Belgía

Þar skal meðal annars horft til fjárstyrks fjárfestisins og gagnsæis þeirrar samstæðu sem hann kann að vera hluti af.

Austurríki

Meðal annars má horfa til hagsmuna annarra hluthafa.

Frakkland

Það mælir gegn framsalinu ef fjárfestir hefur ekki framvísað nægjanlega greinargóðum upplýsingum, ef óljóst er um uppbyggingu þeirrar samstæðu sem framsalshafi er hluti af, ef framsalshafinn á slæman feril að baki, ef fjárhagsstaða hans er slæm, ef framsalið þykir rjúfa samstöðu hluthafa eða torvelda eftirlit með lánastofnuninni.

Þýskaland

Það mælir gegn framsali ef fjárfestir þykir ekki trúverðugur, m.a. vegna afbrotaferils, ónógra upplýsinga um einkahagi eða viðskiptaferil hans, óljóss uppruna þess fjár sem hann notaði til að greiða fyrir hlutina með o.fl. Þá þykir ástæða til að gera athugasemdir við framsalið ef það þykir draga úr möguleikum til að hafa eftirlit með lánastofnuninni

Holland

Þar þykir framsal óæskilegt ef lánastofnunin verður þar með hluti af samstæðu sem skortir nauðsynlegt gagnsæi til að unnt sé að hafa eftirlit með henni.

Portúgal

Þar er heimilt að stöðva framsal ef eitthvað af eftirfarandi á við:

- i. Viðskiptaferill fjárfestis gefur tilefni til að ætla að hann sé mjög áhættusækinn.
- ii. Fjárhagsstaða fjárfestis er slæm.
- iii. Eftirlitsaðili hefur ástæða til að efast um lögættan uppruna þess fjár sem fjárfestir notar til að greiða fyrir hlutina.
- iv. Fjárfestir neitar að uppfylla skilyrði sem eftirlitsaðili hafði áður sett fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu lánastofnunarinnar.
- v. Atkvæðisréttur fjárfestis í fjármálafyrirtæki eða eignarhaldsfélagi hefur áður verið felldur niður í viðurlagaskyni.
- vi. Hæfni fjárfestis sem hluthafa verður dregin í efa vegna gjaldþrots hans eða annarra sem hann ber ábyrgð á eða vegna dóms sem hann hefur hlotið fyrir refsiverðan verknað.
- vii. Uppbygging þeirrar samstæðu sem lánastofnunin er eða verður hluti af er þess eðlis að hún torveldar eftirlit með henni.

Ítalía

Fjárfestar eru metnir með hliðsjón af viðskiptaferli þeirra og fjárhagsstöðu. Þá er horft til þess ef þeir eru í formlegum eða óformlegum tengslum við aðila sem eru í slæmri fjárhagsstöðu eða hafa vafasaman viðskiptaferil að baki.

Svíþjóð

Fjárfestir er talinn óhæfur til að fara með virkan eignarhlut:

- i. Ef hann beitir eða er talinn beita áhrifum sínum á þann hátt sem kemur í veg fyrir heilbrigða starfsemi lánastofnunarinnar.
- ii. Ef hann hefur í veigamiklum atriðum vanrækt skyldur sínar sem fjárfestir eða í efnahagslegu tilliti.
- iii. Ef hann hefur framið alvarlegt afbrot.
- iv. Ef fjárfestingin kæmi á svo nánnum tengslum við annað fyrirtæki að það ylli erfiðleikum í eftirliti.

Spánn

Fjárfestir er talinn óhæfur til að fara með virkan eignarhlut:

- i. Ef hann hefur ekki nægjanlega góðan viðskiptaferil að baki.
- ii. Ef fjárhagsstaða hans er slæm.
- iii. Ef skipulag samstæðunnar sem lánastofnunin er hluti af er ekki gagnsætt.
- iv. Ef eftirlitsaðili fær ekki afhentar þær upplýsingar sem hann krefst.
- v. Ef óhæfileg áhætta sem fjárfestirinn tekur innan eða utan fjármálageirans gæti haft slæm áhrif á lánastofnunina.

Á Íslandi, Írlandi og í Liechtenstein er þetta hins vegar háð mati hverju sinni.

V.2.3 Úrræði

Ef eftirlitsaðili kemst að því að fjárfestir hafi skaðleg áhrif á heilbrigðan rekstur fjármála-fyrirtækis kemur til álita að að grípa til aðgerða í því skyni að eyða þeim áhrifum. Það er misjafnt eftir ríkjum hvort það er *skyld* eða aðeins *heimilt* að grípa til aðgerða þegar talið er að aðili sem á virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki hafi skaðleg áhrif á rekstur þess. Það er *skyld* að grípa til aðgerða af því tilefni í Austurríki, Grikklandi, Hollandi, á Ítalíu, í Liechtenstein, Portúgal, Svíþjóð og á Spáni en aðeins heimilt í Englandi, Finnlandi, Þýskalandi, á Íslandi, Írlandi og í Lúxemborg.

Þegar hluthafi hefur skaðleg áhrif á fjármálafyrirtæki mundi eftirlitsaðilinn banna framsalið, a.m.k. þegar um er að ræða nýja aðila sem hyggjast bætast við í hóp hluthafa.

Þegar viðkomandi aðili er þegar orðinn hluthafi eða gerist hluthafi þrátt fyrir andmæli eftirlitsaðila horfir málið hins vegar öðruvísi við. Þar dugir ekki að banna framsalið, enda er það þegar orðið, og því þarf að grípa til annarra aðgerða. Þegar svo háttar til verður hins vegar að gera greinarmun á þeim úrræðum sem unnt er að grípa til þegar aðili eignast hluti gegn andmælum eftirlitsaðila eða án þess að tilkynna eftirlitsaðila um þá fyrirætlun sína og þeim úrræðum sem gripið verður til þegar í ljós kemur að aðili, sem fengið hafði að eignast virkan eignarhlut, er ekki hæfur til að eiga hann.

V.2.3.1 Aðili eignast hluti án tilkynningar eða heimildar

i. Niðurfelling atkvæðisréttar

Í flestum aðildarríkjum ESB er heimilt að grípa til þess ráðs að fella niður atkvæðisrétt af hlutum sem skipt hafa um hendur gegn vilja eftirlitsaðila eða án þess að eftirlitsaðila hafi verið tilkynnt um það.

Í Frakklandi er unnt að fella niður atkvæðisrétt hluthafa sem á virkan eignarhlut í lánastofnun ef sýnt þykir að hann hafi skaðleg áhrif á rekstur hennar. Það verður þó aðeins gert með dómi.

Í Austurríki, Belgíu, Danmörku, Englandi, Finnlandi, Þýskalandi, Grikklandi og Liechtenstein geta eftirlitsaðilar hins vegar upp á eigin spýtur fellt niður atkvæðisrétt hluthafa sem kaupir hluti gegn mótmælum eftirlitsaðilans eða tilkynnir eftirlitsaðila ekki fyrir fram um þá ætlun sína að kaupa hluti í lánastofnun.

Á Spáni fellur atkvæðisréttur viðkomandi aðila sjálfkrafa niður ef hann eignast hluti gegn vilja eftirlitsaðila eða tilkynnir honum ekki fyrir fram um þá fyrirætlun sína.

Í Portúgal er aðeins gert ráð fyrir að sá hluti atkvæðisréttarins sé ógiltur sem eftirlitsaðilinn setti sig upp á móti að viðkomandi aðili eignaðist. Hann getur eftir sem áður neytt þess atkvæðisréttar sem var undir leyfilegum mörkum.

Í Lúxemborg er hluthafanum gefinn tími til að bæta úr hinu ólögmeta ástandi. Geri hann það ekki er heimilt að fella niður atkvæðisrétt hans. Í Hollandi er hluthöfum að sama skapi gefinn kostur á að bæta úr en geri þeir það ekki getur eftirlitsaðili leitað til dómstóla um að fá ógiltar með dómi þær ákvarðanir sem viðkomandi aðili átti þátt í að taka.

Í Svíþjóð getur eftirlitsaðili fyrirskipað hluthafanum að nýta hlutina ekki á fundum hluthafa og leita til dómstóla um að fá skipaðan aðila til að annast hlutina fyrir sig og selja eftir atvikum nægjanlega mikið af þeim til þess að hlutfjáreign hans teljist ekki lengur virkur eignarhlutur.

ii. Ógilding framsals

Á Írlandi er framsal hluta án tilkynningar eða heimildar ógilt samkvæmt ákvæðum laga.

iii. Krafa um að hluthafi selji hluti

Í Belgíu getur eftirlitsaðili krafist þess að hluthafi selji hluti sína innan ákveðins tíma. Sama á við í Englandi en þar verður eftirlitsaðili að leita til dómstóla um að þeir fyrirskipi hluthafanum að selja hluti sína.

Í Þýskalandi er hluthafanum á hinn bóginn aðeins heimilt að selja hlutina að höfðu samráði við eftirlitsaðilann.

iv. Sektir og önnur viðurlög

Í Grikklandi, Ítalíu, Portúgal, Liechtenstein, á Spáni og í Þýskalandi er heimilt að leggja sektir á þann sem brýtur gegn fyrirmælum eftirlitsaðilans. Í Grikklandi geta sektirnar numið allt að 10% af andvirði þeirra hluta sem viðkomandi aðili eignaðist án tilkynningar eða heimildar. Þá er heimilt að útiloka viðkomandi aðila frá því að taka að sér stjórnunarstöður í viðkomandi lánastofnun.

Í Portúgal er enn fremur heimilt í viðurlagaskyni að fella niður rétt hluthafans til að neyta atkvæðisréttar í hvers kyns fjármálafyrirtæki allt frá 6 mánuðum upp í 10 ár.

Á Írlandi, í Englandi og Hollandi er framsal án tilkynningar eða heimildar refsiverður verknaður og varðar framsalshafa samkvæmt því refsingu lögum samkvæmt.

v. Aðrar aðgerðir

Ef viðkomandi hluthafi er banki getur fjármálaráðherra Austurríkis gripið til sérstakra aðgerða, m.a. afturkallað eða takmarkað starfsleyfi hans og sett bankanum tilsjónarmann er hafi heimild til að sinna hverju því er varðar rekstur hans.

Ef hluthafinn er lögaðili geta spænsk yfirvöld meinað framkvæmdastjóra þess að verða framkvæmdastjóri lánastofnunar í allt að 10 ár.

V.2.3.2 Aðili sem þegar er orðinn hluthafi telst ekki hæfur

Sú staða kann að koma upp að háttsemi aðila, sem þegar er orðinn hluthafi, þyki hafa svo skaðleg áhrif á rekstur viðkomandi fjármálafyrirtækis að ekki verði við það búið. Þegar svo háttar til eru úrræðin sem eftirlitsaðila er heimilt að grípa til ekki endilega hin sömu og þegar aðilar hafa eignast hluti gegn andmælum eftirlitsaðila eða án þess að tilkynna honum um það fyrir fram.

Eftir sem áður er algengt að heimilt sé að fella niður atkvæðisrétt viðkomandi aðila. Neyti hluthafinn eftir sem áður atkvæðisréttar síns eru ákvarðanir teknar með aðild hans ýmist ógildar eða ógildanlegar með dómi. Sérstök afbrigði þekkjast af þessu. Þannig geta hluthafar í sænskum lánastofnunum eftir sem áður neytt þess atkvæðisréttar sem er undir þeim mörkum sem gera eignarhlut að *virikum* eignarhlut.

Af öðrum helstu ráðstöfunum sem heimilt er að grípa til má nefna að:

- Viðkomandi fjármálafyrirtæki sé gert að grípa til tiltekinna ráðstafana.
- Skipaður sé tilsjónarmaður með viðkomandi fyrirtæki sem þurfi að samþykkja allar helstu ákvarðanirnar sem þar eru teknar.
- Þess sé krafist að skipt sé um stjórnendur viðkomandi fjármálafyrirtækja.
- Starfsheimildir viðkomandi fjármálafyrirtækis séu skertar eða afturkallaðar tímabundið.
- Þess sé krafist að fulltrúar viðkomandi hluthafa víki úr félagsstjórn og stjórnunarstöðum.
- Bannaðir séu allir löggæringar milli hluthafans og viðkomandi fjármálafyrirtækis og að gjaldfelld séu öll lán fjármálafyrirtækisins til hluthafans.
- Hlutir hluthafans séu gerðir upptækir.
- Hluthafanum sé fyrirskipað að selja svo mikið af hlutunum að hann eigi eftir minna en sem nemur *virikum* eignarhlut.
- Hluthafanum sé bannað að gegna stjórnunarstöðu í banka í allt að 10 ár.
- Afturkallað sé starfsleyfi viðkomandi fjármálafyrirtækis.

V.3 Takmarkanir á eignarhaldi

V.3.1 Inngangur

Í fimm af þeim 20 ríkjum sem skoðuð hafa verið er lagt bann við því að einn aðili eða skyldir aðilar eigi meira en tiltekið hlutfall af hlutafé í ákveðnum fjármálafyrirtækjum. Í þessum löndum er því jafnan tryggt að eignarhald í fyrirtækjunum sé dreift.

V.3.2 Noregur

Í Noregi er meginreglan sú að enginn einn fjárfestir getur eignast meira en sem nemur 10% af heildarhlutafé í fjármálafyrirtækjum. Reglan nær til fjárfestinga í viðskiptabönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum, að fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu undanþegnum.

Nokkrar undantekningar eru gerðar í norskum lögum frá þessum takmörkunum. Þær helstu eru eftirfarandi:

1. Tvö eða fleiri fjármálafyrirtæki geta, með leyfi ráðherra, eignast allt hlutafé í öðru fjármálafyrirtæki sem á samkvæmt samþykktum sínum að bjóða tiltekna fjármálaþjónustu.
2. Fjármálafyrirtæki geta eignast allt hlutafé í öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. viðskiptabönkum.
3. Ráðherra getur veitt fjárfestum sérstaka undanþágu frá takmörkununum í sérstökum tilvikum. Slíkar undantekningar munu hins vegar aðeins veittar í algerum undantekningar-tilvikum og þá helst í skamman tíma.

4. Samkvæmt nýlegri breytingu á norskum lögum er hægt að veita fjármálafyrirtækjum, ýmist norskum eða erlendum, heimild til að eignast allt að 25% hlutafjár í fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. viðskiptabönkum, að því gefnu að framsal hlutanna sé gert samhliða samkomulagi um samstarf fyrirtækjanna tveggja. Enn fremur er áskilið að hluthafafundur í því félagi sem keypt er í hafi samþykkt samstarfssamninginn.

Þegar hluthafi fer yfir leyfileg mörk getur ráðherra skipað viðkomandi að grípa til ráðstafana til að koma hlutafjäreign sinni að nýju niður fyrir tilskilin mörk. Geri hann það ekki getur ráðherra gert honum að greiða sektir. Þá getur ráðherra látið selja bréf viðkomandi á nauðungarsölu.

V.3.3 Ítalía

Ítalíu mega fjárfestar ekki eignast meira en sem nemur 15% af heildarhlutafé banka. Fjármálafyrirtæki eru þó undanþegin þessu banni og er þeim heimilt að fjárfesta ótakmarkað, svo fremi að ekki meira en 15% af starfsemi þeirra lúti að öðru en fjármálastarfsemi.

V.3.4 Spánn

Aðrir en fjármálafyrirtæki geta ekki átt meira en 20% hlutafjár í viðskiptabönkum fyrstu fimm starfsár þeirra. Að þeim tíma liðnum er eignarhald á viðskiptabönkum óheft.

V.3.5 Kanada

Í Kanada er engum einum aðila heimilt að eiga meira en 10% hlutafjár í þeim bönkum sem starfa á grundvelli kanadísks starfsleyfis. Hafi hluthafar gert með sér samkomulag um samræmda nýtingu atkvæðisréttar er hlutafjäreign þeirra lögð saman þegar ákvarðað er hvort þeir séu yfir mörkunum.

Þessi regla hefur verið í gildi í 30 ár og mun einkum hafa verið sett til að verjast ágangi bandarískra fjárfesta sem óttast var að mundu ná yfirráðum í kanadískum bönkum.

Kanadísk stjórnvöld hafa nú ákveðið að gera umtalsverðar breytingar á þessari reglu. Frumkvæðið að breytingunum kom frá bönkunum sjálfum sem bentu á að reglan kæmi í veg fyrir hagræðingu í bankakerfinu. Töldu bankarnir regluna því geta hamlað framþróun og samkeppnishæfni í bankakerfinu.

Kanadísk stjórnvöld féllust á þessar röksemdir bankanna og hafa lagt til breytingar á bankalöggjöfinni sem fela í einkum í sér eftirfarandi:

1. Einstakir hluthafar munu mest geta átt 20% hlutafjár sem atkvæðisréttur fylgir og 30% hlutafjár sem enginn atkvæðisréttur fylgir.
2. Heimilt verður að stofna sérstakt eignarhaldsfélag í dreifðri eigu sem má eiga meira en sem nemur hámarkunum. Það er hins vegar áskilið að félagið fari með yfirráð í bankanum og eigi því meiri hluta hlutafjár í honum. Tilgangurinn með þessu er að auðvelda samstarf milli einstakra eininga á fjármálamarkaði, án þess að það þurfi að gerast með samruna eða með því að móður- og dótturfélagatengsl séu milli þeirra félaga sem í samstarfinu eiga.

Kanadísk stjórnvöld áskilja sér eftir sem áður rétt til að leggja gegn því að aðilar eignist stóra hluti í bönkum ef fyrirséð er að þeir muni hafa skaðleg áhrif á rekstur þeirra, t.d. ef ferill viðkomandi, fyrirætlanir þeirra eða trúverðugleiki gefa til kynna að þátttaka þeirra í rekstri bankanna muni hafa skaðleg áhrif á þá.

V.3.6 Bandaríkin

Öðrum en fjármálafyrirtækjum er óheimilt að eignast meira en 25% hlutafjár í viðskiptabönkum. Ef aðili hyggst auka hlutafjareign sína umfram þau mörk verður hann að stofna eignarhaldsfélag um hlutina sem má ekki sinna öðru en eignarhaldi á viðskiptabönkum.

V.4 Takmarkanir á atkvæðisrétti

Í þeim fimm ríkjum sem takmarka eignarhald á hlutafé er eignarhald á atkvæðisrétti sömu-leiðis takmarkað. Í Noregi, Ítalíu, á Spáni, í Kanada og Bandaríkjunum er því að sama skapi óheimilt að eiga meiri atkvæðisrétt í tilteknum fjármálafyrirtækjum en sem nemur tilteknu hlutfalli af heildaratkvæðisrétti.

Í sænskum rétti var áður sú regla að enginn gæti farið með meira en 20% af atkvæðisrétti í viðskiptabönkum, nema samþykktir bankans kvæðu á um annað. Sú regla hefur nú verið felld úr gildi og eru engar takmarkanir á því hvað einstakir hluthafar geta farið með mikinn atkvæðisrétt í sænskum viðskiptabönkum.

Ekkert ríki lætur nú nægja að takmarka aðeins eignarhald á atkvæðisrétti. Það er nokkuð sérstakt þegar haft er í huga að með því mætti draga úr líkunum á því að einstakir aðilar næðu of miklum áhrifum í fjármálafyrirtækjum, án þess að hömlur væru lagðar við því að áhugasamir fjárfestar, sem ekki sækjust eftir stjórnunaráhrifum, legðu fé í viðkomandi fyrirtæki.

VI. Gildissvið laga um dreifða eignaraðild

VI.1 Fjármálastofnanir sem lög um dreifða eignaraðild ættu að ná til

VI.1.1 Inngangur

Verði sett lög til að koma í veg fyrir óaskileg áhrif einstakra hluthafa á stjórn fjármálafyrirtækja er sjálfstætt álitæfni til hvaða fjármálafyrirtækja slík löggjöf eigi að ná.

Helstu stofnanir á fjármáلامarkaði eru þessar:

- Viðskiptabankar
- Sparisjóðir
- Lánastofnanir aðrar en viðskiptabankar og sparisjóðir
- Tryggingafélög
- Verðbréfafyrirtæki
- Verðbréfamíðlanir
- Lífeyrissjóðir
- Verðbréfasjóðir
- Kauphallir

Víðtækast gæti gildissvið laganna orðið með því að láta þau ná til allra framangreindra stofnana. Með því móti yrði tryggð dreifð eignaraðild að fyrirtækjum á gervöllum fjármagnsmarkaðnum.

Á móti svo rúmu gildissviði laganna mælir hins vegar að rökin fyrir dreifðri eignaraðild eiga frekar við um sum fjármálafyrirtæki en önnur. Rökin eru einkum þau að verið sé að þjóna almannahagsmunum, þ.e. þeim hagsmunum að sparifjáreigendur og almennir viðskiptavinir fjármálafyrirtækja geti treyst því að hagsmunum þeirra sé borgið í viðskiptum við viðkomandi lánastofnanir. Enn fremur stuðla lögin að því að fjármálafyrirtæki séu ekki gerð að handbendi einstakra hluthafa.

Rök fyrir dreifðri eignaraðild eiga því ef til vill frekast við um viðskiptabanka og sparisjóði og eftir atvikum tiltekna lánastofnanir aðrar en innlánsstofnanir. Það er í samskiptum við þessar stofnanir sem sérstaklega brýnt er að neytendaverndar sé gætt. Það sést best af því að allur vafi um að innlánsstofnun varðveitti tryggilega það sparifé sem hún hefði í vörslu

sinni mundi valda viðkomandi stofnun miklum skaða, auk þess sem slíkar efasemdir mundu skaða fjármagnsmarkaðinn allan.

Sparifjáreigendur eiga ekki sömu hagsmuna að gæta í viðskiptum við verðbréfamiðlanir og tryggingafélög. Að baki slíkum viðskiptu búa önnur sjónarmið og þar eiga aðrir áhættumælikvarðar við. Þar við bætist að sjaldgæft er að almenningur eigi í umfangsmiklum viðskiptum við lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, ef frá eru talin fjármögnunarfyrtæki.

Þá mælir það gegn rúmu gildissviði laganna að þau fælu í sér aðgangshindrun fyrir ný félög á fjármagnsmarkaði. Fleiri fjárfesta þyrfti til að standa að stofnun slíks félags en ella. Þannig þyrfti tíu fjárfesta hið minnst til að standa að stofnun verðbréfamiðlunar ef lögin kvæðu á um að einstakir aðilar mættu að hámarki eiga 10% hlutafjár í slíkum fyrirtækjum.

VI.1.2 Viðskiptabankar og sparisjóðir

Röksemdir að baki lögum um dreifða eignaraðild eiga best við um viðskiptabanka og sparisjóði. Með örfáum undantekningum hafa þær stofnanir einar heimild til að taka við innlánunum frá einstaklingum til varðveislu og ávöxtunar.

Um sparisjóði gildir, eins og áður segir, sú sérregla að enginn einn stofnfjáreigandi getur farið með meira en 5% atkvæðisréttar í sparisjóði, sbr. 35. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði, nr. 113/1996. Taka þyrfti afstöðu til þess við setningu laga um dreifða eignaraðild hvort þau ættu að ná til sparisjóða einnig. Það væri eðlilegt í ljósi þess að skipulega hefur verið unnið að því á síðustu árum að gera starfsheimildir viðskiptabanka og sparisjóða hinar sömu. Hins vegar þyrfti eftir sem áður að taka afstöðu til þess hvernig fari með framangreint sérákvæði 35. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði.

VI.1.3 Aðrar lánastofnanir

Til álita kæmi enn fremur að aðrar lánastofnanir lytu lögum um dreifða eignaraðild, þ.e. lánastofnanir sem lúta lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. Það væri óheppilegt ef einstakir hluthafar næðu að beita áhrifum sínum á rekstur félagsins til að þjóna sérhagsmunum sínum umfram aðra hluthafa, ekki síst vegna þess að slík félög starfa samkvæmt opinberu starfsleyfi.

Á fjármálamarkaði er jafnan gerður greinarmunur á lánastofnunum og öðrum fyrirtækjum sem þar starfa. Með því að láta lög um dreifða eignaraðild ná einnig til annarra lánastofnana en viðskiptabanka og sparisjóða yrðu allar lánastofnanir settar undir sama hatt og þurfa að lúta sömu skilyrðum um eignarhald. Það mundi stuðla að samræmi í starfsskilyrðum lánastofnana.

Að setja allar lánastofnanir undir sama hatt væri hins vegar óeðlilegt, enda er eðli sumra lánastofnana ekki slíkt að dreifð eignaraðild geti talist mikilvæg. Þar má nefna dæmi um eignarleigufyrirtæki og greiðslukortafyrirtæki. Á hinn bóginn gera íslensk lög ráð fyrir að eftirlit ráðherra og Fjármálaeftirlitsins með stærri hluthöfum taki m.a. til allra lánastofnana.

VI.1.4 Önnur fjármálafyrirtæki

Telja verður að engin sérstök rök mæli með því að teygja gildissvið laga um dreift eignarhald til annarra fjármálafyrirtækja en þeirra sem áður greinir. Þannig verður að telja ástæðulaust að gera kröfu um að tryggingafélög og verðbréfamiðlanir séu í dreifðri eignaraðild.

Þrátt fyrir að almenningur eigi talsverðra hagsmuna að gæta af því að rekstur slíkra félaga sé ábyggilegur eiga ekki við sömu sérsjónarmið um þau eins og um innlánsstofnanir og aðrar lánastofnanir sem taka við sparnaði landsmanna. Því verður að telja óeðlilegt að teygja skil-

yrðið um dreift eignarhald eða dreifingu áhrifa til annarra fyrirtækja en lánastofnana.

Hins vegar er rétt að áréttta að „hæfnismat“ ráðherra á stærri hluthöfum nær ekki bara til lánastofnana heldur einnig til tryggingafélaga og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu.

VI.2 Mismunandi fjárfestingarheimildir fjármálafyrirtækja og annarra

Í öllum þeim ríkjum sem skoðuð hafa verið og takmarka hámarkseign í fjármálafyrirtækjum eru fjárfestingarheimildir *fjármálafyrirtækja* rýmri en annarra. Þannig eru fjármálafyrirtæki ýmist undanþegin takmörkununum alfarið eða lúta ekki eins þröngum takmörkunum og aðrir.

Komi til þess að hér á landi verði settar takmarkanir á hámarkseign í viðskiptabönkum og/eða öðrum fjármálafyrirtækjum, kæmi til álita að aðilar sem fást við fjármálaþjónustu lúti ekki eins ströngum skilyrðum. Það gæti t.d. átt við lánastofnanir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu, lífeyrissjóði og verðbréfasjóði.

VI.3 Samantekt

Telja verður eðlilegt að lög um dreifða eignaraðild og/eða dreifðan atkvæðisrétt nái að minnsta kosti til viðskiptabanka. Eðlilegt væri að þau næðu enn fremur til sparisjóða í ljósi samræmingar á stöðu og starfsheimildum þessara tveggja tegunda innlánsstofnana.

Þá kæmi vel til álita að þau næðu einnig til annarra lánastofnana. Verði farin sú leið að skerpa á eftirliti með hæfi stærri hluthafa væri eðlilegt að reglurnar næðu einnig til félaga sem stunda váttryggingastarfsemi enda nær hið svonefnda „fit and proper“ mat ráðherra nú til þeirra einnig.

Á hinn bóginn verður vart séð að ástæða sé til að rýmka gildissvið laganna enn frekar og láta þau ná til annarra fjármálafyrirtækja.

VII. Leiðir til að tryggja dreifð áhrif

VII.1 Inngangur

Hér á eftir verður vikið að þeim leiðum sem færar eru til að tryggja að eignarhald eða áhrif á stjórnun íslenskra fjármálafyrirtækja dreifist á nægjanlega marga aðila.

Nokkrar leiðir eru færar sem allar leiða að líkindum að sama marki. Sú afdráttarlausasta væri að kveða á um það í lögum að einstakir aðilar mættu að hámarki eiga tiltekið hlutfall hlutafjár og atkvæðisréttar. Önnur leið væri að einskorða sig við að takmarka hámarksatkvæðisrétt einstakra aðila en takmarka ekki rétt manna til að eiga hluti. Þriðja leiðin væri að kveða á um að aðilar mættu að hámarki eiga tiltekið hlutfall hlutafjár en bjóðast að öðrum kosti til að kaupa hlutafé annarra hluthafa. Að síðustu mætti fara þá leið að auka heimildir stjórnvalda til að meta það hverju sinni hvort frekari samþjöppun í hópi hluthafa sé æskileg og veita þeim svigrúm til að hafna henni ef niðurstaðan verður að svo sé ekki.

VII.2 Ákvæði um takmörkun á eignarhaldi einstakra hluthafa

Eins og vikið var að hér að framan hafa fimm af þeim 20 ríkjum sem skoðuð voru ákvæði í lögum sínum sem takmarka það hámarkshlutafé sem einstakir hluthafar í fjármálafyrirtækjum mega eiga.

Að minnsta kosti tvö af þeim ríkjum hafa á undanförunum árum verið að láta undan síga og draga úr hömlunum, enda var það mat þeirra að í óbreyttri mynd mundu þær skaða samkeppnishæfni fjármálafyrirtækjanna og draga úr hagræðingu á fjármálamarkaði. Í þriðja ríkinu eru hömlurnar takmarkaðar við fyrstu fimm starfsár félagsins.

Sú leið að mæla fyrir um hámarkseignarhald einstakra hluthafa er eflaust best til þess fallin að dreifa eignarhaldi í fjármálafyrirtækjum, enda er hún eina leiðin sem tryggir afdráttarlaust að hlutafé í fjármálafyrirtækjum sé í dreifðri eigu. Þessari leið fylgja hins vegar margir ókostir sem hætt er við að geti skaðað íslenskan fjármálamarkað þegar til lengri tíma er litið.

Þannig er rétt að benda á að slík löggjöf hefði í för með sér skerðingu á möguleikum fjármálafyrirtækja til að fjármagna fjárfestingar sínar með útgáfu nýrra hluta. Því hefur verið haldið fram að hömlur á fjárfestingar erlendra aðila í sjávarútvegi samkvæmt lögum nr. 34/1991 hafi skaðleg áhrif að þessu leyti.

Lögin mundu aðeins taka til íslenskra félaga og því mundu erlend félög sem bjóða þjónustu hér á landi hafa samkeppnisforskot á íslensk félög.

Að sama skapi mundu lög um takmörk á eignarhaldi gera nýjum aðilum erfiðara fyrir að koma inn á markaðinn, sem hefðu samkeppnishamlandi áhrif í för með sér.

Verði farin sú leið að mæla fyrir um hámarkseignarhald einstakra hluthafa í fjármálafyrirtækjum er nauðsynlegt að haga löggjöfinni þannig að aðilum á fjármálamarkaði sé eftir sem áður unnt að standa að nauðsynlegri hagræðingu í greininni.

Þá er rétt að vekja athygli á að ef skorður verða settar við hámarkseignarhaldi á hlutafé verður að sama skapi að takmarka hámarksatkvæðisrétt einstakra hluthafa. Að öðrum kosti yrði aðilum, sem hefðu í hyggju að seilast til áhrifa í fjármálafyrirtæki, í lófa lagið að kaupa sér atkvæðisrétt og koma sér þannig hjá ákvæðum laganna.

VII.3 Ákvæði um takmörkun á atkvæðisrétti einstakra hluthafa

Tilgangur löggjafar um dreifða eignaraðild mun ekki síst vera að takmarka áhrifeinstakra aðila við rekstur fjármálafyrirtækja. Það þykir stefna trúverðugleika slíkra fyrirtækja í hættu ef einn aðili er í þeirri aðstöðu að hann geti haft veruleg áhrif á stjórnun fyrirtækjanna og jafnvel komið því til leiðar að hann njóti fyrirgreiðslu umfram aðra sambærilega aðila.

Sé megintilgangur slíkrar löggjafar að takmarka áhrif einstakra aðila er ef til vill ekki nauðsynlegt að löggjöfin takmarki eignarhald aðila á hlutafé í fjármálafyrirtækjum. Það er kannski nær lagi að löggjöfin takmarki þess í stað aðeins þann hámarksatkvæðisrétt sem einstakir hluthafar geta farið með, beint eða óbeint. Við þær aðstæður er tryggt að áhrifin dreifist meðal hluthafa og einstakir hluthafar geta ekki öðlast meiri áhrif þrátt fyrir að þeir eignist stærri hluta í fyrirtækinu.

Meginkostur þessarar leiðar er að með henni væri girt fyrir möguleika einstakra aðila til að kaupa sér yfirburðastöðu í fjármálastofnun. Einstakir hluthafar geta þá nýtt sér hámarksatkvæðisrétt sinn en umframatkvæði geta þeir ekki nýtt á fundum hluthafa.

Þessi leið er enn fremur heppileg að því leyti að hún útilokar ekki þann möguleika að stórir hluthafar geti fjárfest í fjármálafyrirtækjum, þrátt fyrir að þeir hafi þegar náð hámarksatkvæðisrétti. Fjárfestar sem hafa áhuga á að tryggja sér stóra hluti í fjármálafyrirtæki, án þess að leggja sérstaklega upp úr að njóta þar áhrifa, geta það þá áfram. Þessi leið ætti því að draga minna úr möguleikum fjármálafyrirtækja til hagræðingar í rekstri en sú leið sem felst í að takmarka eignarhald á hlutafé.

Löggjöf af þessu tagi þyrfti sem fyrir að útfæra eftir því sem kostur er á þann hátt að lagður yrði saman atkvæðisréttur tengdra aðila til að koma í veg fyrir að fjárfestar kæmu sér hjá henni.

Þessari leið fylgir sá galli að hún útilokar ekki ein og sér þann möguleika að einn aðili eignist viðkomandi fyrirtæki í heild sinni – og fari því einn með yfirráð í því. Þannig getur einstakur hluthafi skipulega keypt hlutafé annarra. Eftir því sem hann safnar að sér meira

hlutafé, því fleiri atkvæði falla niður og þeim mun færri atkvæði standa eftir, öðrum til ráðstöfunar. Löggin útiloka ekki að hann eignist allt hlutaféð og standi þar með uppi með öll yferráð í félaginu.

Lög sem takmarka eingöngu hámarksatkvæðisrétt hluthafa koma ekki í veg fyrir að þessi staða komi upp og því tryggja þau ekki dreifð áhrif í þeim undantekningartilvikum þegar einum aðila hefur tekist að eignast allan atkvæðisrétt í félaginu. Unnt væri að komast fyrir þennan galla með því að takmarka samhliða hámarkseignarhald einstakra hluthafa, en þó þannig að mörk hámarkshlutafjáreignar yrðu hærri en mörk hámarksatkvæðisréttar. Þannig mætti til dæmis mæla fyrir um að enginn einn aðili mætti eiga meira en 20% atkvæðisréttar í viðskiptabanka og 50% hlutafjár. Með því móti yrði tryggt að áhrifin dreifðust meðal hluthafa og útilokað væri að einn aðili næði yferráðum með því að kaupa upp hluti annarra.

Það skal enn fremur áréttað að tilgangur laganna er ekki síst að takmarka áhrif atvinnulífsins í bankakerfinu. Það er afar ólíklegt að einstakir aðilar í atvinnulífinu, sem hafa ekki fjármálastarfsemi að aðalstarfi, hafi áhuga á að eignast alla hluti í stærri fjármálastofnunum, t.d. viðskiptabanka. Því er tiltölulega ólíklegt að þessi staða komi upp og á þetta reyni í framkvæmd.

Ætla má að stærri hluthafar hafi að öllu jöfnu meira eftirlit með rekstri þeirra félaga sem þeir fjárfesta í en þeir minni. Það leiðir af þeirri staðreynd að stærri hluthafar eiga meira undir því að fjárfestingin heppnist, auk þess þeir eru jafnan í betri aðstöðu til að fylgjast með rekstrinum, m.a. vegna þess að þeir eiga frekar fulltrúa í félagsstjórn. Lög um hámarksatkvæðisrétt einstakra hluthafa geta því leitt til þess að hluthafar „minnki“ með þeim afleiðingum að eftirlit félagsstjórnar með daglegum rekstri minnki að sama skapi. Um það verður þó ekkert fullyrt.

VII.4 Sérákvæði um tilboðsskyldu á grundvelli yfirtökureglna

Unnt er að draga mjög úr líkunum á því að einn hluthafi eða hópur hluthafa reyni að ná yferráðum í fjármálastofnun með því að skylda hann til að bjóðast til að kaupa hluti annarra hluthafa, nái hlutafjáreign hans eða atkvæðisréttur ákveðnu marki. Þannig væri unnt að kveða á um það í lögum að hluthafi í lánastofnunum skyldi bjóðast til að kaupa hluti annarra hluthafa þegar hlutafjáreign hans eða atkvæðisréttur næði 20% af heildarhlutafé.

Áður var vikið að 19. gr. laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða, nr. 34/1998, sem skyldar hluthafa í félögum sem skráð hafa verið á skipulegum verðbréfamörkuðum til að gera öðrum hluthöfum tilboð í hluti þeirra við ákveðnar aðstæður. Meðal þeirra aðstæðna sem stofna til slíkrar tilboðsskyldu er það þegar hluthafi hefur eignast helming atkvæðisréttar eða hlutafjár í félagi.

Unnt væri að láta sambærilega reglu gilda um tiltekna fjármálastofnanir, eftir atvikum með lægri hámarkshlutdeild í hlutafé eða atkvæðisrétti en hin almenna regla kauphallalaga mælir fyrir um. Sú leið hefði vafalítið raunhæf áhrif, enda veldur hún því að aðilar geti þurft að leggja út fyrir öllum hlutum í fjármálafyrirtæki. Þá verður ekki annað séð en að hún sé tæknilega framkvæmanleg.

Það mælir hins vegar gegn þessari leið að hún kemur ekki sem slík í veg fyrir að hluthafi öðlist yferráð í fjármálafyrirtæki, heldur eykur hún beinlínis samþjöppun í hluthafahópnum ef á hana reynir.

VII.5 Auknar íhlutunarheimildir ráðherra eða Fjármálaeftirlitsins

Eins og áður hefur verið rakið gera nügildandi lög ráð fyrir að ráðherra meti hverju sinni, að fengnu álitum Fjármálaeftirlitsins, hvort eigandi virks eignarhlutar í lánastofnunum, trygg-

ingafélögum og fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu sé hæfur til að fara með eignarhaldið með tilliti til heilbrigðis og trausts reksturs viðkomandi fyrirtækis. Sé svo ekki getur ráðherra eftir atvikum bannað viðkomandi að eignast hlutinn, fellt niður atkvæðisrétt hans eða lagt fyrir viðkomandi fyrirtæki að grípa til ráðstafana til að draga úr hinum skaðlegu áhrifum.

Reglur um dreifða eignaraðild eða dreifð áhrif hluthafa á rekstur fjármálafyrirtækja eiga ekki síst að stuðla að því að hlutafjareign hluthafa hafi ekki slæm áhrif á viðkomandi fyrirtæki. Unnt er að stuðla enn frekar að því að því markmiði verði náð með því einu að auka heimildir ráðherra til að grípa inn í þegar áhrif einstakra aðila eru farin að verða óhæfilega mikil á rekstur fjármálafyrirtækja.

Eftir því sem næst verður komist skylda öll þau 20 ríki sem skoðuð voru þá sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækjum til að tilkynna eftirlitsaðila fyrir fram um þá fyrirætlun sína. Það á einnig við um Ísland. Ísland gengur hins vegar skemmra í þeim aðgerðum sem fylgja en sum ríkjanna að eftirfarandi leyti:

1. Í að minnsta kosti 9 ríkjum er samþykki eftirlitsaðila áskilið til þess að aðili geti eignast virkan eignarhlut. Hér á landi er samþykki eftirlitsaðila hins vegar ekki áskilið heldur er framsalið talið heimilt ef ekki er hreyft andmælum innan þriggja mánaða frá tilkynningu.
2. Samkvæmt annarri bankatilskipun ESB og sömuleiðis hinn nýju tilskipun nr. 2000/12/EBE er aðildarríkjum skylt að banna aðilum að eignast virkan eignarhlut ef þau eru ekki sannfærð um hæfi þeirra til að fara með slíkan hlut. Samkvæmt íslenskum lögum er stjórnvöldum það aðeins heimilt, þrátt fyrir að þau telji viðkomandi óhæfan til þess.
3. Engin viðmið er að finna í íslenskum réttarreglum um hvað stjórnvöldum beri að hafa til hliðsjónar við mat á því hvort aðili sé hæfur til að fara með virkan eignarhlut í lánastofnun, tryggingafélagi eða fyrirtæki í verðbréfaþjónustu. Afar takmarkaðar vísbendingar er að finna um það í lögskýringargögnum með þeirri löggjöf sem slíkar stofnanir starfa eftir. Úr þessu mætti bæta í því skyni að auka kröfurnar til þeirra sem fara með virkan eignarhlut í slíkum stofnunum.
4. Í sumum ríkjum er eftirlitsaðila unnt að grípa til frekari ráðstafana en hér eru heimilar ef hluthafar eru óhæfir til að fara með eignarhaldið. Kanna mætti hvort ekki væri ástæða til að auka við heimildir ráðherra að því leyti, t.d. með því að heimila honum að fyrirskipa hluthafanum að selja hluti sína innan tiltekins tíma að viðlögðum dagsektum.

Með því að skerpa á heimildum ráðherra og Fjármálaeftirlitsins til að hafa eftirlit með hæfi stærri hluthafa mætti að stórum hluta ná sama árangri og að væri stefnt með lögum um hámarksatkvæðisrétt eða -hlutafé einstakra aðila. Á hinn bóginn væri unnt að forðast þá galla sem fylgja síðarnefndu kostunum.

Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að í þeim fáu ríkjum sem takmarka í löggjöf sinni rétt aðila til að eiga hlutafé eða atkvæðisrétt í fjármálafyrirtækjum gilda jafnan undanþágur eða a.m.k. vægari reglur um þá hluthafa sem jafnframt eru fjármálafyrirtæki. Á hinn bóginn má ætla að slík félög séu almennt afar vel í stakk búin til að fara með stóra eignarhluti í fjármálafyrirtækjum. Að sama skapi má ætla að þau mundu frekar fullnægja þeim kröfum sem gera mætti í strangara „hæfnismati“ stjórnvalda en því sem nú þekkist.

Ef þessi leið væri farin þyrfti löggjöfin að taka skýrt fram við hvaða atriði mætti miða þegar lagt væri mat á það hvort hlutafjareign tiltekins aðila væri æskileg eða ekki. Í slíku hæfnismati mætti eftir atvikum heimila matsaðilunum, ráðherra og Fjármálaeftirlitinu að horfa til dreifingar á eignaraðild og leggja sjálfstætt mat á hvort framsal feli í sér óæskilega

sambjöppun í hluthafahópnum og hafi þegar af þeirri ástæðu skaðleg áhrif á viðkomandi fyrirtæki.

Þá er rétt að áréttu að við framkvæmd laganna er afar brýnt að meginreglum stjórnslu-réttar um andmælarétt, rannsóknarskyldu og rökstuðning sé fylgt til hlítar, enda væru stjórn-valdsákvæðanir að þessu leyti mjög íþyngjandi fyrir viðkomandi aðila. Í því skyni kæmi til álita hvort ekki væri rétt að vald til íhlutunar flyttist alfarið til Fjármálaeftirlitsins og að ákvæðanir þess sættu kærur til kærunefndar Fjármálaeftirlitsins.

VIII. Eftirlitssjónarmið

Rétt er að kanna hvort einhver af þeim leiðum sem raktar hafa verið hér að framan kunni að leiða til þess að eftirlit með reglunum verði örðugt eða jafnvel óframkvæmanlegt.

Samkvæmt nügildandi lögum hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með eignarhaldi stærri hlut-hafa í íslenskum lánastofnunum, tryggingafélögum og fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu. Þetta eftirlit Fjármálaeftirlitsins er í meginatriðum tvíþætt:

1. Annars vegar kannar Fjármálaeftirlitið, eftir að því hefur borist tilkynning frá fjárfestum um að þeir hyggist eignast virkan eignarhlut, hvort tilefni sé til að leggjast gegn fjárfest-ingunni eða meina fjárfestinum að neyta atkvæðisréttar á grundvelli hlutanna. Sé Fjár-málaeftirlitið þeirrar skoðunar tilkynnir það viðskiptaráðherra um þá afstöðu sína.
2. Hins vegar ber Fjármálaeftirlitinu að hafa eftirlit með því að eigendur virkra eignarhluta gerist ekki sekir um hegðun sem er til þess fallin að skaða heilbrigðan og traustan rekst-ur fyrirtækisins.

Með „virkum eignarhlut“ er átt við beina eða óbeina hlutdeild sem nemur 10% eða meira af eigin fé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórn-un viðkomandi stofnunar.

Fjármálaeftirlitið getur þurft að rannsaka sérstaklega hvort aðili á „óbeina“ hlutdeild í öðru hlutafé en því sem hluthafaskrá ber með sér að hann eigi. Þar við bætist að þegar hæfi hluthafans er metið kann Fjármálaeftirlitið að þurfa að rannsaka feril hluthafans og fyrri af-skipti hans af fjármálamarkaðnum. Við mat á því hvort hann hafi haft skaðleg áhrif á við-komandi fyrirtæki á grundvelli hlutafjáreignar sinnar kann Fjármálaeftirlitið enn fremur að þurfa að gera ítarlega rannsókn á innviðum fyrirtækisins, eftir atvikum með rannsókni á samningum milli hluthafans og félagsins og með viðtölum við stjórnendur félagsins.

Fjármálaeftirlitið hefur ekki enn beitt sér gegn eignarhaldi einstaklinga eða lögaðila á hlutum í fjármálafyrirtækjum á þeim grundvelli að viðkomandi hafi skaðleg áhrif á fyrir-tækin. Til þess getur þó komið og þá getur Fjármálaeftirlitið þurft að sinna krefjandi eftirlits-störfum.

Ef lagðar yrðu hömlur á hámarkseign eða hámark atkvæðisréttar einstakra hluthafa eða lækkuð mörk tilboðsskyldu samkvæmt yfirtökureglum mundi Fjármálaeftirlitið vafalaust þurfa að auka eftirlit með eignarhaldi í viðkomandi fyrirtækjum. Slíkar reglur mundu hins vegar ekki kalla á annars konar eftirlit en Fjármálaeftirlitið sinnir nú þegar. Fjármálaeftirlitið þyrfti að hafa frumkvæði að eftirliti með hlutafjáreign stærri fjárfesta í þeim fyrirtækjum sem reglurnar tækju til. Á hinn bóginn mundu reglurnar væntanlega taka til tiltölulega fárra fyrir-tækja. Því verður eftirlitið að líkindum ekki til muna umfangsmeira en nú er.

Því verður ekki annað séð en að fyllilega sé unnt að hafa eftirlit með öllum þeim leiðum sem lagt er til hér að framan að skoðaðar verði í því skyni að tryggja dreifða eignaraðild.

IX. Ákvæði um „tengdra“ aðila

Verði settar reglur til að stuðla að dreifðri eignaraðild eða skerpa á heimildum til að útiloka skaðlega aðila frá eignarhaldi á virkum eignarhlutum verður að útfæra þær þannig að eignarhlutir „tengdra“ aðila séu lagðir saman þegar ákvarðað er hvort aðili sé yfir eða undir leyfilegum eignarhaldsmörkum.

Rétt er þó að vekja athygli á því að núgildandi lög taka nú þegar að vissu marki á þessu því að það skiptir ekki máli við mat á eignarhaldi hvort viðkomandi aðili á hlutinn *beint* eða *óbeint*, sbr. skilgreiningu á „virkum eignarhlut“ í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, verðbréfavíðskipti og váttryggingastarfsemi.

Með *óbeinum* eignarhlut er átt við það þegar eigandi er ef til vill ekki eigandi hlutarins í eiginlegum skilningi þess orðs en ræður eftir sem áður yfir honum. Dæmi um þetta væru tveir hluthafar sem hafa gert með sér samkomulag um samræmda beitingu atkvæðisréttar. Í þeim tilvikum yrði hlutdeild þeirra lögð saman og þeir báðir taldir eiga „virkan eignarhlut“ ef samanlögð hlutdeild þeirra væri yfir þeim mörkum.

Á hinn bóginn hafa íslensk lög ekki að geyma neina afdráttarlausu skilgreiningu á því hvað teljist *óbeinn* eignarhlutur. Því væri ef til vill tilefni til að gera það ef ætlunin væri að dreifa eignarhaldi með lögum, til að fyrirbyggja að fjárfestar reyni að koma sér hjá lögnum með ráðum sem óvissa er um hvort jafnað verði til *óbeins* eignarhalds.

Í 6. mgr. 2. gr. norsku laganna um fjármálastarfsemi og fjármálastofnanir er til að mynda farin sú leið að skilgreina nánar hvað falli hér undir. Þar er sérstaklega tekið fram að eftirfarandi hlutir skuli lagðir við hluti hluthafa þegar ákvarðað er hvort hann sé yfir leyfilegum mörkum:

- hlutir í eigu maka hans, ólögráða barna eða einstaklinga sem hluthafinn rekur heimili með,
- hlutir í eigu félaga sem eru undir yfirráðum hluthafans í skilningi hlutafélagalaga,
- hlutir sem eru innan sömu samstæðu og hluthafinn,
- hlutir sem eru í eigu aðila sem telja verður að beiti hlutaréttindum sínum í samráði við hluthafann.

Ætla verður að helsti vandinn við framkvæmd laga væri að ná utan um samræmda háttsemi tveggja eða fleiri hluthafa, án þess að séð verði að þar liggi formlegt samkomulag fyrir. D-liður 6. mgr. 2. gr. norsku laganna er ætlað að taka á því. Það yrði síðan eftirlitsaðilans, Fjármálaeftirlitsins, að ákvarða hvenær um samræmda beitingu hlutaréttinda væri að ræða.

X. Afstaða hagsmunaaðila

Á 125. löggjafarþingi Alþingis var lagt fram frumvarp til laga um dreifða eignaraðild að viðskiptabönkum og öðrum lánastofnunum. Frumvarpið var ekki útrætt og var lagt aftur fram fyrir skemmstu á 126. löggjafarþingi. Meginefni frumvarpsins er tillaga um að einstökum aðilum verði óheimilt að eiga meira en 8% hlutafjár í viðskiptabanka eða lánastofnunum öðrum en viðskiptabönkum og sparisjóðum.

Í tengslum við framlagningu frumvarpsins á Alþingi var helstu hagsmunaaðilum boðið að senda inn umsögn. Þrátt fyrir að frumvarpið lúti aðeins að einni af þeim leiðum sem áður hafa verið nefndar koma eigi að síður fram nokkuð almenn sjónarmið um dreifða eignaraðild í umsögnum hagsmunaaðilanna.

Það vekur eftirtekt að enginn af þeim sem skiluðu inn umsögn telja sig geta mælt með löggjöf um dreifða eignaraðild að fjármálastofnunum. Nokkrir láta hjá líða að taka afstöðu til lagasetningarinnar en flestir lýsa sig andvíga henni og telja hana ekki vera í þágu framþró-

unar fjármagnsmarkaðarins. Þeir sem það gera rökstyðja þá skoðun sína m.a. með því eftirfarandi fullyrðingum:

- Að lög um dreifða eignaraðild hefðu óheppileg áhrif á nauðsynlega samrunaðróun og hagræðingu í íslensku fjármálaumhverfi.
- Að lög um dreifða eignaraðild mundu skaða samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum.
- Að takmarkanir á eignaraðild í öðrum ríkjum eigi sér sérstakar skýringar sem ekki eigi við hér á landi. Þannig hafa Kanadamenn sett slíkar takmarkanir í lög til að verjast ágangi bandarískra banka.
- Að löggjöf um dreifða eignaraðild skipti minna máli þegar í lögum séu skýrar reglur um starfsemi lánastofnana, eftirlit með starfsemi þeirra, hæfi eigenda og yfirmanna og samkeppni þeirra í milli, eins og raunin er hér á landi.
- Að reynslan sýni að ekki þurfi sérstaka lagasetningu til að tryggja dreift eignarhald á viðskiptabönkum. Það sé enda í þágu fjármálafyrirtækjanna sjálfra að eignarhald sé dreift, enda auki það traust markaðarins á þeim.
- Að lög um dreifða eignaraðild mundu skerða markaðsvirði fjármálafyrirtækja.
- Að lög um dreifða eignaraðild drægju úr aðhaldi markaðarins að rekstri fjármálafyrirtækja.
- Að lög um dreifða eignaraðild drægju úr áhuga erlendra fjárfesta á að fjárfesta í íslenskum fjármálafyrirtækjum.
- Að það sé meginregla í ríkjum sem Ísland beri sig jafnan saman við að ekki séu gerðar takmarkanir á eignarhlutum í viðskiptabönkum.

Í heildina tekið virðist því unnt að fullyrða að hagsmunaaðilar séu almennt mótfallnir því að að gripið verði til þess að kveða sérstaklega á um það í löggjöf að eignarhald í fjármálafyrirtækjum skuli vera dreift.

XI. Helstu niðurstöður

XI.1 Leiðir að settu marki

Hér að framan hafa verið rannsakaðar fjórar leiðir sem allar munu stuðla að því að samþjöppun í hópi hluthafa fjármálafyrirtækja hafi ekki skaðleg áhrif á viðkomandi fyrirtæki og fjármálamarkaðinn í heild.

Í fyrsta lagi er unnt er að takmarka með lögum rétt manna til að eiga hlutafé í fjármálafyrirtækjum og miða hámarkseign við tiltekið hlutfall af heildarhlutafé viðkomandi fyrirtækis. Með því væri tryggt að viðkomandi fyrirtæki yrðu í dreifðri eignaraðild. Á hinn bóginn mundi þessi ráðstöfun ekki tryggja að dreifð áhrif meðal hluthafa því hún hefði ekki áhrif á dreifingu atkvæðisréttar og þar með á dreifingu yferráða. Þetta úrræði hefur veigamikla annmarka sem felast einkum í skertri samkeppnishæfni þeirra fyrirtækja sem því lúta. Rétt er að benda í því sambandi á að fæst vestræn ríki hafa slíkar lögbundnar takmarkanir á eignarhaldi. Því er hætt við að samkeppnisstaða íslenskra fjármálafyrirtækja gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum kunni að bíða skaða af slíkri löggjöf.

Í öðru lagi væri unnt að leggja hömlur á þann atkvæðisrétt í fjármálafyrirtækjum sem einstakir aðilar geta að hámarki ráðið yfir. Slíkar takmarkanir er ýmist hægt að setja einar sér eða ásamt takmörkunum á eignarhaldi. Kostur þessarar leiðar umfram takmörkun á eignarhaldi er að hún skerðir ekki eins mikið möguleika fjármálafyrirtækja til hagræðingar, enda útilokar hún ekki fjárfestingar í eignarhlutum fjármálafyrirtækja. Hún kann hins vegar að draga úr fjárfestingaráhuga, enda má ætla að ekki sé jafn mikil eftirspurn eftir hlutum sem ekki fylgir atkvæðisréttur. Þetta úrræði hefur enn fremur þann kost í för með sér að það

takmarkar skilyrðislaust þau áhrif sem einn aðili getur farið með í fjármálafyrirtæki. Ekki er gefið að takmörkun á eignarhaldi nái því markmiði.

Í þriðja lagi mætti mæla fyrir um það í lögum að hverju sinni er eignarhlutur eins aðila í fjármálafyrirtæki næði ákveðnu hlutfalli af heildarhlutafé skyldi viðkomandi hluthafi bjóðast til að kaupa hluti annarra hluthafa. Með öðrum orðum væri lögð á hann skylda til að gera öðrum hluthöfum yfirtökutilboð þegar hlutdeild hans í hlutafénu næði ákveðnu marki. Sú skylda er nú þegar fyrir hendi að því er varðar hlutafjareign í helstu fjármálafyrirtækjum og er þar miðað við að tilboðsskylda vakni við 50% hlutdeild hluthafa. Þetta hlutfall mætti hins vegar lækka þegar um væri að ræða fjármálafyrirtæki. Þessi leið tryggir að félag sé annað hvort í dreifðri eign eða í eign eins eða að minnsta kosti mjög fárra aðila. Kostur hennar er að hún hefur að líkindum þau áhrif að fjárfestar freista þess síður að tryggja sér stóra eignarhluti í viðkomandi fyrirtækjum. Galli hennar er hins vegar sá að hún getur stuðlað að samþjöppun í hópi hluthafa sem ynni gegn því markmiði að dreifa eignaraðild að fjármálafyrirtækjum.

Að síðustu mætti fara þá leið að skerpa eftirlit ráðherra eða Fjármálaeftirlitsins með stærri hluthöfum í fjármálafyrirtækjum, með það fyrir augum að grípa inn í til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif viðkomandi aðila á fjármálafyrirtæki. Veita mætti ráðherra eða Fjármálaeftirliti ríkari heimildir til að sporna gegn skaðlegum áhrifum hluthafa. Þannig mætti veita þeim lögbundnar heimildir til að grípa til tiltekinna ráðstafana í því skyni. Þessi aðferð er frábrugðin hinum að því leyti að hún útilokar ekki samþjöppun í hópi hluthafa. Henni er hins vegar ætlað að koma í veg fyrir skaðleg áhrif sem stórir hluthafar kynnu að hafa – sem er að stórum hluta það markmið sem að er stefnt með því að tryggja dreifða eignaraðild.

Síðastnefnda leiðin er vel til þess fallin að koma í veg fyrir að þröng eignaraðild hafi í för með sér skaðleg áhrif fyrir fjármálafyrirtæki, hluthafa þeirra og fjármálamarkaðinn allan. Hún tryggir reyndar ekki dreifða eignaraðild en stuðlar að því að numin séu á brott þau skaðlegu áhrif sem henni geta fylgt.

Þessi leið hefur enn fremur þann ótvíræða kost í för með sér, umfram hinar leiðirnar, að hún leggur ekki óþarfa höft á fjármagnsmarkaðinn heldur aðeins að því marki sem þörf er á til að mæta tilteknum, óheppilegum aðstæðum. Hún ætti því ekki að skerða samkeppnishæfni fjármálafyrirtækja og möguleika þeirra til að hagræða í rekstri eins og hætt væri við væri hinar leiðirnar valdar. Þetta er sérlega brýnt í ljósi örra breytinga á fjármagnsmarkaði sem kalla á mikla hagræðingu.

XI.2 Gildissvið

Verði farin sú leið að setja lög um dreifða eignaraðild og/eða dreifðan atkvæðisrétt væri eðlilegt að þau lög næðu til viðskiptabanka og sparisjóða. Þá kæmi til álita að þau næðu enn fremur til lánastofnana. Á hinn bóginn er eðli sumra lánastofnana slíkt að tilgangur laganna á vart við um þær og því er álitamál hvort eðlilegt sé að löggin nái til þeirra. Þá eru sumar lánastofnanaðalfarið í eigu ríkisins og þyrfti því væntanlega að veita þeim sérstaka undanþágu frá lögnum.

Verði á hinn bóginn aukið og styrkt eftirlit með stærri hluthöfum í fjármálafyrirtækjum væri brýnast að það næði til hlutafélagsbanka og eftir atvikum til sparisjóða. Hins vegar mætti sem best láta það ná sem fyrr til annarra lánastofnana, váttryggingafélaga og fyrirtækja í verðbréfabjónustu.

XI.3 Eftirlit

Ekki verður séð að nein þeirra leiða sem skoðaðar hafa verið valdi sérstökum vandkvæðum í eftirliti með fjármálastarfsemi. Á hinn bóginn munu þær krefjast þess að nokkuð sé auk-
ið við það eftirlit sem fyrir er.

XI.4 „Tengdir aðilar“

Verði sett lög um dreifða eignaraðild og/eða atkvæðisrétt þyrfti að taka sérstaklega á eignarhaldi tengdra aðila og kveða á um að eignarhald slíkra aðila skyldi lagt saman þegar ákvarðað væri hvort tiltekið eignarhald félli undir lögin.

Þannig þyrfti t.d. að leggja saman eignarhald móður- og dótturfélags. Hins vegar kæmi til álita að ganga enn lengra til að tryggja að lögin næðu fram að ganga. Þannig kæmi t.d. til álita að leggja saman eignarhald aðila, verði það rökstudd niðurstaða eftirlitsaðila að telja verði að viðkomandi aðilar hafi samráð um beitingu hlutaréttinda sinna.

Ákvæði sem að þessu lúta þyrftu hins vegar að koma fram í lögum og vera afar skýr. Slík lagasetning er hins vegar vel framkvæmanleg.

XII. Tillögur

Hér að framan hafa verið raktir kostir og gallar einstakra leiða sem tryggja ýmist dreifða eignaraðild að fjármálafyrirtækjum, dreifð áhrif í þeim eða að stuðla að því að takmörkuð sé hættan á að stærri hluthafar fjármálafyrirtækja hafi skaðleg áhrif á rekstur þeirra.

Samkvæmt því sem að framan greinir verður að telja heppilegast fyrir fjármálamarkaðinn sjálfan að látið yrði við það sitja að skerpa til muna á eftirliti með stærri hluthöfum í fjármálafyrirtækjum. Með því yrði markaðurinn fyrir sem minnstum skaða en um leið væri dregið mjög úr hættunni á skaðlegum áhrifum af völdum stærri hluthafa. Vakin skal athygli á því að í löggjöf af þessu tagi mætti veita ráðherra heimild til þess að taka tillit til þess í mati sínu hvort samþjöppun í hluthafahópi kunni að hafa skaðleg áhrif og af þeirri ástæðu beri þegar að koma í veg fyrir hana.

Að þeim kosti frátöldum væri æskilegast að sett yrði löggjöf sem takmarkaði þann atkvæðisrétt sem einstakir aðilar gætu að hámarki farið með í viðskiptabönkum og sparisjóðum og eftir atvikum í öðrum lánastofnunum.

Síður þykir ástæða til að mæla með því að settar séu skorður við hámarkseignarhaldi, enda má ætla að með takmörkun á hámarksatkvæðisrétti verði náð þeim tilgangi sem að mun stefnt með takmörkunum á eignarhaldi. Sérreglur um yfirtökutilboð hafa þann galla í för með sér að þær takmarka hvorki eignarhald né áhrif í fjármálafyrirtækjum og eru þannig ekki vel til þess fallnar að ná því markmiði sem að er stefnt með lagasetningunni.

Tekið skal fram að ríkar kröfur þarf að gera til þess að löggjöf sem lögfestir einhverja af þeim leiðum sem hér hefur verið velt upp sé ítarleg og skýr, enda getur hún verið talsvert íþyngjandi í framkvæmd. Þá þarf að gæta þess að við beitingu hennar sé meginreglum stjórn-sýsluréttar, m.a. um andmælarétt, rannsóknarskyldu stjórnvalda og rökstuðning, fylgt til hlítar.

Fylgiskjal II.**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 113/1996,
um eftirlit með eigendum virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.**

Tilgangur frumvarpsins er að styrkja eftirlit með eigendum virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Fjármálaeftirlitið á að meta hvort umsækjandi eða eigandi sé hæfur til að fara með slíkt eignarhald og/eða hvort viðskiptahættir hans geti skaðað traustan og heilbrigðan rekstur fyrirtækisins.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.