

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík
Sent á netfangið: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 2. desember 2022

Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða (LL) um frumvarp til laga um upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar, 415. mál.

Vísað er til frumvarps til laga um upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar, 415. mál. Með frumvarpinu er lagt til að tveimur reglugerðum ESB verði veitt lagagildi hér á landi. Annars vegar reglugerð ESB nr. 2019/2088 (SFDR) sem snýr að skyldum aðila á fjármálamarkaði og fjármálaráðgjafa til að birta upplýsingar um það hvernig áhætta tengd sjálfbærni er felld inn í fjárfestingarákvarðanir og í ráðgjöf og hvort, og þá hvernig tekið er tillit til skaðlegra áhrifa á sjálfbærni. Hins vegar reglugerð ESB nr. 2020/852 (EU Taxonomy) sem kemur á fót flokkunarkerfi með skilgreiningum á því hvað teljist sjálfbær atvinnustarfsemi.

Nefndar reglugerðir ESB eru hluti af áætlun sambandsins sem kynnt var í mars 2018 og varðar fjármögnum á sjálfbærum vexti „EU action plan on financing sustainable growth“. Reglugerðirnar tengjast þannig víðtækari lagasetningu sem og gerð tengdra staðla, viðmiða og leiðbeininga. Þetta regluverk hefur þegar haft talsverð áhrif á starfsumhverfi íslenskra lífeyrissjóða og viðbúið að sú þróun haldi áfram næstu misseri. Regluverkið gerir lífeyrissjóðum betur kleift að meta tækifæri og áhættuþætti tengda sjálfbærri þróun í eignasöfnum sínum og upplýsa sjóðfélaga og aðra hagaðila um þau efni. Regluverkið er mjög umfangsmikið og því skiptir máli að innleiðing sé skýr og einkum sé horft til þeirra reglna sem eru viðeigandi með tilliti til eðlis og tilgangs hverju sinni.

LL telur innleiðingu á reglugerðunum tveimur mikilvægt skref í að styrkja lagaumgjörð um sjálfbæran rekstur fyrirtækja og aðila á fjármálamarkaði. Hins vegar telja samtökin rétt að vekja athygli Alþingis á ákveðnum þáttum sem varða innleiðingu gagnvart lágmarkstryggingavernd lífeyrissjóða sem starfa á grundvelli laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Eins og fram kemur í umsögninni telja samtökin rök til þess að afmarka gildissvið SFDR-reglugerðarinnar gagnvart sameignardeildum sjóðanna og undanþiggja lífeyrissjóði 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar.

Gildissvið SFDR-reglugerðarinnar

Samkvæmt 1. tölul. 1. gr. gildir frumvarpið um aðila á fjármálamarkaði eins og þeir eru skilgreindir í 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. SFDR-reglugerðarinnar, þar á meðal um framleiðendur lífeyrisafurða. Samkvæmt ummælum í greinargerð með 1. gr. frumvarpsins virðist löggjöfin gera ráð fyrir því að lífeyrissjóðir samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 falli hér undir.

Ekki er um það deilt að lífeyrissjóðir teljast framleiðendur lífeyrisafurða í skilningi SFDR-reglugerðarinnar að því er snýr að viðbótartryggingavernd sem lífeyrissjóðir kunna að bjóða upp á.

Hins vegar telja LL, með hliðsjón af 1. mgr. 16. gr. SFDR-reglugerðarinnar, það skýrt að reglugerðinni verði ekki beitt gagnvart lágmarkstryggingavernd skv. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Ákvæðið kveður á um að aðildarríkin geti ákveðið að beita þessari reglugerð gagnvart framleiðendum lífeyrisafurða sem reka innlend almannatryggingakerfi sem falla undir reglugerðir (EB) nr. 883/2004 og (EB) nr. 987/2009. Sú lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóðir bjóða upp á fellur undir reglugerð (EB) nr. 883/2004 (áður EBE nr. 1408/71) og fellur lágmarkstryggingavernd lífeyrissjóða því ekki undir SFDR-reglugerðina nema aðildarríkin ákveði það sérstaklega sem hefur ekki verið gert í þessu tilviki.

Með hliðsjón af tilgangi og markmiði SFDR-reglugerðarinnar, um veitingu upplýsinga sem tengjast sjálfbærni í tengslum við fjármálaafurðir, verður ekki séð að starfsemi lífeyrissjóða, að því er snýr að móttöku skylduiðgjalds til lágmarkstryggingaverndar, falli að kröfum reglugerðarinnar. SFDR-reglugerðin kveður þannig á um víðtæka upplýsingagjöf áður en samningur er gerður sem lífeyrissjóðum er ómögulegt að uppfylla í ljósi skyldu lífeyrissjóða til að taka við iðgjaldi til öflunar lífeyrisréttinda samkvæmt lögum nr. 129/1997. Þannig er samningur að jafnaði ekki gerður áður en til greiðslu fyrsta iðgjalds kemur sem er á skyldubundnum grunni og þar af leiðandi ekki kostur á því að koma á framfæri upplýsingum fyrir samningsgerð með þeim hætti sem SFDR-reglugerðin gerir ráð fyrir.

LL hafa verið í sambandi við fjármála- og efnahagsráðuneytið varðandi hvort eðlilegra færi að útfæra viðeigandi kröfur, með hliðsjón af séreinkennum lágmarkstryggingaverndar hér á landi, í löggjöf um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Með vísan til framangreinds er lagt til að gildissvið SFDR-reglugerðarinnar verði takmarkað gagnvart íslenskum lífeyrissjóðum í því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Gildissvið Taxonomy reglugerðarinnar

Varðandi starfsemi lífeyrissjóða að því er lýtur að lágmarkstryggingavernd er vísað til þess sem að ofan greinir um gildissvið SFDR-reglugerðarinnar en auk þess telja LL rétt að gera athugasemdir við gildissvið 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins skulu aðilar sem falla undir 1. mgr. 66. gr. d. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, birta í yfirliti með skýrslu stjórnar upplýsingar um hvernig og að hvaða marki starfsemi félagsins tengist atvinnustarfsemi sem telst vera umhverfislega sjálfbær í samræmi við 8. gr. reglugerðar (ESB) 2020/852, sbr. lög um upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar (Taxonomy).

Undir 66. gr. d. laga um ársreikninga falla annars vegar einingar tengdar almannahagsmunum, þar af lífeyrissjóðir, auk félaga sem falla undir d. lið 11. tölul. 2. gr., þ.e. stór félög í skilningi laga um ársreikninga sem fara yfir ákveðin viðmið, m.a. um að meðalfjöldi ársverka á fjárhagsárinu hafi verið 250 starfsmenn eða fleiri og móðurfélög stórra samstæðna.

Með 66. gr. d. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum, er innleidd tilskipun 2014/95/ESB sem bætti ákvæðum 19a og 29a, um ófjárhagslega upplýsingagjöf við tilskipun 2013/34/ESB (ársreikningatilskipunin). Ákvæði 19a í tilskipun 2014/95/ESB nær hins vegar eingöngu til stórra fyrirtækja eins og þau eru skilgreind í tilskipuninni: "...large undertakings which are public interest entities exceeding in their balance sheet dates the criterion of the average number of 500 employees during the financial year...". Sambærilegt ákvæði er að finna í ákvæði 29a um móðurfélög stórra samstæðna. Þannig þurfa bæði skilyrði að vera uppfyllt til þess að falla undir framangreinda skyldu, þ.e. að (i) um sé að ræða „stórt fyrirtæki“ og (ii) að um sé að ræða „einingu tengda almannahagsmunum“.

Við innleiðingu tilskipunarinnar í 66. gr. d. laga um ársreikninga var gildissvið ákvæðisins útvíkkað verulega með því að einingar tengdar almannahagsmunum voru felldar undir ákvæðið óháð fjölda starfsmanna án þess þó að greinargerð með frumvarpi til laganna gefi til kynna að slíkt hafi verið með ráðum gert.

Útvíkkun gildissviðs 66. gr. d. laga um ársreikninga á sínum tíma veldur því að einingar tengdar almannahagsmunum, og þar með lífeyrissjóðir, óháð fjölda starfsmanna, falla undir gildissvið 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar. Það gera þeir hins vegar ekki samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar sjálfrar nema starfsmenn séu fleiri en 500.

Hér skiptir máli að sú upplýsingagjöf sem 8. gr. Taxonomy reglugerðinnar, eins og hún hefur verið útfært með framseldri reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 2021/2178 (þýðing ekki verið birt), fellur þó ekki að starfsemi lífeyrissjóða. Framangreind framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar skilgreinir upplýsingagjöf sem annars vegar "financial undertakings" og hins vegar "non-financial undertakings" skulu uppfylla. Lífeyrissjóðir falla utan skilgreiningarinnar á "financial undertakings" í skilningi framseldu reglugerðarinnar og af upplýsingagjöf "non-financial undertakings" er ljóst að starfsemi lífeyrissjóða fellur verulega illa að þeirri upplýsingagjöf enda miðar hún öll við stórfyrirtæki í hefðbundnum atvinnurekstri, sem hafa tekjur og útgjöld sem tengjast slíkum rekstri. Lífeyrissjóðir hafa engar slíkar tekjur eða útgjöld, sem framselda reglugerðin tekur til, enda er starfsemi þeirra annars eðlis. Er því lítil hagur af því að fella lífeyrissjóði undir þessa upplýsingaskyldu.

Með hliðsjón af framangreindu telja LL nauðsynlegt að gera breytingar á frumvarpinu á þann veg að lífeyrissjóðir falli ekki undir 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar. Það skal áréttað að þeir gera það ekki samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar sjálfir. Þá skiptir það máli að mati LL að starfstengdir eftirlaunasjóðir (IORPS) á grundvelli tilskipunar 2016/2341 falla ekki undir upplýsingaskyldu 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar.

Betur færi á því að kanna í víðara samhengi aðrar og meira viðeigandi kröfur um upplýsingagjöf sem falli betur að starfsemi íslenskra lífeyrissjóða og væri hægt að kanna slíkt án þess að það sé í tengslum við innleiðingu 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar, enda falla lífeyrissjóðir ekki undir það ákvæði samkvæmt reglugerðinni sjálfri. Þannig er hægt að gefa sér meiri tíma til þess að gaumgæfa hvers konar upplýsingagjöf væri viðeigandi og leggja t.d. til breytingar á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Hér þarf alltaf að hafa í huga að um viðeigandi reglur verði að ræða sem falli að starfsemi allra lífeyrissjóða og minnt á að þeir eru ólíkir og af mjög mismunandi stærð. Margir þeirra hafa til dæmis örfáa starfsmenn og eru sem dæmi allir langt undir 500 starfsmanna viðmiði Taxonomy reglugerðarinnar.

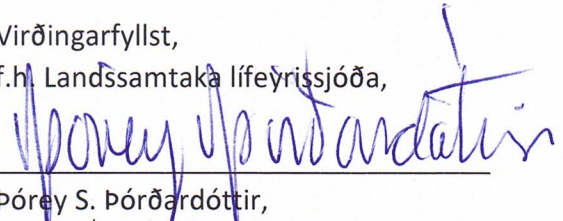
LL hafa verið í sambandi við fjármála- og efnahagsráðuneytið og menningar- og viðskiptaráðuneytið varðandi framangreint sem hafa tekið undir framangreind sjónarmið um gildissvið 8. gr. Taxonomy reglugerðarinnar.

Niðurlag

Það er von LL að framangreindar ábendingar og athugasemdir varðandi það frumvarp sem hér er til umfjöllunar verði teknar til greina enda eru þær til þess fallnar að gera innleiðingu þeirra tveggja ESB reglugerða sem verið er að innleiða markvissari.

Virðingarfyllst,

f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða,


Þórey S. Þórðardóttir,
framkvæmdastjóri