



Alþingi
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Hr. Ögmundur Jónasson, form.

FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Arnarhvoli 101 Reykjavík
sími: 545 9200 postur@fjr.is
fjr.is

Reykjavík 10. ágúst 2016
Tilv.: FJR16060075/3.9

Efni: Svar við fyrirspurn

Ráðuneytinu hefur borist svohljóðandi erindi frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis:

„Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fékk á fundi þann 7. júní sl. kynningu á sviðsmyndum tengdum beitingu valdheimilda sem lagðar eru til í 681. máli, evrópskar reglur um fjármálaeftirlit, EES-reglur.

Á fundi nefndarinnar var óskað eftir að fá upplýsingar um hvert væri hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu.

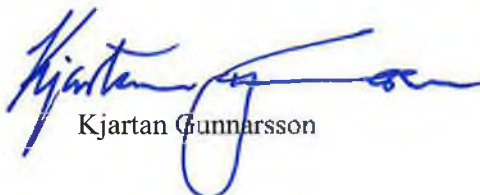
Óskað er eftir að nefndin fái umbeðnar upplýsingar fyrir nefndadaga sem hefjast 10. ágúst n.k.“

Með bréfi dags. 20. júní s.l. óskaði ráðuneytið eftir því að Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og Samtök fjármálafyrirtækja tækju saman svar við erindinu, þ.e. greindu það tjón sem þessir aðilar telja að Ísland yrði fyrir ef Viðauka IX. við EES-samninginn (þ.e. fjármálaþjónusta) yrði sagt upp.

Það er sameiginlegt álit þessara aðila að uppsögn IX. Viðauka, að svo miklu leyti sem slík uppsögn er framkvæmanleg án uppsagnar sjálfs EES-samningsins, myndi leiða til hærri fjármögnunarkostnaðar á erlendum lánsfjármörkuðum, bæði fyrir atvinnulíf og stjórnvöld, sem leiða myndi til hagvaxtarsamdráttar og lakari lífskjara. Slík uppsögn myndi væntanlega einnig leiða til aukinnar fjármálalegrar óvissu, þrýstings á gengi gjaldmiðilsins, skertrar samkeppni og erfiðleika stjórnvalda (Seðlabanka og eftirlitsstjórnvalda) að eiga samstarf við sambærileg stjórnvöld erlendis.

Bréf Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og Samtaka fjármálafyrirtækja fylgja svarbréfi þessu.

Fyrir hönd ráðherra


Kjartan Gunnarsson


Anna Borgþórsdóttir Olsen



Ab. GP	Fskj.
25. JÚLÍ 2016	
MI.	3.9
FJR16060075	

22. júlí 2016

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli
150 Reykjavík
B.t. Guðrúnar Þorleifsdóttur
gudrun.thorleifsdottir@fjr.is

Efni: Fyrirspurn til ráðherra um hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu

Með tölvupósti, dags. 23. júní sl., óskaði fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir upplýsingum frá Seðlabanka Íslands vegna fyrirspurnar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu. Fyrirspurnin kom fram í kjölfar kynningar á sviðmyndum tengdum beitingu valdheimilda sem lagðar eru til í 681. máli, evrópskar reglur um fjármálaeftirlit, EES-reglur.

Seðlabankinn telur ekki ljóst hvort unnt sé að segja sig frá einstökum hlutum EES samningsins. Sé það ekki unnt myndi ákvörðun um slíkt jafngilda uppsögn EES samningsins með viðtækum efnahagslegum áhrifum. Erindinu verður því svarað án tillits til þessara áhrifa og miðað við þá forsendu að unnt sé að segja sig frá samningum um innri markað fyrir fjármálaþjónustu án þess að það hafi áhrif á aðra þætti EES samningsins.

Í fyrirspurninni kemur ekki fram hvað fælist í úrsögn Íslands úr innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu. Ekki er heldur skýrt frekar hvað myndi taka við. Greining á hugsanlegu tjóni sem hlytist af því að Ísland færi út af innri markaðinum fyrir fjármálaþjónustu er ávallt mikilli óvissu háð, en þó enn frekar þegar ekki er ljóst hvað tekur við. Hér fylgir því nokkuð almenn umfjöllun sem er ekki tæmandi.

Úrsögn Íslands af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu hefði viðtæk áhrif á innlend fjármálafyrirtæki, verðbréfafyrirtæki, tryggingafyrirtæki, fjármálaeftirlit og Seðlabanka. Lagaramminn sem innlend fjármálafyrirtæki, verðbréfafyrirtæki og tryggingafyrirtæki starfa eftir er samhæfur við vel þekkt evrópsk lög og reglur. Sameiginlegar reglur eru mikilvæg forsenda virkrar samkeppni yfir landamæri innan Evrópska efnahagssvæðisins. Jafnframt draga samræmdar reglur úr hættu á samkeppni á milli ríkja um staðsetningu fjármálafyrirtækja grafi undan reglum (e. regulatory arbitrage) og leiði til of mikillar áhættu og óstöðugleika. Samræmdar reglur draga úr óvissu fjárfesta sem

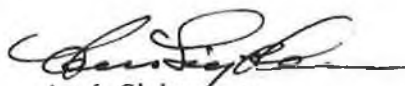
hafa hug á að kaupa verðbréfa fyrirtækjanna á alþjóðlegum mörkuðum. Því má vænta þess að fjármagnskostnaður fyrirtækjanna á alþjóðlegum mörkuðum muni aukast við úrsögn úr innri markaðinum. Fyrir fjármálafyrirtæki myndi aukin óvissa koma fram í vaxtakjörum á erlendum lánum. Fjármögnunarkostnaður fyrirtækja sem flytja út vörur (t.d. sjávarútvegsfyrirtækja) og þjónustu (t.d. ferðamannþjónustu) myndi aukast. Einnig kynnu vextir lána í krónum að hækka vegna staðgönguáhrifa milli innlendra lánamarkaða í innlendum og erlendum gjaldmiðlum.

Ekki er hægt að útiloka að lakari kjör innlendra fjármálafyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum hafi neikvæð áhrif á kjör íslenska ríkisins á erlendum fjármálamörkuðum.

Með þátttöku í innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu þá nýtum við okkur yfirgripsmikla sérfræðipækkingu frá ýmsum stofnunum Evrópusambandsins (EBA, ESMA, EIOPA). Margra ára vinna og greining liggur að baki gerða Evrópusambandsins, auk þess sem þessar erlendu stofnanir bjóða upp á fræðslu fyrir aðildarlöndin. Þannig eru Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið í víðtæku samstarfi við evrópsku eftirlitsstofnanirnar um innleiðingu á gerðunum og eftirliti í samræmi við þær. Á þeim vettvangi deila sérfræðingar góðum starfsháttum og reynslu af eftirliti sem er mjög mikilvægt fyrir innlenda eftirlitsaðila.

Að lokum er vert að benda á að náð samstarf og samstillt regluverk er mjög til hagsbóta þegar fjármálafyrirtæki starfa í fleiri en einu landi. Í dag eru einungis lítil innlend fjármálafyrirtæki með starfsemi erlendis. Búast má við að það breytist þegar þrír stóru viðskiptabankarnir verða seldir auk þess sem ekki er útilokað að innan tíðar verði starfandi hér á landi dótturfélag eða útibú erlends banka. Regluverk Evrópusambandsins lögfestir samstarf eftirlitsaðila alþjóðlegra banka. Hætta er á að úrsögn Íslands úr innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu torveldi erlendum bönkum að setja upp starfstöðvar hér á landi eða kaupa hlutafé í innlendum fjármálafyrirtækjum, og dragi þar með úr samkeppni og leiði til óhagstæðari kjara í bankastarfsemi.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri


Sigríður Benedíksdóttir
framkvæmdastjóri

Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra
Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli
150 REYKJAVÍK

25. júlí 2016
Tilvísun: 2016010155

Efni: Beiðni ráðuneytisins um upplýsingar vegna fyrirspurnar frá Alþingi

Með bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins dags. 20. júní s.l. (Tilv FJR16060075/3.9) var óskað eftir því að Fjármálaeftirlitið tæki saman svar við erindi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis þar sem óskað var eftir því „að fá upplýsingar um hvert væri hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu“. Var þess óskað að Fjármálaeftirlitið greindi það tjón sem það teldi að Ísland yrði fyrir ef Viðauka IX við EES-samninginn yrði sagt upp hvort sem það yrði af Íslands hálfu eða Evrópusambandsins.

EES-gerðir á sviði fjármálaþjónustu eru tilgreindar í Viðauka IX við EES-samninginn. Viðaukinn er nánari útfærsla á stofnsetningarréttinum og þjónustufrelsinu, sbr. greinar 31(2) og 36(2) EES-samningsins. Einnig eru gerðir í öðrum viðaukum samningsins sem eru nátengdar gerðum í IX Viðauka og má hér nefna Viðauka XII um frjálsa fjármagnsflutninga og Viðauka XXII um félagarétt.

Hjá Fjármálaeftirlitinu liggur ekki fyrir ítarleg greining á áhrifum og mögulegu tjóni ef til þess kæmi að Viðauki IX EES-samningsins gildi ekki lengur hvað Ísland varðar. Til þessa hefur ekki verið litið á slíka greiningu sem forgangsatriði í ljósi þess að ekki hefur verið talið líklegt að slík staða kæmi upp og önnur verkefni talin brýnni. Slíkt mat er auk þess viðameira en svo að það falli undir verksvið Fjármálaeftirlitsins, enda ólíklegt að hægt sé að segja upp Viðauka IX án þess að stefna EES-samningnum í uppnám í heild sinni eins og farið er nánar í hér á eftir.

Samkvæmt 119. gr. EES-samningsins eru viðaukar samningsins og þær gerðir sem þar er vísað til óaðskiljanlegir hlutar samningsins. Hvað varðar breytingar eða uppsögn á samningnum hefur samningurinn að geyma þrjár leiðir sem rétt er að gera grein fyrir.

Í fyrsta lagi er það eðli samningsins að hann tekur sífelldum breytingum á grundvelli ákvörðunartökuferlis 2 kafla, VII hluta EES-samningsins, (greinar 97.-104., sbr. 93.). Ein af grundvallarreglum EES-samningsins er krafan um einsleitni, þ.e. að sömu reglur gildi á öllum innri markaði EES-svæðisins. Nauðsynlegt er því að taka upp í samninginn nýjar gerðir ESB sem falla innan gildissviðs EES-samningsins. Hér koma sérstaklega til skoðunar 102.-103. gr. EES-samningsins um upptöku nýrra ESB gerða í EES-samninginn. Ef það tefst getur



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

komið til þess að viðkomandi kafli samningsins sé tekinn úr sambandi tímabundið. Það er hins vegar ekki framtíðarlausn þar sem gert er ráð fyrir því að í gang fari ferli til lausnar á málinu sem endi með því að viðkomandi gerð sé tekin upp í samninginn. Náist ekki að finna lausn er viðbúið að samningurinn í heild sinni gæti verið í hættu.

Í öðru lagi gerir 118. gr. EES-samningsins ráð fyrir því að gildissvið hans sé útvíkkað. Líti EES-ríki svo á að það væri öllum EES-ríkjunum í hag að útvíkka samninginn til sviða sem hann tekur ekki til skal það ríki senda rökstudda beiðni til hinna ríkjanna á vettvangi EES-ráðsins.

Í þriðja lagi er í 127. gr. EES-samningsins gert ráð fyrir því að EES-ríki geti dregið sig út úr EES-samstarfinu með því að senda tilkynningu þess efnis til annarra samningsaðila með að minnsta kosti 12 mánaða fyrirvara.

Ekki er hins vegar neitt ákvæði í samningnum um takmörkun gildissviðs hans eða uppsögn á einstökum hlutum, greinum, viðaukum eða bókunum. Verður því að telja að einhliða uppsögn Íslands á Viðauka IX komi vart til greina heldur kallaði slíkt á hefðbundnar samningaviðræður milli aðildarríkja samningsins um breytingu á samningnum. Einhliða tilkynningu frá aðildarríki EES-samningsins um uppsögn á Viðauka IX yrði því að öllum líkindum tekið sem uppsögn á EES-samningnum í heild sinni af hálfu annarra samningsaðila.

Eins og áður var getið hefur Fjármálaeftirlitið ekki framkvæmt mat á áhrifum þess eða mögulegu tjóni fyrir einstök fyrirtæki eða þjóðarbúið í heild sinni ef samningnum yrði sagt upp eða samningurinn endurskoðaður í viðræðum milli aðila á þann hátt að hann tæki ekki lengur til fjármálaþjónustu. Í raun hefur Fjármálaeftirlitið takmarkaðar forsendur til að meta áhrif þess.

Staðan eftir endurskoðun samningsins færir augljóslega eftir þeim samningi sem myndi nást. Eins og gefur að skilja er alls óvíst um hvert efni slíks samnings yrði ef hann væri þá á annað borð í boði.

Við útgöngu úr EES-samningnum myndi frelsi til fjármagnsflutninga milli Íslands og ríkja ESB ekki lengur byggjast á 40. gr. EES-samningsins heldur á 63. grein sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (the Treaty on the Functioning of the European Union) sem gildir gagnvart öllum ríkjum heims. Hvað varðar fjármagnsflutninga milli Íslands og EFTA-ríkjanna þá myndi EFTA-samningurinn gilda.

Hvað varðar stofnsetningarréttinn og þjónustufrelsið þá myndu íslenskir einstaklingar og fyrirtæki ekki lengur geta byggt á þeim réttindum sem EES-samningurinn veitir nema til kæmi sérstakur samningur þess efnis við ESB. Hvað varðar stofnsetningarréttinn og þjónustufrelsið milli Íslands og EFTA-ríkjanna þá myndi EFTA-samningurinn gilda.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Það er vert að benda á að tilskipanir ESB eru bindandi fyrir samningsaðila hvað varðar markmið en veita þeim val um form og aðferð við innleiðingu. Ekki liggur fyrir samantekt á því hvernig einstakur EES-gerðir á sviði fjármálaþjónustu hafa verið innleiddar í öðrum EES-ríkjum og með hvaða hætti og tilgreiningu íslenskum aðilum hafa verið tryggð þau réttindi sem viðkomandi gerðir kveða á um. Af þeim orsökum er einnig alls óvíst hvort áhrif þess að Viðauki IX um fjármálaþjónustu gildi ekki lengur gagnvart Íslandi og íslenskum aðilum komi fram strax við slíka breytingu eða hvort einstök EES-ríki þyrftu að fara í sértækar laga- og reglusetningaraðgerðir til að áhrifin kæmu fram.

Fjármálaeftirlitið hefur engu að síður reynt á þeim skamma tíma sem til gefinn var til svara að greina þær neikvæðu afleiðingar sem helst má búast við fari Ísland út af innri markaði EES hvað varðar fjármálaþjónustu. Gætu þær meðal annars orðið þessar:

1. Íslenskir einstaklingar og fyrirtæki gætu ekki lengur nýtt réttinn til stofnsetningar fyrirtækja, opunar útibúa og veitingu þjónustu yfir landamæri á grundvelli tilkynningar (passporting). Sama gildir með rétt einstaklinga og fyrirtækja frá hinum EES-ríkjunum á Íslandi. Það myndi valda auknum kostnaði og flækjustigi fyrir íslenska aðila við veitingu fjármálaþjónustu erlendis og að sama skapi fyrir erlendra aðila sem vilja veita fjármálaþjónustu á Íslandi. Að öllum líkindum myndi draga úr fjármálastafsemi yfir landamæri af þessum sökum..
2. Fjármögnun innlendra fjármálafyrirtækja og annarra fyrirtækja gæti orðið erfiðari og dýrari. Líkleg efnahagsleg áhrif eru samdráttur í fjárfestingu, minni hagvöxtur og hækkun verðlags.
3. Íslensk stjórnvöld og eftirlitsaðilar hefðu mögulega ekki sama aðgang að upplýsingum og samstarfi eftirlitsstjórnvalda og nú er og búist er við að verði á grundvelli EES-samstarfsins. Það gæti því þurft að efla starfsemi Fjármálaeftirlitsins og annarra stjórnvalda til að takast á við þau verkefni með tilheyrandi kostnaði.
4. Búast mætti við auknum kostnaði hjá íslenskum stjórnvöldum við samningu laga og reglna.
5. Jafnvel þó að íslensk lög og reglur væru samin með hliðsjón af alþjóðlegu regluverki væri sú staða uppi að án EES-samningsins og eftirlitskerfis hans gæti verið óvissa fyrir erlenda aðila um það lagaumhverfi sem í gildi væri.
6. Vegna slíkrar óvissu og aukins kostnaðar væri hætt á að innlend og erlend fyrirtæki flyttu starfsemi sína úr landi og erlendir aðilar kæmu síður til landsins með starfsemi og fjárfestingar.

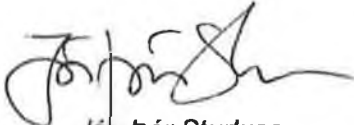


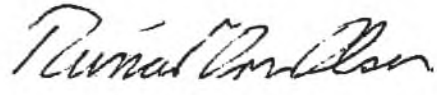
FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Sé þess óskað er Fjármálaeftirlitið reiðubúið að veita frekari upplýsingar eftir því sem kostur er.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ


Jón Þór Sturluson


Rúnar Örn Olsen

Reykjavík 22.7.2016

Efni: Hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu

Ísland er lítið útflutningsdrifið hagkerfi. Þátttaka á hinum sameiginlega evrópska fjármálamarkaði styður því stöðu og gerð íslensks efnahagslífs. Þar af leiðandi má vera ljós að áhrif uppsagnar á Viðauka IX við EES-samninginn á íslenskt efnahagslíf yrðu víðtæk.

Þrátt fyrir að Bretland sé alþjóðleg fjármálamiðstöð ólíkt Íslandi þá má leiða líkum að fyrstu áhrifin sem fram myndu koma í kjölfar uppsagnar yrðu hin sömu og komu fram eftir að breskir kjósendur höfðu áframhaldandi veru í Evrópusambandinu: gengislækkun krónunnar, lækkun lánsþéttmats íslenska ríkisins og þar af leiðandi versnandi lánskjöra fyrir banka og önnur fyrirtæki.

Þrátt fyrir að lánskjör og gengi gjaldmiðils taki mið af stöðu mála hverju sinni og væntingum þá má ganga út frá því að aukið flæði fjármagns þvert á landamæri leiði til lægri fjármagnskostnaðar til langs tíma lítið. Þrátt fyrir mikil áföll í íslensku efnahagslífi hafa íslenskir bankar getað fjármagnað sig í Evrópu með útgáfu markaðsskuldabréfa. Slík útgáfa skiptir miklu fyrir aðgengi íslenskra útflutningsfyrirtækja að lánum í erlendum gjaldeyri. Þrátt fyrir að þessi útgáfa hafi færest vöxt í samhlíða bættu efnahagsástandi hér á landi þá er rétt að taka fram sú staðreynd að Ísland tilheyrir hinum sameiginlega fjármálamarkaði og íslensk fjármálafyrirtæki lúta sama regluverki og evrópsk treystir aðgengi að slíkri markaðsfjármögnun.

Það sama á við fleiri leiðir miðlunar fjármagns og dreifingu áhættu í íslensku fjármálakerfi í hinu evrópska samhengi. Hérna er átt við sjóða- og verðbréfastarfsemi.

Samandregið má segja að íslenskur fjármálamarkaður njóti góðs að því að tilheyra hinum sameiginlega evrópska fjármálamarkaði og það skýtur sterkari stoðum undir íslenskt efnahagslíf. Regluverkið sem gildir um hinn sameiginlega evrópska fjármálamarkað er viðamikill og hefur tekið miklum breytingum á liðnum árum. Þrátt fyrir það sé ekki yfir gagnrýni hafið hefur sú staðreynd að íslensk fjármálafyrirtæki heyra undir það liðkað fyrir fjármálaþjónustu hér á landi og gert henni kleyft að styðja við íslenskt efnahagslíf í ríkara mæli.

Eins og SFF hafa ítrekað á liðnum árum hafa öll frávik við innleiðingu á Evrópskum tilskipunum um fjármálamarkaðinn í íslenskan rétt með ýmsum séríslenskum ákvæðum haft neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja. Þar af leiðandi er ljóst að áhrifin yrðu víðtæk fyrir allt efnahagslífið ef gengið yrði lengra í þeim efnum og Viðauka IX sagt upp. Þar með yrði allt regluverk íslenska fjármálamarkaðarins orðið séríslenskt með tilheyrandi vandkvæðum fyrir erlenda fjármögnun. Það myndi litlu breyta þó svo að löggjafinn myndi ákveða að fylgja evrópskri löggjöf í einu og öllu þrátt fyrir uppsögnina þar sem að samstarf við evrópska eftirlitsaðila yrði ekki til staðar.

Fyrir hönd SFF,

Örn Arnarson.

Kynning fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis 19. maí 2016.

Evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði – upptaka í EES - samninginn

Erna Hjaltested

Skrifstofa efnahagsmála og
fjármálamarkaðar



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Reglugerðir um evrópskar eftirlitsstofnanir - aðlögun við upptöku í EES- samninginn

Eftirlitsumgjörðin frá 2011

- Jaques de Larosiére hópurinn – stofnað verði samevrópskt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum, einkum vegna viðskipta yfir landamæri.
- Evrópska bankaeftirlitsstofnunin – EBA nr. 1093/2010
- Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin -ESMA nr. 1095/2010
- Evrópska trygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin - EIOPA – nr. 1094/2010
- Kerfisáhætturáðið ESRB – nr. 1092/2010



Hlutverk stofnananna

- móta tillögur að tæknistöðlum,
- tryggja samræmda beitingu ESB reglna,
- leysa úr deilumálum milli eftirlitsaðila í aðildarríkjum,
- hafa samræmingarhlutverk ef neyðarástand skapast,

Hlutverk stofnananna - frh.

- taka ákvarðanir til þrautavara gagnvart einstökum eftirlitsskyldum aðilum í aðildarríkjunum ef þau telja að eftirlitsaðilar í viðkomandi heimaríki hafi ekki brugðist rétt við,
 - **Meginreglan er enn eftirlit heimaríkis (FME)**
- ákvarðanir um að eftirlitsaðilar grípi til ákveðinna aðgerða ef neyðarástand kemur upp, t.d. að banna eða takmarka skortsölu á samræmdan hátt í öllum ESB-ríkjum.

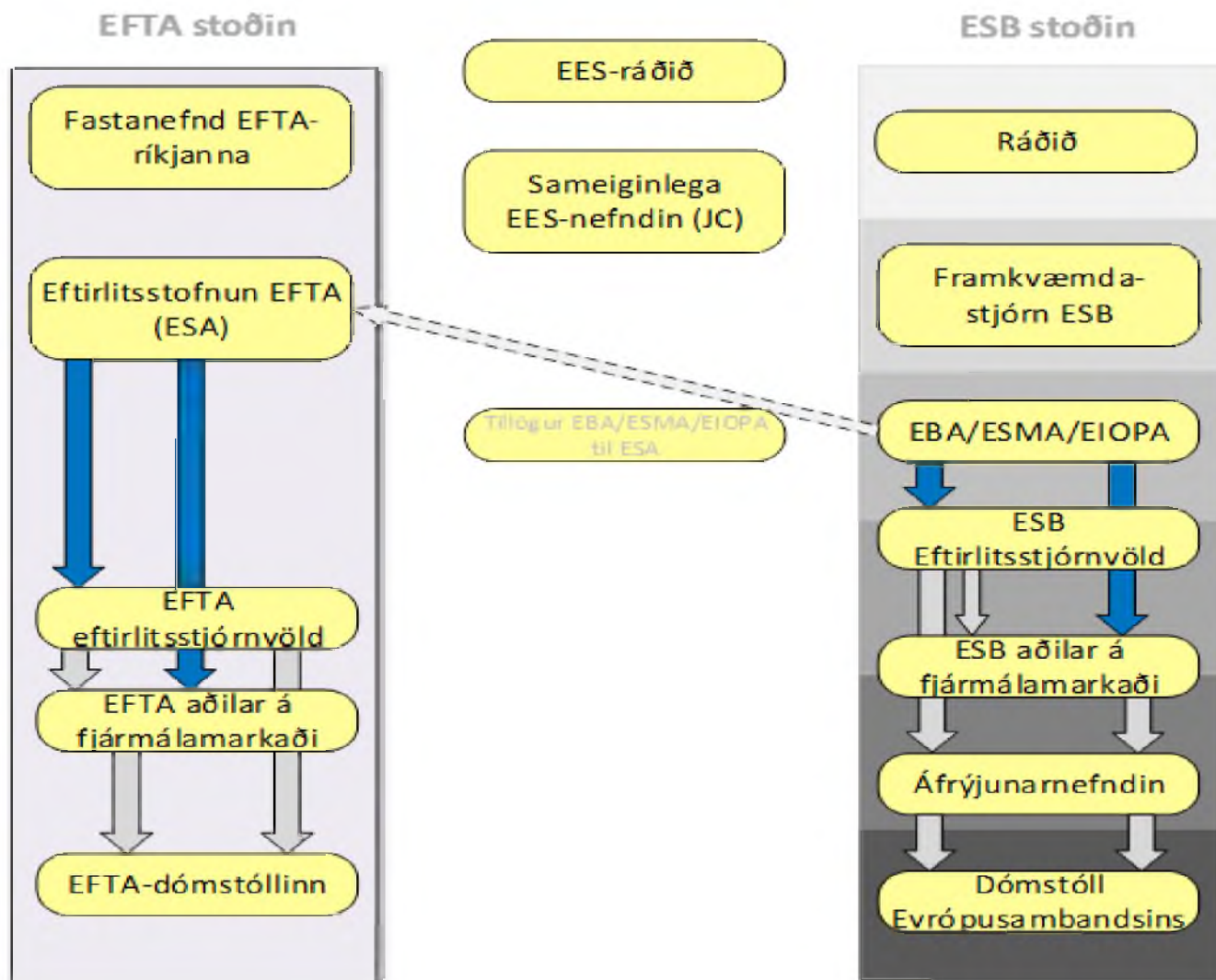
Aðlögunin

- Á fundi fjármála- og efnahagsráðherra EFTA ríkjanna og ESB 14. október 2014 var samþykkt sameiginleg yfirlýsing um meginviðmið við upptöku í EES-samninginn.
- Samningaviðræður um tæknilegar útfærslur DG FISMA um 31 gerð til mars 2016.

Aðlögunin

- Eftirlitsstofnun EFTA verður eftirlitsaðili á fjármálamarkaði hvað varðar EES/EFTA ríkin og tekur yfir bindandi valdheimildir hinna þriggja eftirlitsstofnana.
- Fulltrúar fjármálaeftirlita EES/EFTA ríkjanna og fulltrúi ESA hafa rétt til að sitja í eftirlitsráðum eftirlitsstofnana.
- Ákvarðanir ESA byggja á uppkasti frá eftirlitsstofnunum.
- Ákvörðunum ESA verður svo hægt að skjóta til EFTA-dómstólsins.
- Óbindandi hlutverk áfram í höndum stofnananna t.d. upplýsingaréttur, útgáfa leiðbeinandi tilmæla, samræmingarhlutverk.

Tveggja stoða eftirlitskerfi á fjármálamarkaði



Beint eftirlit ESA/ESMA



Beint eftirlit ESA/ESMA

- Í ESB er ESMA falið að hafa beint eftirlit með tveimur tegundum af starfsemi:
- 1) Lánshæfismatsfyrirtækjum (CRA)
- 2) Afleiðuviðskiptaskráum (TR)
- Eftirlit fært frá lögbærum yfirvöldum aðildarríkja og til sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar (ESMA) á þessu afmarkaða sviði.

Gildissvið

- **CRA reglugerðin** gildir um láns hæfismat sem láns hæfismats fyrirtæki sem skráð eru í ESB gefa út og greina opinberlega frá.
- Notkun láns hæfismats takmörkuð, ákveðin fjármálafyrirtæki geta einungis notað láns hæfismat í eftirlitsskyni (e. regulatory purposes) ef láns hæfismats fyrirtæki hefur starfsleyfi frá ESMA.
- **Afleiðuviðskiptaskrá (e. Trade repository)**
Lögaðili sem safnar saman og viðheldur gögnum um afleiður. Tilkynna skal öll afleiðuviðskipti til afleiðuviðskiptaskráningar.

Af hverju beint eftirlit?

Gagnrýni á **lánshæfismatsfyrirtæki**, m.a.:

- Aðferðafræði, stjórnarhætti og hagsmunatengsl við útgefendur

Afleiðuviðskipti

- Gagnrýnd fyrir skort á gagnsæi. Á að draga úr kerfisáhættu vegna afleiðuviðskipta.

Hvað felst í beinu eftirliti?

- Í ESB er ESMA eini eftirlitsaðilinn (e. single supervisor)
- Starfsleyfi
- Upplýsingaöflun, almennar rannsóknir og vettvangskannanir (e. on-site inspections)
- Sektir og févíti (e. fines, periodic penalty payments)
- Afturköllun starfsleyfis
- Almennt eftirlit með þessari starfsemi og þróun markaða.

Eftirlitsstofnun EFTA eftirlitsaðili í EFTA stoðinni

- ESA hefur beint eftirlit með láns hæfismatsfyrirtækjum og afleiðuviðskiptaskráum í EFTA ríkjum.
- Náið samstarf á milli ESMA og ESA.
- Bindandi ákvarðanir ESA byggja á drögum frá ESMA.
- Leyst úr ágreiningsmálum á milli ESMA og ESA á æðsta stigi hvorrar stofnunar um sig. Ella á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Áhrif hér á landi

- Kallar á lagabreytingar
- Meginreglan áfram eftirlit heimaríkis - FME.
 - Mest áhrif á starfsemi FME
 - Lítil áhrif gagnvart markaðsaðilum – sýnileg áhrif ESA sem eftirlitsstjórnvalds verða lítil.

Áhrif – EES samstarfið

- Tafir á innleiðingu – um 180 gerðir bíða.
- Lausnin er forsenda fyrir áframhaldandi virkrar þátttöku EES/EFTA ríkjanna á innri markaðnum með fjármálaþjónustu.

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit).

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur að beiðni utanríkismálanefndar frá 10. maí sl. fjallað um þingsályktunartillöguna sem felur í sér að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd fyrirhugaðar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og um að fella inn í samninginn níu gerðir og samning um breytingu á samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls um hlutverk og valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði fjármálaeftirlits.

Eftirlitsstofnanirnar þrjár, Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA), Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin (EIOPA) og Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA), lögbær eftirlitsstjórnvöld aðildarríkjanna og Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB), mynda þetta samræmda evrópska eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum. Kerfisumgjörð fyrir fjármálamarkað innan Evrópska efnahagssvæðisins er því í höndum evrópskra stofnana en daglegt eftirlit með fjármálastofnunum og aðilum á fjármálamarkaði er í höndum fjármálaeftirlita aðildarríkjanna.

Umfjöllun á fyrri stigum.

Nefndin fékk málið fyrst til meðferðar frá utanríkismálanefnd 24. október 2012 með vísan til 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Með beiðninni fylgdu upplýsingar um stöðu málsins en þá lá fyrir álitsgerð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar sem sögðu stjórnskipulega annmarka á upptöku gerðanna í EES-samninginn og að með upptöku reglnanna í EES-samninginn og innleiðingu þeirra hér á landi yrði gengið lengra í framsali ríkisvalds en áður hafði verið fallist á að rúmaðist innan 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitsgerðinni er gengið út frá því að reglugerðirnar um stofnanirnar þrjár geri ráð fyrir framsali framkvæmdarvalds og dómvalds til stofnana ESB. Var talið að vald eftirlitsstofnananna væri hvorki vel afmarkað né á þröngu sviði enda tæki það í raun til hvers kyns starfsemi fjármálafyrirtækja. EES/EFTA-ríkin gerðu því tillögu að tveggja stöða lausn 22. júní 2012 sem talið var að kæmi m.a. til móts við kröfur í fyrirnefndri álitsgerð en framkvæmdastjórn ESB hafnaði þeirri lausn með bréfi dags. 5. október 2012.

Nefndin fjallaði þá um málið og átti sameiginlegan fund með utanríkismálanefnd 25. febrúar 2014 um EES-samninginn og stjórnarskrána. Á fundinn komu Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands, Ragnhildur Helgadóttir, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskólann í Reykjavík, Gunnar Þór Pétursson, dósent við Háskólann í Reykjavík, Þórhallur Vilhjálmsson frá lagaskrifstofu Alþingis, Páll Þórhallsson og Sif Guðjónsdóttir frá forsætisráðuneyti.

Um fjöllum nefndarinnar.

Við umfjöllun málsins á yfirstandandi þingi fékk nefndin á sinn fund Kristján Andra Stefánsson og Jóhönnu Bryndísi Bjarnadóttur frá utanríkisráðuneyti, Ernu Hjaltested, Kjartan Gunnarsson og Evu H. Baldursdóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Skúla Magnússon, héraðsdómara og lektor við Háskóla Íslands, Rúnar Örn Olsen og Pál Friðriksson frá Fjármálaeftirlitinu. Gestirnir kynntu þá lausn sem lögð er til í þingsályktunartillögunni sem byggist á samkomulagi um tveggja stöða kerfi EES-samningsins og felur í sér að allar bindandi ákvarðanir gagnvart EFTA-rikinum þremur innan EES, Íslandi, Noregi og Liechtenstein verði teknar af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og að hægt verði að bera þær undir EFTA-dómstólinn. Lögð var áhersla á að allar bindandi valdheimildir sem stofnanirnar hafa yfir að ráða eru ætlaðar til þrautavara auk þess sem þeim á að beita á grundvelli meðalhófs. Þá var á fundum nefndarinnar kynnt og rædd álitserð Skúla Magnússonar um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit.

Fjallað var um málið á fjölmörgum fundum nefndarinnar, enda málið umfangsmikið og fjölmörg álitamál sem vöknudum um stjórnskipulega stöðu málsins. Við umfjöllun nefndarinnar var þess freistað að greina í hverju framsalið fælist en með gerðunum er kveðið á um framsal framkvæmdarvalds og dómvalds. Framsalið felst m.a. í því að Eftirlitsstofnun EFTA sér um að veita starfsleyfi til lánshæfismatsfyrirtækja, fer með viðurлагаheimildir, þ.e. álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta, eftirlit, framkvæmd og rannsókn á þeim. Evrópsk eftirlitsstofnun getur tekið bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsstjórnvöldum í neyðarástandi, sbr. 3. mgr. 18. gr. reglugerðanna, sem og gagnvart fyrirtækjum á markaði, sbr. 4. mgr. 18. gr. reglugerðanna. Heimilt er að banna tímabundið eða takmarka ákveðna fjármálastarfsemi, sbr. 5. mgr. 9. gr. reglugerðanna og beita fyrirtæki refsikenndum viðurlögum á því sviði. Þá verður EFTA-dómstólnum að vissu marki framselt dómvald. Af þessu leiðir að meta þarf vandlega hvort framsalið rúmist innan þeirra marka sem 2. gr. stjórnarskrárinnar setur. Við það mat þarf að hafa í huga að þótt framsalið verði til stofnana EFTA á grundvelli tveggja stöða lausnar en ekki til stofnana ESB, sem Ísland á ekki aðild að, þarf engu síður að taka afstöðu til þeirrar athugasemdar prófessoranna frá 2012 að reglugerðirnar um stofnanirnar þrjár geri ráð fyrir framsali framkvæmdarvalds og dómvalds og að vald eftirlitsstofnananna sé hvorki vel afmarkað né á þröngu sviði enda taki það í raun til hvers kyns starfsemi fjármálafyrirtækja. Fyrir nefndinni kynnti Skúli Magnússon álitserð sína þar sem niðurstaða hans var sú að framsal valdheimilda samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum um aðlögun reglugerða Evrópusambandsins um fjármálaeftirlit að EES-samningnum mundi í heild sinni samræmast íslenskum stjórnlögum.

Svigrúm til framsals.

Nefndin fjallaði á fundum sínum um hvort það framsal sem í gerðunum fælist rúmaðist innan venjuhelgaðrar reglu um að almenna löggjafanum væri heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnana. Við umfjöllun nefndarinnar var lögð áhersla á að fullvalda ríki hefði ætíð síðasta orðið um hvaða lög gilda á yfirráðasvæði þess. Þannig gæti ríkið ætíð afturkallað það framsal valds sem það hefur samþykkt en gæti með þeirri afturköllun talist brotlegt við þjóðréttarreglur og kallað yfir sig þjóðréttarleg viðbrögð. Fyrir nefndinni var áréttað að ekki væri um framsal löggjafarvalds að ræða þó að framkvæmdastjórn ESB væri í gerðunum falið vald til að setja nánari reglur til framkvæmdar þeim því að ætíð þyrfti að taka þær upp í EES-samninginn eftir þeim reglum sem um það gilda og lögfasta þær hér.

Skiptar skoðanir eru í nefndinni um hvort framsal það sem hér er kveðið á um rúmist innan heimilda 2. gr. stjórnarskrár. Sumir nefndarmenn telja að málið reyni á þanþol stjórnarskrár hvað varðar fullveldisafsal og að þar reyni á ítrustu mörk en löggjafanum sé engu að síður

heimilt að kveða á um slíkt framsal. Aðrir nefndarmenn telja að hér sé gengið lengra en 2. gr. stjórnarskrár leyfi og að framsalsákvæði þurfi í stjórnarskrá til að unnt verði að veita mfangsmikið framsal. Um þetta atriði mun fást pólitísk niðurstaða í atkvæðagreiðslu í þingsal en dómstólar eiga um það síðasta orðið.

Neyðarréttur.

Nefndin fjallaði ítarlega um heimildir ríkisins til að bregðast við neyðarástandi og hvort upptaka evrópskra reglna um fjármálaeftirlit í EES-samninginn kynni að þrengja að rétti íslenskra stjórnvalda til að grípa til nauðsynlegra aðgerða í fjármálakreppu sambærilegum þeim sem fólust í setningu neyðarlaganna árið 2008. Í því samhengi voru viðraðar áhyggjur af því að nýjar skuldbindingar um samráð á alþjóðavettvangi í hættuástandi á fjármálamörkuðum gætu takmarkað svigrúm stjórnvalda að þessu leyti. Í nýju gerðunum munu stofnanir ESB hafa í hendi sér að skilgreina hvenær neyðarástandi skuli lýst yfir og reynsla haustsins 2008 bendir til að við slíkar aðstæður geti Ísland hvorki reitt sig á skilning annarra EFTA-ríkja né ráðandi afla í evrópskum fjármálaheimi. Allt bendi til að við óvissuadstæður á alþjóðlegum fjármálamörkuðum geti Ísland á nýjan leik verið fyrst EES-ríkja til að standa frammi fyrir alvarlegu fjármálaáfalli og engin leið sé að gera því skóna nú til hvaða aðgerða nauðsynlegt geti reynst að grípa ef slík staða kæmi upp. Nægir í því samhengi að nefna að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og jafnt ESB og EFTA-ríkin töldu setningu neyðarlaganna haustið 2008 hið mesta óráð, þótt flest ríki hefðu örfáum misserum seinna tileinkað sér sömu aðferðafræði. Því væri afar brýnt að enginn vafi léki á að Ísland hefði áfram öll tök á að verja efnahagslegt fullveldi landsins í hættuástandi og grípa til hverra þeirra ráðstafana sem stjórnarskrá Íslands heimilar við slíkar aðstæður og væri ekki undirselt mati annarra á því hvernig það svigrúm væri nýtt. Nefndin taldi mikinn ágalla á málinu að ekki var fjallað um þennan þátt í greinargerð eða fylgigögnum. Nefndin fór því fram á frekari umfjöllun um þessa þætti af hálfu stjórnvalda sem og að settur yrði fram skýr rökstuðningur um af hverju nauðsynlegt væri fyrir Ísland að undirgangast þær skuldbindingar sem í málinu felast.

Nefndin óskaði eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti um hvert væri hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir því að Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og Samtök fjármálafyrirtækja tækju saman svar við erindinu, þ.e. greindu það tjón sem þessir aðilar telja að Ísland yrði fyrir ef IX. viðauka við EES-samninginn Fjármálaþjónusta yrði sagt upp. Í svarinu kemur fram að það sé sameiginlegt álit þessara aðila að uppsögn IX. viðauka, að svo miklu leyti sem slík uppsögn er framkvæmanleg án uppsagnar sjálfs EES-samningsins, muni leiða til hærri fjármögnunarkostnaðar á erlendum lánsfjármörkuðum, bæði fyrir atvinnulíf og stjórnvöld, sem leiða muni til hagvaxtasamdráttar og lakari lífskjara. Slík uppsögn mundi væntanlega einnig leiða til aukinnar fjármálalegrar óvissu, þrýstings á gengi gjaldmiðilsins, skertrar samkeppni og erfiðleika stjórnvalda (Seðlabanka og eftirlitsstjórnvalda) að eiga samstarf við sambærileg stjórnvöld erlendis.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að heimildir til þess að grípa til öryggisráðstafana til að forðast eða lágmarka skaða sökum alvarlegrar fjármálakreppu teldust órjúfanlegur hluti af valdheimildum sérhvers fullvalda ríkis. Hefur þetta sjónarmið verið staðfest í niðurstöðu EFTA-dómstólsins í svonefndu Icesave-máli (mál E-16/11) þar sem því var slegið föstu að EES-ríkin nytu aukins svigrúms til að ákveða til hvaða úrræða skyldi gripið í málum sem vörðuðu grundvallaratriði við mörkun efnahagsstefnu við þær sérstöku aðstæður sem sköpuðust við fjármálakreppu. Í umræddum gerðum væri líka að finna mikilvægan fyrirvara í 38. gr. við beitingu valdheimilda stofnananna þriggja, ESMA, EBA, EIOPA, sem skyldu gæta að því að engar ákvarðanir á grundvelli 18. og 19. gr. hefðu neikvæð áhrif á

skyldur aðilarríkjanna varðandi ríkisfjármál (e. fiscal responsibilities). Ákvæðin gera ráð fyrir að með tilkynningu aðilarríkis innan tveggja vikna frá ákvörðun sé framkvæmd ákvörðunar frestað og tekur þá ákvæðin málsmeðferð við sem getur lokið með því að ráðherraráðið sem skipað er fulltrúum aðildarríkjanna getur fellt ákvörðun viðkomandi stofnunar úr gildi. Þá kom fram fyrir nefndinni að í evrópsku reglunum um fjármálaeftirlit er að einhverju leyti verið að taka upp þær reglur sem íslensk stjórnvöld settu með lögfestingu neyðarlaga sem nutu á þeim tíma ekki skilnings annarra ríkja, hvorki innan EES né ESB, þó að skilningur á þeim aðgerðum sem lögin fólu í sér hafi aukist eftir því sem frá leið eins og fyrr segir.

Í þessu samhengi er einnig rétt að minna á að íslensk stjórnvöld hafa undir öllum kringumstæðum heimild skv. 112. gr. EES-samningsins til að grípa einhliða til viðeigandi ráðstafana með þeim skilyrðum og á þann hátt sem mælt er fyrir um í 113. gr., sbr. einnig 43. gr., ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi.

Fyrirvari um svigrúm löggjafans og dómstóla.

Nefndin telur eftir þessa umfjöllun að lögfræðileg umgjörð málsins sé ekki með þeim hætti að takmarka eigi svigrúm löggjafans eða dómstóla til að grípa til allra þeirra aðgerða sem rúmast innan stjórnarskrár og teljast nauðsynlegar til að verja efnahagslegt sjálfstæði landsins á hættutímum. Brýnt er að enginn vafi leiki á um það og að engin leið verði til að túlka upptöku gerðanna í innlenda rétt sem einhvers konar þrengingu á svigrúmi löggjafans eða innlendra dómstóla að þessu leyti. Nefndin hefur því gert áskilnað um að sérstök yfirlýsing verði gefin í sameiginlegu EES-nefndinni við upptöku gerðanna, sem skýri þann skilning Íslands að innleiðingin hafi ekki áhrif á þann rétt EES-ríkis að taka grundvallarákvarðanir um efnahagslegar aðgerðir til að bregðast við kerfisvanda eins og gert var við bankahrunið árið 2008. Haft hefur verið samráð við utanríkisráðuneyti og fjármálaráðuneyti um útfærslu slíks texta og er samkomulag um endanlegt orðalag hans, sbr. fylgiskjal.

Slík yfirlýsing af Íslands hálfu er réttarskýrandi fyrir innlenda dómstóla og mun kalla á gagnyfirlýsingar viðsemjenda ef efnislegur ágreiningur verður um þennan skilning Íslands á hinum alþjóðlega vettvangi.

Nefndin telur að með fyrirvaranum sem lagður er til staðfesti íslensk stjórnvöld að þau líti á það sem eðlilegan rétt fullvalda ríkis að grípa til allra þeirra aðgerða sem stjórnvöld og löggjafinn telja nauðsynlegar til að bregðast við efnahagsvá.

Ögmundur Jónasson, Elsa Lára Arnardóttir og Helgi Hjörvar voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Birgitta Jónsdóttir og Árni Páll Árnason skrifa undir umsögnina með fyrirvara.

Alþingi, 14. september 2016.

Birgir Ármannsson, 1. varaform.

Birgitta Jónsdóttir, 2. varaform., með fyrirvara.

Brynjar Níelsson

Páll Valur Björnsson

Árni Páll Árnason, með fyrirvara.

Willum Þór Þórsson.

Fylgiskjal.

Fylgiskjal.

Tillaga að orðalagi sérstakrar yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda fyrir sameiginlegu EES-nefndinni.

„Upon the incorporation of the Regulations on the European Supervisory Authorities into the EEA Agreement, Iceland underlines that the incorporation of these Regulations and the related Regulations and Directives does not affect the wide margin of discretion that the EEA States enjoy when making fundamental choices of economic policy in the specific event of a systemic crisis, such as the financial crisis of 2008.“