

Stjórnvaldssekt lögð á MP banka hf., nú EA fjárfestingarfélag hf., vegna brots gegn 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um takmarkanir á stórum áhættum.

I. Ferill málsins

Þann 31. maí 2011 tók stjórn Fjármálaeftirlitsins ákvörðun um að leggja stjórnvaldssekt að fjárhæð 15 milljónir króna á EA fjárfestingarfélag hf. Ákvörðunin var byggð á 9. tölulið 1. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. nú 13. tölulið.

Í desember 2009 framkvæmdi Fjármálaeftirlitið vettvangskönnun hjá MP banka hf. Í kjölfar hennar fór fram ítarleg greiningarvinna á m.a. fjárhagslega tengdum aðilum og takmörkunum á stórum áhættum. Samkvæmt 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (fftl.) má áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptavina ekki fara fram úr 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis. Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins var sú að til staðar hefði verið áhættuskuldbinding sem næmi 126,34% af eiginfjárgrunni MP banka.

Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins, dags. 14. apríl 2010, sem unnin var í framhaldi af framangreindri vettvangskönnun, var niðurstaða stofnunarinnar rakin og rökstudd í ítarlegu máli. Á fyrri stigum hafði MP banka verið veittur andmælaréttur við drögum að skýrslunni sem bankinn nýtti. Fjármálaeftirlitið taldi hins vegar ekki tilefni til að hnika frá afstöðu sinni varðandi túlkun laga og reglna um stórar áhættur og komst eftirlitið því að þeirri niðurstöðu að MP banki hefði gerst brotlegur við þágildandi 30. gr. fftl. MP banki fékk í kjölfarið frest til að gera nauðsynlegar úrbætur svo koma mætti áhættuskuldbindingu félagsins niður fyrir lögmæt mörk.

Í framhaldi af þessu kannaði Fjármálaeftirlitið hvort tilefni væri til að beita bankann viðurlögum. Var MP banka tilkynnt um þann þátt málsins með bréfi dags. 1. nóvember 2010 og bankanum veitt tækifæri til að koma á framfæri frekari sjónarmiðum. Eftir að MP banki hafði fengið framlengdan frest til að svara barst Fjármálaeftirlitinu andmælabréf bankans, dags. 1. desember 2010.

Stjórn Fjármálaeftirlitsins tók ákvörðun, þann 8. apríl 2011, um álagningu stjórnvaldssektar vegna brotsins að fjárhæð 30 milljónir króna. EA fjárfestingarfélag hf. fór fram á endurupptöku ákvörðunarinnar með bréfi dags. 20. maí 2011. Félagið byggði á 1. og 2. tölulið 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga og krafðist þess aðallega að sektin yrði felld niður en til vara að hún yrði lækkuð verulega. Eftir sölu rekstrarhluta MP banka hf. til nb.is sparisjóðs standa eftir tiltekna eignir og skuldbindingar hjá félaginu, sem nú nefnist EA fjárfestingarfélag hf. og er aðili málsins.

Fjármálaeftirlitið tók endurupptökubeiðnina til athugunar og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru efni til að endurupptaka málið á grundvelli 1. töluliðar 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga þar sem grundvöllur málsins byggðist á ítarlegri rannsókn á málavöxtum og ekkert nýtt hefði komið fram sem breytti forsendum ákvörðunarinnar.

Þá tók Fjármálaeftirlitið til athugunar hvort efni væri til endurupptöku á grundvelli 2. töluliðar 1. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga, þ.e. hvort atvik hefðu breyst verulega eftir að ákvörðun var tekin. Taldi Fjármálaeftirlitið að atvik hefðu breyst að því leyti að MP banka hafði verið skipt upp þannig að rekstrarhluti félagsins var seldur til nb.is sparisjóðs, sem Fjármálaeftirlitið veitti viðskiptabankaleyfi í kjölfarið, og ber sá hluti starfseminnar nú nafn MP banka. Eignir og skuldir fyrrum MP banka standa eftir í félagi sem ber nafnið EA fjárfestingarfélag hf. Fullnusta stjórnvaldssektarinnar fellur samkvæmt

þessu á EA fjárfestingarfélag hf. Félagið stundar ekki leyfisskylda starfsemi og vinnur að því að gera upp við kröfuhafa gamla bankans. Fjármálaeftirlitið taldi því rétt í samræmi við meðalhóf að endurupptaka ákvörðunina að því er tók til sektarfjárhæðarinnar eingöngu.

II. Efnisatriði málsins

Í 30. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er tekið fram að með stórri áhættu sé átt við þá áhættu sem nemur 10% eða meira af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækisins, en hugtakið eiginfjárgrunnur er skilgreint í 84. gr. laganna. Á þeim tíma sem mat Fjármálaeftirlitsins fór fram, þ.e. miðað við stöðu bankans 15. desember 2010, var 30. gr. ffl. orðuð þannig að áhætta vegna eins eða fleiri innbyrðis tengdra viðskiptamanna mætti ekki fara fram úr 25% af eiginfjárgrunni fyrirtækisins. Meginhlutverk reglunnar er að vinna gegn kerfisáhættu með því að stuðla að áhættudreifingu í rekstri fjármálafyrirtækja og koma í veg fyrir keðjuverkun fjárhagslegra erfiðleika.

Greining Fjármálaeftirlitsins á stórum áhættum hjá MP banka byggðist á því að stofnað hefði verið til lánveitinga og annarrar áhættu gagnvart fjórum einstaklingum, sem allir sátu í stjórn bankans, aðal- eða varamenn. Áhættan fólst ýmist í lánnum til hlutafélaga og einkahlutafélaga í eigu þeirra eða félaga sem þeir sátu í stjórnnum hjá, allt hluti af þéttriðnu tengslaneti fjórmenninganna sem var hnýtt með viðskiptatengslum og að hluta til fjölskylduböndum. Fjármálaeftirlitið taldi ljóst að nán samvinna þeirra í svo mörgum félögum fæli í sér rík hagsmunatengsl.

Fjármálaeftirlitið taldi tengslin reist á fjárhagslegum hagsmunum vegna sameiginlegs eignarhalds fjórmenninganna í félögum og persónulegum tengslum vegna fjölda félaga þar sem þeir sitja saman í stjórnnum. Þá eru tengslin að hluta reist á fjölskylduböndum vegna skyldleika tveggja þeirra. Slík hagsmunatengsl væru líkleg til að leiða til samstöðu fjórmenninganna um að stýra málefnum félaganna í samráði hver við annan. Af þessu leiddi að fjórmenningarnir, félög í eigu þeirra og félög sem þeir áttu sameiginlega meirihluta hlutafjár í eða mynduðu meirihluta í stjórn væru fjárhagslega tengdir aðilar eins og þeir eru skilgreindir í a. lið 2. gr. reglna nr. 216/2007.

Niðurstaða greiningarinnar var sú að MP banki hefði stofnað til áhættuskuldbindinga við tiltekin þrjú félög og félög í eigu þeirra að fjárhæð 4.252 milljónir króna. Þar að auki hafi bankinn stofnað til áhættuskuldbindinga við félög í meirihluta eigu fjórmenninganna að fjárhæð 2.117 milljónir króna. Samtals námu þessar áhættuskuldbindingar bankans 6.368 milljónum króna sem var töluvert umfram eigið fé bankans og jafnframt margföld sú fjárhæð sem bankanum var heimilt að stofna til skv. 1. másl. 1. mgr. 30. gr. ffl.

Í rökstuðningi Fjármálaeftirlitsins fyrir sektarákvörðuninni segir:

Fjármálaeftirlitið tók stjórnvaldsákvörðun þann 14. apríl sl., að veittum andmælarétti, um að bankinn hefði brotið gegn 30. gr. laga um fjármálafyrirtæki og krafðist úrbóta í samræmi við 1. mgr. 10. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þrátt fyrir að fjármálafyrirtæki hafi orðið við kröfu um úrbætur, sem því var skylt að framkvæma á grundvelli lögmætrar stjórnvaldsákvörðunar Fjármálaeftirlitsins, þá ber að taka sjálfstæða ákvörðun um beitingu viðurlaga. Ákvörðun um viðurlög ræðst m.a af edli brots, alvarleika og umfangi. Samkvæmt 3. mgr. 110. gr. ffl. verður stjórnvaldssektum beitt óháð því hvort brot er framið af ásetningi eða gáleysi.

Reglur um stórar áhættur miða að því að tryggja stöðugan og heilbrigðan bankarekstur. Þeim er ætlað að draga úr líkum á verulegu tjóni þótt einn aðili eða tengdir aðilar standi ekki í skilum með fjárhagsskuldbindingar sínar gagnvart fjármálafyrirtæki. Þannig er reglunum ætlað að vernda fjárhag einstakra fjármálafyrirtækja, en einnig almannahagsmuni. Ef reglur um stórar

áhættuskuldbindingar eru brotnar er um svonefnt hættubrot að ræða, þar sem aðaláherslan er lögð á hættueiginleika verknadarins fremur en afleiðingar. Þegar áhættuskuldbindingar fleiri en eins viðskiptavinar, sem fjármálafyrirtæki hefur vanrækt að tengja saman, verða óhóflegar getur það leitt til hættu á að fjármálafyrirtæki fari í þrot ef til vanskila kemur hjá einhverjum af hinum tengdu aðilum. Við slíkar aðstæður getur skapast kerfishætta (e. systemic risk) auk þess sem orðspor íslenska fjármálakerfisins kann að bíða hnekki. Að þessu virtu er ljóst að brot gegn reglum um stórar áhættur geta talist alvarleg.

Eins og áður segir má áhætta vegna hóps tengdra viðskiptamanna ekki fara fram úr 25% af eiginfjárgrunni fjármálafyrirtækis, sbr. 30. gr. ffl. Í máli þessu nam hlutfallið 126,34% af eiginfjárgrunni bankans og er því hlutfallið rúmlega fimm sinnum stærra en lögundið hámark leyfir. Að mati Fjármálaeftirlitsins skapaði þetta mikla hættu í rekstri MP banka og telst alvarlegt brot. Eins og fram hefur komið hér að framan ræðst ákvörðun um viðurlög, þ.á m. hvort beitt er heimildum til álagningar stjórnvaldssektar eða brot kært til lögreglu til áframhaldandi rannsóknar og eftir atvikum saksóknar, af eðli brots, alvarleika og umfangi.

Eins og mál þetta er vaxið, þ.á m. vegna skjótra viðbragða við kröfu um úrbætur og gagngerðrar endurskipulagningar á starfsemi bankans með þátttöku nýrra aðila hefur Fjármálaeftirlitið ákveðið að ljúka málinu með stjórnvaldssekt, sbr. 9. tölulið 1. mgr. 110. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sbr. nú 13. tölulið. Við ákvörðun sektarfjárhæðar er tekið tillit til þess að við skuldbindingum MP banka hefur tekið EA fjárfestingarfélag hf. sem starfar ekki sem fjármálafyrirtæki en hefur að megin tilgangi að gera upp við kröfuhafa bankans og hefur ekki að öðru leyti umsvif á fjármáلامarkaði. Jafnframt er tekið tillit til fjárhagsstöðu félagsins. Þykir sektin því hæfilega ákveðin 15 milljónir króna.

Þess skal getið að EA fjárfestingarfélag hf. hefur höfðað mál gegn Fjármálaeftirlitinu fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og krafist ógildingar sektarákvörðunarinnar.