

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis við Austurvöll
150 Reykjavík

14. október 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, nr. 46 13. maí 2005 (EES-reglur, innleiðing)

Með vísan til tölvubrúfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis kemur Bankasýsla ríkisins hér með á framfæri umsögn um 4. mál, þ.e. frumvarp til laga um breyting á lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir.

Nokkur orð um gildandi rétt og aðdraganda frumvarpsins

Aðdraganda málsins má rekja aftur til ársins 2005 þegar Alþingi samþykkti sérstök lög um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, sbr. lög nr. 46/2005, en þau byggja á tilskipun 2002/47/EB. Markmiðið með tilskipuninni og þar með lagasetningunni var einkum að samræma reglur um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir (e. financial collateral arrangements) í tengslum við veðsetningu eða framsal verðbréfa eða reiðufjár til tryggingar á fjárhagslegum skuldbindingum.

Gildissvið laganna er afmarkað í 1. gr. þeirra, en af henni verður ráðið að lögin gildi aðeins um samninga um tryggingarráðstafanir þegar bæði tryggingarveitandi og tryggingarhafi fellur undir fyrstu fimm töluliði 1. gr. Fyrst og fremst virðist þar um að ræða samninga milli seðlabanka og fjármálafyrirtækja eða váttryggingafélaga. Í 6. tölulið 1. gr. er þó einnig kveðið á um að lögaðili, sem ekki fellur undir 1.-5. tölulið, geti fallið undir lögin þegar hann semur við þá aðila sem nefndir eru í 1.-5. tölulið. Af þessu verður ráðið að tryggingarráðstafanir sem einstaklingar veita eða taka við falla ekki undir gildissvið laganna.

Lítið virðist hafa reynt á beitingu laga um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir fyrir dómstólum enn sem komið er.

Helstu breytingar sem frumvarpið hefur í för með sér

Árið 2009 voru samþykktar breytingar á áður nefndri tilskipun Evrópusambandsins með nýrri tilskipun 2009/44/EB. Nú stendur fyrir dyrum að innleiða þá tilskipun í íslenskan rétt, sbr. þingskjal 4 – 4. mál á yfirstandandi löggjafarþingi.

Meðal þeirra breytinga sem lagðar eru til er heimild skuldara til að afsala sér rétti til skuldajafnaðar, en slíkt styrkir þá réttarstöðu kröfuhafans, þ.e. þess sem nýtur góðs af hinum fjárhagslegu tryggingarráðstöfunum.

Ein helsta breytingin sem lögð er til með tilskipuninni frá 2009 varðar svonefndar *skuldakröfur* (e. credit claims), en þar virðist átt við almenn útlán banka, sbr. eftirfarandi skilgreiningu tilskipunarinnar:

„“credit claims” means pecuniary claims arising out of an agreement whereby a credit institution, as defined in Article 4(1) of Directive 2006/48/EC, including the institutions listed in Article 2 of that Directive, grants credit in the form of a loan.“

Hugsun tilskipunarinnar virðist sú að bankar kunni að geta lagt útlán eða útlánasöfn sín fram sem fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, t.d. gegn fyrirgreiðslu hjá seðlabönkum. Svipar notkun skuldakrafna sem fjárhagslegra tryggingarráðstafana því nokkuð til verðbréfunar (e. securitisation). Eftirfarandi rök eru sett fram í lagafrumvarpinu fyrir notkun skuldakrafna:

„Seðlabanki Evrópu tók þá ákvörðun 1. janúar 2007 að kynna skuldakröfur sem ákjósanlega tryggingarráðstöfun fyrir lánastarfsemi á evrusvæðinu. Bankinn mælti auk þess með því að víkka gildissvið tilskipunar 2002/47/EB til þess að hámarka efnahagsleg áhrif skuldakrafna. Í matskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 20. desember 2006 um tilskipun 2002/47/EB um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir var fjallað um málið og fallist á álit Seðlabanka Evrópu. Talið er að notkun á skuldakröfum muni fjölga tiltækum tryggingum og að meiri samhæfing á þessu sviði muni leiða til jafnra samkeppnisskilyrða lánastofnana í öllum aðildarríkjunum. Jafnframt er tekið fram í aðfaraorðum tilskipunarinnar að neytendur og lánþegar mundu hagnast á því að notkun skuldakrafna yrði auðvelduð þar sem það gæti að lokum leitt til meiri samkeppni og greiðari aðgangs að lánsfé.“

Eðli skuldakrafna hefur í för með sér að skoða þarf hvaða útlán banka, þ.e. útlán hvaða viðskiptavina, komi til greina sem hluti af fjárhagslegri tryggingarráðstöfun. Í tilskipuninni er sérstaklega vikið að möguleika samningsríkjanna til að undanþiggja hér tiltekin lán sem bankar veita neytendum, sbr. eftirfarandi orðalag:

„Member States may exclude from the scope of this Directive credit claims where the debtor is a consumer as defined in Article 3(a) of Directive 2008/48/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers (17) or a micro or small enterprise as defined in Article 1 and Article 2(2) and (3) of the Annex to Commission Recommendation 2003/361/EC of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (18), save where the collateral taker or the collateral provider of such credit claims is one of the institutions referred under Article 1(2)(b) of this Directive.“

Af fyrirliggjandi lagafrumvarpi verður ráðið að stjórnvöld hyggist nýta sér þessa heimild til að undanskilja gildissviði laganna skuldakröfur banka og sparisjóða á neytendur. Stjórnvöld virðast hins vegar ekki ætla að undaskilja kröfur á hendur „micro, small and medium-sized

enterprises“. Nánari skoðun á frumvarpinu leiðir reyndar í ljós að ekki munu öll lán neytenda undanskilin frumvarpinu. Þannig segir í athugasemdum með frumvarpinu:

„Í d-lið 4. mgr. 2. gr. tilskipunar 2009/44/EB er veitt heimild til þess að takmarka skilgreininguna á skuldakröfum og undanþiggja tilteknar skuldakröfur. Lagt er til að nýta þessa heimild og undanþiggja neytendalán sem skuldakröfur samkvæmt lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, að undanskildum fasteignalánum og lánum að fjárhæð undir 200 evrum og yfir 75.000 evrum.“

Þetta þýðir að neytendur sem taka a) fasteignalán, b) lán undir 200 evrum eða c) lán yfir 75.000 evrum mega vænta þess að bankar kunni að nýta slíkar skuldakröfur sem fjárhagslegar tryggingar. Virðist sem orðalag tilskipunarinnar heimili ekki samningsríkjum að undanskilja þessa síðastnefndu hópa neytenda frá gildissviði hinna nýju reglna.

Spyrja má hvort það hafi einhverja þýðingu fyrir framangreinda neytendur að kröfur á hendur þeim séu notaðar sem fjárhagslegar tryggingarráðstafanir. Almennt hefur það eflaust lítil sem engin áhrif á stöðu þeirra. Þó má hugsa sér ákveðin markatilvik í tengslum við ákvæði tilskipunarinnar sem liðka fyrir því að bankar og sparisjóðir fari fram á það við skuldara að þeir afsali sér rétti til að beita skuldajöfnuði. Það sem helst virðist geta komið illa við neytendur er ef lán hefur verið veitt á grundvelli lánsamnings, en ekki skuldabréfs, og neytandinn hefur verið fenginn til að afsala sér rétti til að beita skuldajöfnuði. Í því tilviki þyrfti hann að greiða nýjum framsalshafa skuldina að öllu leyti og breytir þá engu þótt hann hefði hugsanlega átt rétt til skuldajafnaðar ef skuldin hefði verið innheimt af upphaflega lánveitandanum, þ.e. fjármálafyrirtækinu. Ekki er þó ljóst hversu raunhæft þetta dæmi er því flest lán neytenda í þessum efnum yrðu eflaust lán sem veitt eru á grundvelli skuldabréfs (en ekki einvörðungu lánsamnings).

Annað mál er hins vegar að tilskipunin kann að hafa það í för með sér að fjármálafyrirtæki taki að þrýsta á lántakendur, þar á meðal neytendur í framangreindum þremur tilvikum, að afsala sér að einhverju leyti rétti til bankaleyndar, þ.e. í því skyni að bankinn geti upplýst þann sem taka á við fjárhagslegu tryggingunni, t.d. Seðlabanka Íslands, um hversu trausta tryggingu hér er að ræða. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu er þetta rökstutt á eftirfarandi hátt:

„Það gæti einnig verið nauðsynlegt að kynna þann möguleika fyrir lánþega að segja sig undan reglum um bankaleynd svo að tryggingartaki geti fengið fullnægjandi upplýsingar til að meta skuldakröfu. Þessi skilyrði eru sett með fyrirvara um tilskipun 2008/48/EB, um neytendalán, og reglur samningaréttar um ósanngjarna og óheimila samningsskilmála.“

Hér vaknar sú spurning hvort bankar og sparisjóðir muni hugsanlega bæta því í staðlaða skilmála sína að þeir áskilji sér rétt til að upplýsa um lán viðskiptavina í tilvikum þar sem þeir hyggjast nota kröfur sínar á grundvelli viðkomandi lána sem fjárhagslegar tryggingarráðstafanir. Þetta er ekki rökstutt ítarlega í frumvarpinu og reyndar virðist orðalagið þar hálf sérstakt þar sem rætt er um að nauðsynlegt geti verið að „kynna þann möguleika fyrir

lánþega“, þegar ljóst má telja að hér væri í raun verið að stilla viðskiptavinum fjármálafyrirtækisins upp við vegg með stöðluðum skilmálum við lántökur.

Samandregnar ályktanir

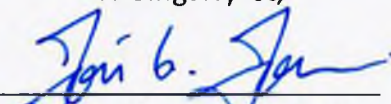
Lítið virðist hafa reynt á beitingu laga nr. 46/2005 um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir fyrir dómstólum enn sem komið er.

Meginbreytingin sem lögð er til með fyrirbyggjandi frumvarpi er að útvíkka þær heimildir sem bankar og sparisjóðir hafa til að nota kröfur sínar vegna útlána sem fjárhagslegar tryggingar.

Samkvæmt frumvarpinu eru lán til neytenda ekki að öllu leyti undanskilin lögnum og kunna sum neytendalán því að verða nýtt sem fjárhagslegar tryggingar í viðskiptum banka eða sparisjóða við lánardrottna sína.

Við lestur lagafrumvarpsins og tilskipunarinnar sem frumvarpið byggir á vakna álitamál um réttarvernd neytenda, t.d. í tengslum við bankaleynd og skuldajöfnuð.

Virðingarfyllt,



Jón G. Jónsson, Forstjóri