

Alþingi,
Viðskiptanefnd,
Austurstræti 8 – 10,
150 REYKJAVÍK.

Reykjavík 13. febrúar 2009

Umsögn um frumvarp til laga um váttryggingastarfsemi (Þskj. 304 - 225. mál)

Samtök atvinnulífsins (SA) og Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa fengið til umsagnar ofangreint mál og senda hér með sameiginlega umsögn til Viðskiptanefndar Alþingis.

Ofangreind samtök gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

Almennar athugasemdir

SFF og SA hafa ýmsar efnislegar athugasemdir við frumvarpið, sem einkum varða reglur þess um endurtryggingar váttryggingafélaga, ákvæði um kaup á virkum eignarhlut í váttryggingafélögum og stjórnarsetu í váttryggingafélögum.

Áskilnaður um starfsleyfi endurtryggingafélaga hefur verið í lögum um váttryggingastarfsemi frá því þau lög voru fyrst sett á Íslandi og er út af fyrir sig eðlilegur. Mörg ákvæði endurtryggingatilskipunarinnar, t.d. um gjaldþol, eru því ekki nýmæli í íslenskri löggjöf.

Einstök aðildarfélög SFF hafa athugasemdir við reglur frumvarpsins um lágmarksgjaldþol og munu koma sjónarmiðum sínum um það á framfæri við viðskiptanefnd.

Ákvæði frumvarpsins eru mörg löng og torlesin. Sem dæmi má taka að 41. gr. frumvarpsins (eignaraðild) er 17 málsgreinar. Þá er sitt á hvað hvort greinar innihalda fyrisögn eða ekki. Þetta stingur mjög í stúf við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði (sjá t.d. lög um verðbréfavíðskipti og um fjármálafyrirtæki), þar sem leitast hefur verið við að kljúfa efni laganna niður í styttri og læsilegri greinar. Væri til bóta að frumvarpið væri sniðið til samræmis við aðra lagabálka á fjármálamarkaði hvað þetta snertir.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

? 1. gr.

Lagt er til að 2. og 3. málsgrein 1. gr. frv. falli niður.

Skilgreiningarnar eru ekki í samræmi við skilgreiningar 9. gr., sbr. 10. tl. 1. mgr. 9. gr. Hugsanlega mætti bæta við 9. gr. skilgreiningu á frumtryggingastarfsemi.

? 2. gr.

Lagt er til að við 3. tl. 1. mgr. bætist: „sem hlotið hafa starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu.“

Evrópufélag þurfa væntanlega starfsleyfi eins og önnur fyrirtæki áður en þau mega stunda váttryggingastarfsemi.

Lokamálsliður 2. mgr. orðist svo: „Bundin frum- og endurtryggingafélög skulu vera hlutafélög.“

Ákvæðinu er ætlað að taka til bæði frum- og endurtryggingafélaga og því er lagt til breytt orðalag.

? 3. gr.

Niðurlag 2. mgr. verði: ...ófáanleg eða illfáanleg á markaðskjörum.

Lagt er til að orðið "eðlilegum" falli brott. Orðalagið "á eðlilegum markaðskjörum" í frumvarpinu vísar til mjög erfiðs mats, hvenær eru markaðskjör óeðlileg? Eðlileg markaðskjör t.d. á viðlagatryggingu ættu að taka mið af áhættu, en væru þá það há, að fólk á snjóflóðahættusvæðum gæti ekki keypt hana. Sama máli getur gegnt um sumar endurtryggingar, t.d. á hryðjuverkaáhættu.

? 5. gr.

Lagt er til að 2. og 3. mgr. falli brott.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins er váttryggingafélagi eingöngu heimilt að endurtryggja frumtryggingaráhættu, sbr. 1. mgr. 5. gr., annars vegar hjá endurtryggingafélagi samkvæmt 1. – 4. tl. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins, þ.e. ef váttryggingafélagið er hlutafélag með starfsleyfi hér á landi, váttryggingafélög með aðalstöðvar og starfsleyfi í ríki í EES, EFTA eða Færeyjum, Evrópufélag eða váttryggingafélag utan fyrrgreindra svæða en með útibú á Íslandi (1. másl. 2. mgr. 5. gr.), og hins vegar endurtryggingafélagi í ríki utan EES, EFTA og Færeyja ef fyrirbyggjandi er samstarfssamningur um gagnkvæmt eftirlit með starfsemi endurtryggingafélaga á milli Fjármálaeftirlitsins (FME) og eftirlitsstjórnvalds í heimaríki viðkomandi endurtryggingafélags (2. másl. 2. mgr. 5. gr.).

Þótt FME hafi heimild skv. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins til að veita undanþágu frá banni 2. másl. 2. mgr. 5. gr. er ljóst að váttryggingafélögin þurfa að reiða sig á vilja FME um hvort þeim sé heimilt að endurtryggja frumtryggingaáhættu sína t.d. í Bandaríkjunum. Undanþáguheimild gerir ráð fyrir að sérstakar aðstæður séu fyrir hendi og er því óþarflega þröng. Loks má geta þess að samkvæmt upplýsingum frá

FME hafa ekki verið gerðir samningar skv. 5. gr. frumvarps laga um váttrygginga-starfsemi við erlend stjórnvöld þar sem sérstaklega er vikið að endurtryggingendum. Verði frumvarpið samþykkt í þeirri mynd sem það er nú myndi það leiða til þess að ekki væri hægt að kaupa endurtryggingar hjá þriðja ríki fyrr en FME hefur gert samning þess efnis.

Váttryggingafélögum ætti að vera heimilt að endurtryggja frumtryggingaáhættu sína hjá váttryggingafélögum sem hafa heimilifesti annars staðar en í EES, EFTA eða Færeyjum. Það sem skiptir mestu máli í því efni er að endurtryggingafélagið hafi s.k. „rating“ hjá viðurkenndu matsfyrirtæki og uppfylli lágmarkskröfur frumtryggingafélagsins að því leyti. Slíkt „rating“ er endurskoðað með reglubundnum hætti af hálfu matsfyrirtækjanna.

Í gildandi löggjöf eru ekki beinar skorður við því að kaupa endurtryggingavernd utan EES. Þegar kemur að fjárhagslegu mati, einkum á eignum á móti váttryggingaskuld, eru hins vegar aðeins sumir endurtryggjendur viðurkenndir. Slík nálgun er eðlilegri en beint bann eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stór fyrirtæki kunni fótum sínum sæmilegt forráð í kaupum á váttryggingum með því að láta rýmri ákvæði gilda um stóráhættu (sbr. 22. tl. 1. mgr. 9. gr.) en um váttryggingar almennings. Váttryggingafélög ættu ekki að sæta harðari forsjá.

Ekki verður séð að 2. mgr. 5. gr. eigi sér fyrirmynd í endurtryggingatilskipuninni sem verið er að lögfesta en í greininni er tiltekið að aðeins megi endurtryggja frumtryggingaáhættu hjá endurtryggingafélagi í þriðja ríki að fyrir liggja samstarfssamningur milli FME og eftirlitsstjórnvalda hins þriðja ríkis.

Endurtryggingaáhætta er í eðli sínu algerlega alþjóðleg. Það er ekki heppilegt að íslenskir váttryggjendur séu útilokaðir frá e.t.v. stórum hluta hins alþjóðlega endurtryggingamarkaðar. Ennfremur eru endurtryggjendur iðulega með starfsstöðvar í mörgum löndum og það getur verið vandi að finna út í hvaða útibúi alþjóðlegs endurtryggingafélags endurtryggingaáhættunni er í raun komið fyrir. Stór og sterk endurtryggingafélög er til að mynda að finna bæði í Asíu og Ameríku.

Það er skynsamleg áhættudreifing frumtryggingafélags að deila endurtryggingaáhættu sinni landfræðilega á aðra markaði þar sem einn og sami atburður getur haft gríðarleg áhrif á endurtryggjendur á svæðinu. Endurtrygging á venjulegum áhættum (heilum váttryggingagreinum, t.d. skipatryggingum eða slysatryggingum) fæst oft á betri kjörum með því að leita út fyrir EES með hluta hennar. Enn fremur má benda á að endurtryggingavernd samkvæmt einum samningi er iðulega skipt, fyrir milligöngu miðlara, á marga endurtryggjendur og getur þurft að leita út fyrir EES til þess að fylla samning.

Í samræmi við ofangreint verður ekki séð að rök séu fyrir takmörkunum á því hvar endurtryggingavernd er keypt.

9. gr.

17. tl. 1. mgr.: Orðalagið „(persónutryggingum)“ falli brott.

Orðið persónutryggingar er notað í frumvarpinu í þrengri merkingu en í lögum um váttryggingasamninga nr. 30/2004, sbr. 61. gr. þeirra laga. Persónutryggingar eru þó ekki skilgreindar beint í frumvarpinu. Óæskilegt er að orð hafi mismunandi merkingu

í þessum tvennum lögum. Orðið er notað í 1. gr., 9. gr. 1. mgr. 17. tl., 19. gr. 1. mgr. 10. tl. og 2. mgr., heiti 22. gr. og í 23. gr.

Nokkur hugtök sem notuð eru í lögnum mætti skilgreina, án þess gerð sé tillaga hér um orðalag: Endurtryggingafélag, frumtryggingafélag, váttryggingavernd. Síðasttalda orðið kemur bara fyrir í 20. tl. 1. mgr.

? **18. gr.**

Lögð er til breyting á orðalagi 2. mgr. 18. gr.

Skýrara væri að tala um „samráð við eftirlitsstjórnvöld í viðkomandi aðildarríkjum“ heldur en „í öðrum aðildarríkjum“ svo ljóst sé að samráðið þurfi ekki að taka til allra aðildarríkja.

? **19. gr.**

Niðurlag 5. tl. 1. mgr. verði: sbr. 21., 22. og 23. gr.

Vísa þarf í viðeigandi grein ef endurtryggingafélag sækir um starfsleyfi.

Vísanir úr 23. og 24. gr. í 19. gr. eru óþarfar.

? **41. gr.**

Heiti greinarinnar verði "Leyfi til að eiga virkan eignarhlut".

41. gr. er að verulegu leyti ný og er miklu ítarlegri en samsvarandi grein í gildandi lögum um váttryggingastarfsemi (39. gr. í lögum 60/1994). Heiti greinarinnar í frumvarpinu villir fyrir um innihald hennar.

Í greinargerð kemur fram, að ýmis ákvæði greinarinnar séu úr tilskipun 2007/44/EC. Í tilskipuninni eru ákvæðin í nokkrum greinum, sem er mun skýrara en uppsetningin í frumvarpinu, en þar eru 17 málsgreinar á fullum þrem síðum.

1. mgr. verði orðuð eins og 1. mgr. 39. gr. í gildandi lögum.

Orðalag gildandi laga er í betra samræmi við efnisákvæði greinarinnar heldur en orðalag frumvarpsins: Betra væri „**skulu leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins fyrir fram**“ frekar en „skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu fyrir fram um áform sín“. Eins og frumvarpið er orðað kemur ekki fram fyrir en í 5. mgr. að FME þurfi að samþykkja kaupin. Orðalag frumvarpsins er beint úr tilskipuninni, en í samhengi við heiti greinarinnar og lengd hennar er það óheppilegt.

Málsgreinar 2-17: Lagt er til að í stað frumvarpstextans verði notuð bein þýðing á þeim tilskipunarákvæðum sem lögfesta á með greininni.

Skýr og afdráttarlaus ákvæði tilskipunarinnar um afgreiðslutíma erinda hjá FME eru ekki lögfest á fullnægjandi hátt verði frumvarpið óbreytt að lögum. Mikilvægt er, að afgreiðslutími umsókna verði sem allra stystur, ekki bara vegna kaupenda og seljenda, heldur er óvissa um eignarhald slæm fyrir váttryggingafélögin sjálf og váttryggingataka.

Í ákvæði 1. ml. 3. mgr. frumvarpsins um að FME skuli staðfesta móttöku umsóknar innan tveggja daga felst væntanlega að FME skuli vera búíð að sannreyna að öll gögn

skv. 2. mgr. séu til staðar, þannig að umsóknin sé tæk til afgreiðslu. Þó vantar mikilvægt atriði: FME skal jafnframt tilkynna hvenær það hyggst ljúka við að afgreiða erindið. Afgreiðslutíminn má ekki vera lengri en 60 virkir dagar (12 vinnuvikur) skv. tilskipuninni (gr. 15a.1 í 92/49/EEC eins og henni var breytt með 2007/44/EC).

Samkvæmt frumvarpinu og tilskipuninni getur FME eigi síðar en á 50. virkum degi eftir að umsókn barst (þ.e. 2 vikum fyrir síðasta leyfilegan afgreiðsludag) kallað eftir viðbótargögnum. Afgreiðslan getur þá dregist um þann tíma sem líður þar til gögnin berast, þó ekki meira en 20 virka daga (4 vikur, í tilgreindum tilvikum 30 daga eða 6 vikur) fram yfir fyrsta tilkynntan lokadag.

Í tilskipuninni kemur fram að breytingu á lokadegi skal tilkynna með sama hætti og móttöku upphaflegrar umsóknar (gr. 15a.2) en sambærilegt ákvæði er ekki í frumvarpinu. Þá er skýrt í tilskipuninni að ákvæði FME að krefjast enn frekari gagna sé það heimilt, en lengi ekki frest eftirlitsins til að afgreiða málið.

Þannig eru samkvæmt tilskipuninni 80 virkir dagar algjör hámarkstími frá því umsókn um að eignast eða auka við virkan eignarhlut berst FME, 60 hjá FME og allt að 20 dagar (eða 30 í vissum tilvikum) hjá umsækjanda við að útbúa viðbótargögn. Ekki kemur fram í frumvarpinu, að 60 daga frestur eftirlitsins sé aðeins einn, hann byrjar ekki aftur þótt krafist sé viðbótargagna né að fresturinn geti einungis einu sinni lengst um 20 daga.

Vert er að benda á í þessu sambandi að einstök aðildarríki mega ekki setja harðari ákvæði um umsóknir um eignarhald og afgreiðslu þeirra en tilskipunin kveður á um.

Loks skal tekið fram að samtökin telja ekki rétt að setja þrengri reglur um meðferð virks eignarhlutar í lög um váttryggingastarfsemi en almennt gilda um fjármálafyrirtæki.

? **44. gr.**

Lagt er til að orðalag 43. gr. gildandi laga verði notað óbreytt.

44. gr. frumvarpsins er ekki skýrð með vísan í löggjöf ESB og virðist því séríslensk smíð. Gjalda ber varhug við því á sviði fjármálamarkaðar gildi aðrar og strangari reglur hér á landi en í nágrannaríkjunum. Slíkt minnkar gegnsæi og skilning á íslenskum fjármálamarkaði og getur torveldað erlendar fjárfestingar hér á landi.

Í frumvarpinu eru lagðar til umfangsmiklar takmarkanir á heimildum manna til að sitja í stjórn váttryggingafélags, byggðar á öðrum störfum sem menn gegna. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er markmiðið með þessum takmörkunum að draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og orðsporsáhættu sem fylgt getur "kross stjórnarsetu". Ekki verður ráðið af greinargerðinni hvort ákvæði frumvarpsins séu líkleg til að ná tilgangi sínum, verði þau að lögum.

Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 44. gr. frumvarpsins mega stjórnarmenn í váttryggingafélagi ekki vera stjórnarmenn í öðru váttryggingafélagi eða tengdum félögum. Þetta er breyting frá núgildandi lögum og mun koma í veg fyrir að sömu aðilar sitji í stjórnnum váttryggingafélags og t.d. líftryggingafélags innan sömu samstæðu. Kross-stjórnarseta í slíkum tilvikum skapar enga hættu á hagsmunaárekstrum eða orðsporsáhættu. Slíkt fyrirkomulag hefur lengi verið við lýði

hér á landi og hefur ekki valdið neinum hagsmunaárekstrum eða öðrum vandræðum svo kunnugt sé. Þetta ákvæði er sérstaklega bagalegt þegar það er borið saman við 12. gr. frumvarpsins, þar sem fram kemur að líftryggingastarfsemi megi ekki reka með annarri frumtryggingastarfsemi. Tíðkast hefur lengi hér á landi að þótt líftryggingafélagið sé í sjálfstæðu félagi sé það rekið í nánú samstarfi við frumtryggingafélagið. Bagalegt er ef stjórnir váttryggingafélags og líftryggingafélags sem er að fullu í þess eigu þurfa að vera skipaðar mismunandi aðilum að öllu leyti. Samtökin telja þessa breytingu ekki vera til góðs fyrir íslenskan váttryggingamarkað þar sem veruleg hætta skapast á að minna hæfir einstaklingar muni skipast í stjórnir váttryggingafélaga. Mikilvægt er að stjórnir váttryggingafélaga séu skipaðar hæfum einstaklingum.

Enn fremur kemur fram í sama málslíð 2. mgr. 44. gr. frumvarpsins að starfsmenn, lögmenn, endurskoðendur eða tryggingastærðfræðingar váttryggingafélags megi ekki sitja í stjórnnum annarra váttryggingafélaga eða tengdum félögum. Framangreindar röksemdir eiga að einhverju leyti einnig við um þetta ákvæði. Enn fremur er óljóst hvernig túlka beri það skilyrði frumvarpsins að lögmaður, endurskoðandi eða tryggingastærðfræðingur annars átryggingafélags eða tengdra félaga megi ekki sitja í stjórn váttryggingafélags. Ljóst er að ekki er verið að fjalla um þessa aðila sem starfsmenn enda er starfsmönnum váttryggingafélaga sérstaklega bannað að sitja í stjórnnum. Þetta þarf að skýra út nánar.

Með 2. mgr. 44. gr. frumvarpsins er verið að banna alfarið stjórnarsetu vegna tiltekinna tengsla við önnur váttryggingafélög. Þetta er mun strangara en t.d. ákvæði laga um fjármálafyrirtæki, sem nota reglur um sérstakt hæfi til að draga úr hættu á hagsmunaárekstrum, sbr. 55. gr. þeirra laga. Það verður að teljast mun vægara úrræði en að banna mönnum alfarið að sitja í stjórnnum.

Í 2. mgr. 44. gr. frumvarpsins koma orðin „tengd félög“ fyrir án þess þó að nánar sé skýrt hvaða félög það geti verið. Ekki er að finna skilgreiningu á þessu í 9. gr. frumvarpsins. Er það félag innan sömu samstæðu eða tenging gegnum hlutdeild (participation) eða önnur (t.d. non-structural) tengsl?

Athugasemdir með 44. gr. benda til þess að ákvæðið eigi að vera víðfeðmara en orðalag þess ber með sér. Þar kemur fram ráðagerð þess efnis að t.d. sömu aðilar megi ekki sitja í stjórn váttryggingafélags og fjármálafyrirtækis sem eru systurfélög. Orðalag lagagreinarinnar tekur aftur á móti aðeins til þess að stjórnarmenn váttryggingafélags megi ekki sitja í stjórn annars váttryggingafélags eða félags því tengdu, en minnst ekki á fjármálafyrirtæki innan sömu samstæðu og váttryggingafélagið. Um bagalegt misræmi er að ræða sem gæti valdið ágreiningi verði frumvarpið að lögum, ef ekkert verður aðhafst til að skýra ákvæðið nánar.

Í þessu sambandi skal bent á að eðlilegt hlýtur að teljast að hluthafi geti sett inn eigin fulltrúa í stjórn váttryggingafélags, hvort sem hann er óháður eða stjórnarmaður eða starfsmaður, til að gæta sinna hagsmuna, svo lengi sem það skapar ekki hættu á hagsmunaárekstrum.

Samkvæmt 4. másl. 2. mgr. 44. gr. frumvarpsins mega stjórnarmenn og framkvæmdastjórar ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði félagið. Ekki er ljóst hvað nákvæmlega felst í þessu ákvæði. Hér vakna margar spurningar, t.d. um hvaða háttsemi verið er að vísa til, og veita athugasemdir við ákvæðið engin svör við þeim spurningum. Vönduð vinnubrögð

hefðu leitt til nánari skýringa í athugasemdum við ákvæði frumvarpsins. Ljóst er að mat á því hvaða háttsemi teljist gefa tilefni til að ætla að stjórnarmaður muni misnota aðstöðu sína o.fl. hlýtur að vera afar vandasamt og vandmeðfarið. Þetta vald til mats hefði þurft að vera afmarkað nánar.

Takmarkanirnar sem lagðar eru til hafa mun víðtækari áhrif á íslensk váttryggingafélög en fram kemur í skýringunum og torveldu fleira en kross stjórnarsetu. Flest váttryggingafélög á Íslandi eru í váttryggingasamstæðum þar sem takmarkanirnar hafa óheppileg áhrif.

Sem dæmi um váttryggingasamstæðu má nefna Tryggingamiðstöðina. Móðurfélagið, Tryggingamiðstöðin hf. er skaðatryggingafélag með almenna starfsemi og stjórn sem hluthafar kjósa á aðalfundi. Stjórnarmenn tengjast ekki starfsemi félagsins að öðru leyti. TM á þrjú sérhæfð íslensk váttryggingafélög að dótturfélögum. Dótturfélögin eiga ekki hlut í móðurfélaginu, krosseignarhald er ekki til staðar í váttryggingasamstæðunni. Íslensku dótturfélögin eru öll miklu minni en móðurfélagið og eðlilegt að eigendur móðurfélagsins feli starfsmönnum TM að annast alla starfsemi þeirra, þ.m.t. venjuleg stjórnarstörf. Eitt dótturfélaganna er líftryggingafélag, en lög um váttryggingastarfsemi krefjast þess að líftryggingar séu í sérstöku félagi. Eðli líftrygginga á Íslandi er þannig að líftryggingafélög verða lítil í samanburði við almenn skaðatryggingafélög, þar eð lífeyristryggingar eru að mestu á hendi lífeyrissjóða. Í framkvæmd eru líftryggingadótturfélög almennu skaðatryggingafélaganna oft eins og deildir í þeim. TM á auk þess tvö dótturfélög sem vinna eingöngu að uppgjöri á gömlum endurtryggingaskuldbindingum, en vegna orðspors þeirra félaga er nauðsynlegt að þau séu sérstök félög áfram og haldi nafni sínu. Auk þessa geta váttryggingafélög átt dótturfélög um aðra starfsemi, ss. fjárfestingar og hliðarstarfsemi skv. 13. gr. frv.

Núverandi fyrirkomulag á stjórn dótturfélaga TM á Íslandi er að forstjóri TM situr í stjórn sem formaður, aðrir stjórnarmenn eru starfsmenn móðurfélagsins, einn af framkvæmdastjórum TM og einn sérfræðingur. Framkvæmdastjórinn er jafnframt framkvæmdastjóri dótturfélaganna í skilningi laga um váttryggingastarfsemi.

Málefni dótturfélaganna koma til kasta stjórnar móðurfélagsins sem málefni samstæðunnar, og getur stjórn móðurfélags þar lagt hinar stærri línur fyrir dótturfélögin eins og með þarf.

Fyrirkomulag málefna líftryggingadótturfélaga annarra skaðatryggingafélaga heldur en í dæminu hér að ofan getur verið svipað.

Það sama gildir um reglur um hæfi til stjórnarsetu og reglur um virkan eignarhlut að samtökin telja ekki rétt að setja strangari reglur fyrir váttryggingafélög en önnur félög á fjármáلامarkaði.

? **87. gr.**

Í ljósi athugasemda við 44. gr. frumvarpsins hér að framan, þar sem lagt er til að orðalag 43. gr. gildandi laga nr. 60/1994 verði notað óbreytt, er lagt til að 13. tl. 1. mgr. 87. gr. verði felldur brott.

Fulltrúar SFF og SA eru hvenær sem er reiðubúnir að mæta á fund nefndarinnar og skýra sjónarmið sín nánar, verði þess óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Guðrún Björk Bjarnadóttir hdl.

f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Helga Jónsdóttir hdl.