158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 331 — 293. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 (EES-reglur).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 1. gr. c laganna:

a. Á eftir 11. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: 1. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 frá 19. október 2022 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 575/2013 og tilskipun 2014/59/ESB að því er varðar varfærnismeðferð á kerfislega mikilvægum stofnunum á alþjóðavísu með margvíða skilastefnu og aðferðir fyrir óbeina áskrift að gerningum sem eru hæfir til að uppfylla lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar, sem er birt í auglýsingu nr. 27/2026 í C-deild Stjórnartíðinda.
b. Við bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Framseldri reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 frá 4. júní 2026 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 að því er varðar tímabundnar, markvissar ráðstafanir til rekstraraðstoðar og markvissa margfaldara fyrir útreikning á kröfum um eiginfjárgrunn stofnunar að því er varðar markaðsáhættu, sem er birt í auglýsingu nr. 26/2026 í C-deild Stjórnartíðinda.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2027.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Lagt er til að innleiddar verði tvær EES-reglugerðir um kröfur til lánastofnana, önnur að hluta og hin í heild. Annarri gerðinni er ætlað að samræma reglur Evrópska efnahagssvæðisins við alþjóðlega staðla um tapþolsgetu kerfislega mikilvægra banka á alþjóðavísu (TLAC) og setja reglur til að koma í veg fyrir tvítalningu fjármagns. Hin gerðin mælir fyrir um tímabundna aðlögun á útreikningi eiginfjárkrafna vegna markaðsáhættu þannig að eiginfjárkröfur verði áfram sambærilegar því sem myndi leiða af gildandi reglum til ársloka 2029.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Inngangur.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 frá 26. júní 2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012, svokölluð CRR, hefur að geyma kröfur til banka og annarra lánastofnana sem er ætlað að treysta fjármálastöðugleika, þar á meðal kröfur um eigið fé til að lánastofnanir geti

mætt tapi án þess að verða ógjaldfærar. Reglugerðin hefur lagagildi skv. 1. gr. c laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Sameiginlega EES-nefndin ákvað 30. apríl 2026 með ákvörðun nr. 140/2026 að taka upp í EES-samninginn reglugerð sem breytir CRR, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 frá 19. október 2022 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 575/2013, og tilskipun 2014/59/ESB að því er varðar varfærnismeðferð á kerfislega mikilvægum stofnunum á alþjóðavísu með margvíða skilastefnu og aðferðir fyrir óbeina áskrift að gerningum sem eru hæfir til að uppfylla lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar. Ekki er mælt fyrir um neina aðlögun á gerðinni í ákvörðuninni. Ákvörðunin sætir stjórnskipulegum fyrirvara og hefur því ekki tekið gildi. Íslandi ber þjóðréttarleg skylda til að leiða reglugerðir í landsrétt eftir að þær hafa verið teknar upp í samninginn.

Áformað er að sameiginlega EES-nefndin muni á fundi sínum 10. desember 2026 samþykkja að taka upp í EES-samninginn framselda reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 frá 4. júní 2026 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 að því er varðar tímabundnar, markvissar ráðstafanir til rekstraraðstoðar og markvissa margfaldara fyrir útreikning á kröfum um eiginfjárgrunn stofnunar að því er varðar markaðsáhættu. Gerðin hefur verið merkt EES-tæk og stendur nú yfir málsmeðferð vegna upptöku hennar í EES-samninginn. Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar liggja fyrir og hafa verið samþykkt af EFTA-ríkjunum innan EES. Gert er ráð fyrir að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn verði tekin áður en frumvarp þetta verður samþykkt. Frumvarpið er því lagt fram með þeirri forsendu að endanleg upptaka gerðarinnar í EES-samninginn muni eiga sér stað áður en frumvarpið verður samþykkt. Frumvarpið er lagt fram til að tryggja að íslensk fjármálafyrirtæki búi ekki við regluverk sem er meira íþyngjandi eða frábrugðið því regluverki sem gildir um fyrirtæki innan Evrópusambandsins þegar gerðin kemur til framkvæmda 1. janúar 2027. Ekki er mælt fyrir um neina aðlögun á gerðunum í ákvörðuninni. Farið hefur verið fram á að ákvörðun um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn sæti stjórnskipulegum fyrirvara. Íslandi ber þjóðréttarleg skylda til að leiða reglugerðirnar í landsrétt eftir að þær hafa verið teknar upp í samninginn.

2.2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036.

Reglugerð (ESB) 2022/2036 breytir bæði CRR og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB frá 15. maí 2014 sem kemur á ramma um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja og breytingu á tilskipun ráðsins 82/891/EBE og tilskipunum 2001/24/EB, 2002/47/EB, 2004/25/EB, 2005/56/EB, 2007/36/EB, 2011/35/ESB, 2012/30/ESB og 2013/36/ESB og reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1093/2010 og (ESB) nr. 648/2012, svokallaðri BRRD. Markmið reglugerðarinnar er að tryggja að stórar alþjóðlegar bankasamstæður geti farið í gegnum skilameðferð án þess að raska fjármálastöðugleika og án fjárhagslegrar aðstoðar frá opinberum aðilum. Í reglugerðinni er skýrt hvaða hluta af eigin fé og skuldbindingum, sem er ætlað að mæta tapi, innan slíkra samstæðna er heimilt að telja fram til að uppfylla TLAC-kröfurnar. Með því er tekið á tæknilegu atriði sem nefnt hefur verið margföld talning tapsþolsfjármagns (e. daisy chain) þar sem sama fjármagnið er hugsanlega talið oftar en einu sinni til að uppfylla TLAC-kröfur innan bankasamstæðu. Með þessari breytingu eru reglur innan Evrópska efnahagssvæðisins betur samræmdar við alþjóðlega staðla um tapþolsgetu stærstu bankanna, svokallaða TLAC-staðla frá Alþjóðlega fjármálastöðugleikaráðinu (Financial Stability Board, FSB), stofnun sem setur fram alþjóðlega staðla og tilmæli um fjármálastöðugleika.

Með frumvarpinu er lagt til að innleiddar verði breytingar á CRR með reglugerð (ESB) 2022/2036. Sá hluti reglugerðarinnar sem felur í sér breytingar á fyrrnefndri BRRD-tilskipun fellur utan frumvarpsins og því er reglugerðin einungis innleidd að hluta með frumvarpinu. Breytingar er varða BRRD-tilskipunina verða innleiddar síðar með breytingu á reglugerð um lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar, nr. 700/2024, sem ráðherra setur á grundvelli laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020.

2.3. Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221.

Umfang eiginfjárkrafna samkvæmt CRR tekur m.a. mið af markaðsáhættu lánastofnana sem er hætta á tapi vegna óhagstæðra breytinga á markaðsverði, svo sem verði hlutabréfa og gengi gjaldmiðla.

Evrópusambandið samþykkti með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2024/1623 frá 31. maí 2024 um breytingu á reglugerð (ESB) 575/2013 að því er varðar kröfur vegna útlánaáhættu, leiðréttingaráhættu vegna útlánavirðis, rekstraráhættu, markaðsáhættu og úttaksgólf, svokallaðri CRR III, að breyta reglum um eigið fé vegna markaðsáhættu til að innleiða breytingar á alþjóðlegum viðmiðum um varfærniskröfur sem gerðar eru til banka, svonefndan Basel III-staðal. Sá staðall er afrakstur gagngerrar endurskoðunar á varfærniskröfum til banka sem var ráðist í af hálfu Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit í því skyni að bæta úr vanköntum sem komu í ljós í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar árið 2008. Breytingunum á reglunum um eiginfjárkröfur vegna markaðsáhættu var ætlað að gera eiginfjárkröfurnar áhættunæmari. Jafnframt var leitast við að draga úr mun á mati á markaðsáhættu milli lánastofnana, m.a. með því að auka heimildir eftirlitsaðila til að hafa eftirlit með niðurstöðum áhættumatslíkana lánastofnana og takmarka notkun ófullnægjandi líkana.

Evrópusambandið samþykkti með framseldum reglugerðum (ESB) 2024/2795 og (ESB) 2025/1496 að fresta tilteknum breytingum samkvæmt CRR III á eiginfjárkröfum vegna markaðsáhættu um eitt ár í senn, fyrst til 1. janúar 2026 og svo til 1. janúar 2027. Skýrðist það af því að innleiðingu hliðstæðra breytinga utan Evrópusambandsins hafði seinkað, einkum í Bandaríkjunum og Bretlandi. Með seinkuninni átti að koma í veg fyrir að lánastofnanir á Evrópska efnahagssvæðinu lytu hærri eiginfjárkröfum vegna markaðsáhættu en lánastofnanir utan þess, sem gæti komið niður á samkeppnisstöðu þeirra.

CRR III og frestunarreglugerðirnar frá 2024 og 2025 voru lögfestar með lögum nr. 102/2025, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem tóku gildi í lok desember 2025.

Reglugerð (ESB) 2026/1221 felur ekki í sér frekari frestun á gildistöku nýju reglnanna, en mælt er fyrir um tímabundna aðlögun á útreikningi eiginfjárkrafna vegna markaðsáhættu þannig að eiginfjárkröfur verði áfram sambærilegar því sem myndi leiða af gildandi reglum til ársloka 2029. Skýrist það aftur af töfum á hliðstæðum breytingum utan Evrópusambandsins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að 1. gr. c laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, verði breytt til að ljá breytingum á CRR með reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 og framseldri reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 lagagildi. Um er að ræða innleiðingu með tilvísun án nokkurra frávika eða breytinga enda er ekki svigrúm til staðar við innleiðinguna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Fyrirhuguð löggjöf er ekki talin vekja stjórnskipuleg álitamál.

Gerðir sem eru teknar upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og samsvara reglugerðum Evrópusambandsins skulu teknar sem slíkar upp í landsrétt, sbr. a-lið 7. gr. samningsins. Því ber að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 og framselda reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 í landsrétt eftir upptöku í EES-samninginn.

5. Samráð.

Frumvarpið varðar einkum lánastofnanir og Seðlabanka Íslands.

Áform um innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 og frummat á áhrifum voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júní 2026. Engar athugasemdir bárust.

Áform um innleiðingu framseldrar reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 og frummat á áhrifum voru unnin í samráði við Seðlabanka Íslands. Skjölin voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júní 2026. Engar athugasemdir bárust. Skjölin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 9. júlí – 28. ágúst 2026 (mál nr. S-125/2026). Umsögn barst frá Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu. Í umsögninni sagði að eftir að gerðin kæmi til framkvæmda í aðildarríkjum Evrópusambandsins væri mikilvægt að hún kæmi til framkvæmda hér á landi eins fljótt og verða mætti til þess að gætt væri að samkeppnishæfni íslenskra lánastofnana. Misræmi milli framkvæmdardagsetninga og önnur efnisleg frávik gætu haft neikvæð áhrif á stöðu íslenskra fyrirtækja á alþjóðavísu. Í frumvarpinu er lagt til að reglugerðin komi til framkvæmda á sama tíma hér á landi og innan Evrópusambandsins, þ.e. 1. janúar 2027.

Drög að þessu frumvarpi voru birt í samráðsgáttinni 30. september– 14. október 2026 (mál nr. S-187/2026). Engar umsagnir bárust.

6. Mat á áhrifum.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 varðar kröfur um eigið fé og hæfar skuldbindingar kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja á alþjóðavísu, auk útreikningsreglna sem geta átt við um aðrar sambærilegar samstæður. Hvorki slík fyrirtæki né samstæður starfa á Íslandi. Innleiðing reglugerðarinnar hefur því ekki bein áhrif hér á landi.

Innleiðing framseldrar reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 heldur eiginfjárkröfum til íslenskra lánastofnana vegna markaðsáhættu svipuðum og leiðir af þeim reglum sem gilda nú til ársloka 2029. Ella kæmu breytingar á eiginfjárkröfunum samkvæmt CRR III að fullu til framkvæmda um næstu áramót. Breytingarnar samkvæmt CRR III eru ekki taldar líklegar til þess að hafa mikil áhrif á heildareiginfjárkröfur vegna markaðsáhættu íslenskra lánastofnana, en þær breyta verulega samsetningu krafnanna.

Ekki er talið að samþykkt frumvarpsins hafi sérstök áhrif á jafnrétti kynjanna, sveitarfélög, umhverfi, persónuvernd eða fjárhag ríkisins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að 1. gr. c laga um fjármálafyrirtæki verði breytt til að ljá breytingum á CRR með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2036 og framseldri reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2026/1221 lagagildi. Um efni reglugerðanna vísast til 2. kafla þessarar greinargerðar.

Um 2. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2027. Talið er mikilvægt að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2026/1221 komi til framkvæmda hér á landi á sama tíma og í Evrópusambandinu, þ.e. 1. janúar 2027, til að forðast röskun á eiginfjárkröfunum og tryggja að íslenskar lánastofnanir búi við sömu reglur og lánastofnanir annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu.