

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 17. október 2019
Tilvísun: 2019090094

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um starfsemi smálánafyrirtækja

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis þann 27. sept. 2019 þar sem óskað var umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um starfsemi smálánafyrirtækja (14. mál). Fjármálaeftirlitið hefur farið yfir frumvarpið og telur ástæðu til að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við nefndina.

Almennt um frumvarpið

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir m.a. að frumvarpinu sé ætlað að koma böndum á starfsemi smálánafyrirtækja „með því að setja sérlög um starfsemina þar sem settur verði skýr rammi og tryggt að aðeins þeir aðilar geti fengið starfsleyfi sem uppfylla tiltekin skilyrði og starfa á grundvelli laga um neytendalán um árlega hlutfallstölu kostnaðar“.

Fjármálaeftirlitið telur almennt jákvætt að settur séu ákveðnar skorður á starfsemi smálánafyrirtækja, sérstaklega m.t.t. þess að fyrirtæki í hópi smálánafyrirtækja hafa verið staðin að því að reyna að komast undan þeim skyldum sem hvíla á lánveitendum í lögum nr. 33/2013 um neytendalán, eins og lýst er í athugasemdum með frumvarpinu. Á hinn bóginn veltir stofnunin upp þeirri spurningu hvort gengið sé of langt með umræddu frumvarpi. Hér vísar Fjármálaeftirlitið til þess að nýlega var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013 (þingskj. 240–223. mál). Það frumvarp var unnið á grundvelli vinnu starfshóps um endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja, en starfshópurinn skilaði af sér skýrslu fyrr á þessu ári (*Starfsumhverfi smálánafyrirtækja á Íslandi, frá janúar 2019*). Frumvarp til laga um breytingu á neytendalánalögum er töluvert minna í sniðum en frumvarp til laga um starfsemi smálánafyrirtækja sem umsögn þessi lýtur að, enda fjallar frumvarp til laga um breytingu á neytendalánalögum að meginstefnu aðeins um tvö atriði; annars vegar er í frumvarpinu kveðið á um að brjóti lánveitandi gegn hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sem kveðið er á um í lögum nr. 33/2013, leiði það til þess að neytanda sé ekki skylt að endurgreiða heildarlántökukostnað láns, og hins vegar er ákvæði í frumvarpinu sem á að leiða til þess að í því tilviki þegar neytandi búsettur á Íslandi gerir samning við lánveitanda í öðru landi þá skuli íslensk lög gilda um samninginn. Að mati Fjármálaeftirlitsins gæti frumvarp til laga um breytingu á neytendalánalögum, ef það yrði samþykkt sem lög, náð að miklu leyti þeim markmiðum sem liggja að baki frumvarpi til laga um starfsemi smálánafyrirtækja. Því er, að mati stofnunarinnar, rétt að velta því upp hvort ekki sé fullnægjandi, a.m.k. á þessu stigi málsins, að veita frumvarpi til laga um smálánafyrirtæki brautar-

gengi og samþykkja sem lög, einkum í ljósi þess að í frumvarpi til laga um starfsemi smálánafyrirtækja eru lagðar viðamiklar kröfur á fyrirtæki sem ætla að starfa á þeim markaði. Um þetta er m.a. vísað til umfjöllunar hér á eftir og einnig sjónarmiða um meðalhóf við lagasetningu.

Ef ekki verður fallist á framangreint hefur Fjármálaeftirlitið ákveðnar efasemdir um að það eftirlit, sem kveðið er á um í frumvarpinu, sé best komið í höndum stofnunarinnar. Hér verði að líta til þess að Fjármálaeftirlitið hefur einkum eftirlit með að starfsemi nánar tilgreindra aðila, t.a.m. fjármálafyrirtækja og lífeyrissjóða, sé í samræmi við lög og reglur og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Umrætt frumvarp, á hinn bóginn, undanskilji beinlínis lánastofnanir frá gildissviði frumvarpsins, sbr. 4. gr., en lánastofnanir eru einn flokkur fjármálafyrirtækja skv. lögum nr. 161/2002. Fjármálaeftirlitið telur því að takmörkuð „samlegðar-áhrif“ náist með því að fela stofnuninni eftirlit sem tilgreint er í frumvarpinu. Auk þessa er Fjármálaeftirlitinu falið ákveðið hlutverk við að tryggja fjármálastöðugleika í landinu, sbr. lög nr. 66/2014 um fjármálastöðugleikaráð, sbr. hér einnig lög nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands, sem taka gildi 1. janúar nk. Til samanburðar taki frumvarpið einungis til smálána, sem séu hverfandi lítill hluti af lánamarkaði á Íslandi, og því engin sérstök þörf að fela Fjármálaeftirlitinu eftirlits-hlutverk frumvarpsins. Fjármálaeftirlitið telur því að aðrar stofnanir séu betur til þess fallnar að sinna því eftirliti sem lögin muni kveða á um, t.a.m. Neytendastofa, sem hefur haft mál vegna smálánafyrirtækja til meðferðar á síðustu árum á grundvelli eftirlits Neytendastofu með framkvæmd laga nr. 33/2013 um neytendalán. Með þessu móti væri hægt að forðast tvíverknað, þannig að svipuð verkefni verði unnin hjá tveimur stofnunum, og einnig væri hægt að nýta þá sérfræðibekkingu sem Neytendastofa hefur byggt upp í þessum málaflokki.

Athugasemdir varðandi einstakar greinar frumvarpsins

Fyrir neðan er að finna athugasemdir stofnunarinnar við einstakar greinar frumvarpsins. Þess ber að geta að í athugasemdunum er ekki tekið tillit til ákvæða frumvarps til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, en verði það frumvarp samþykkt sem lög gætu þau lög að einhverju leyti komið til móts við athugasemdir sem teft er fram fyrir neðan. Þá er einnig rétt að nefna að sumar athugasemdana miðast við að eftirlitshlutverk frumvarpsins verði í höndum Fjármálaeftirlitsins, eins og lagt er upp með í frumvarpinu.

Um gildissvið. almennt: Fjármálaeftirlitið vekur athygli á því að miðað við frumvarpið kann að vera óskýrt hvort erlendir aðilar, sem bjóða upp á smálán á Íslandi frá útlöndum, séu starfsleyfis-skyldir / skráningarskyldir á Íslandi. Eðlilegt væri að taka af öll tvímæli um það í frumvarpinu.

Um 2. mgr. 1. gr.: Fjármálaeftirlitið leggur til að tekinn verði af allur vafi um að lögin nái aðeins til aðila sem veita lán í atvinnuskyni, t.d. með því að tala um „atvinnustarfsemi“ í stað þess að tala um „starfsemi“ í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Um þetta má til hliðsjónar benda á orðalag 1. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán þar sem notað er hugtakið „í atvinnuskyni“.

Þá telur Fjármálaeftirlitið að ráða megi af orðalagi ákvæðisins að fyrirtæki, sem kynna, bjóða eða veita einstaklingum hærra lán en eina milljón króna falli ekki undir skilgreiningu gildissvið laganna. Þetta gæti valdið því að fyrirtæki hækki hámarksfjárhæð lána lítillaga yfir eina milljón króna og freisti þess að komast þannig undan gildissviði laganna. Hugsanlega mætti komast hjá þessu með því að hækka fjárhæðina í frumvarpinu úr einni milljón í tvær milljónir króna. Framangreind hætta væri væntanlega enn til staðar, en hefði væntanlega minnkað töluvert. Þess

má geta að fyrrgreind fjárhæðarmörk, 2 millj. kr., eru einnig tilgreind í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán, þar sem segir að auk lánshæfismats skuli lánveitandi framkvæma greiðslumat við lánveitingu að fjárhæð 2 millj. kr. eða meira.

Að lokum bendir Fjármálaeftirlitið á varðandi 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins að tilfallandi lánveitingar til einstaklinga kunna, miðað við orðalag frumvarpsins, að falla undir gildissvið laganna. Það getur ekki verið markmiðið, enda kunna fyrirtæki að vilja veita tilfallandi lán í tengslum við aðra reglulega starfsemi félags. Að teknu tilliti til alls framangreinds leggur Fjármálaeftirlitið til að 2. mgr. 1. gr. orðist svo:

„Með starfsemi smálánafyrirtækja er átt við atvinnustarfsemi sem felst í að kynna, bjóða eða veita einstaklingum á Íslandi lán að fjárhæð allt að tvær milljón krónur, án tillits til þess hvernig lánið er veitt að öðru leyti. Með starfsemi smálánafyrirtækja er einnig átt við þegar einstaklingum á Íslandi eru kynnt, boðin eða veitt hærri lán en að fjárhæð tvær milljónir króna, enda sé meiri hluti lána til viðskiptamanna síðustu sex mánuði undir tveimur milljónum króna. Lögin ná ekki yfir tilfallandi lánveitingar sem koma til í tengslum við aðra reglulega atvinnustarfsemi.“

Um II. kafla. almennt: Fjármálaeftirlitið vekur athygli á því að fyrir utan formkröfur sem gerðar eru til umsóknar gilda litlar sem engar efniskröfur til umsóknar um starfsleyfi smálánafyrirtækis. Þær efniskröfur sem þó er að finna í lögnum snúa að búsetu stofnenda félags, rekstrarform og fjárhæð hlutafjár. Fjármálaeftirlitið leggur til að gerðar verði strangari kröfur að þessu leyti, t.d. um hæfni og orðspor stjórnenda og eigenda. Bendir stofnunin á 37. gr. laga nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, sem hugsanlega fyrirmynd í þessum efnunum.

Þá leggur Fjármálaeftirlitið enn fremur til, í ljósi þess að í frumvarpinu eru gerðar lágmarkskröfur til að öðlast starfsleyfi, að í stað þess að tala um „starfsleyfi“ verði talað um „skráningaskyldu“ eða „skilyrði skráningar“. Bendir stofnunin á IX. kafla áðurnefndra laga nr. 140/2018 sem hugsanlega fyrirmynd í þessum efnunum.

Um 4. gr.: Í greininni eru útlán lánastofnana skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002 um fjármála-fyrirtæki undanskilin ákvæðum laganna. Í samræmi við það veltir Fjármálaeftirlitið því upp hvort hér þurfi ekki að huga að fleiri hópum aðila, s.s. lífeyrissjóðum, váttryggingafélögum eða jafnvel skráðum lánveitendum skv. 118/2016 um fasteignalán til neytenda.

Um 2. mgr. 5. gr.: Fjármálaeftirlitið vekur athygli á því að samkvæmt orðalagi ákvæðisins þarf að bera ágreining um það hvort starfsemi falli undir ákvæði laganna undir Fjármálaeftirlitið. Óljóst er hver ætti að vera aðili að slíkum ágreiningi. Að mati eftirlitsins er heppilegra að Fjármálaeftirlitið hafi vald til að taka til skoðunar að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu þriðja aðila hvort tiltekin starfsemi falli undir gildissvið laganna.

Um 2. mgr. 5. gr.: Fjármálaeftirlitið telur athugandi hvort skylda eigi þau fyrirtæki, sem falla undir gildissvið laganna, til að auðkenna sig í öllu kynningarefni með heitinu „smálánafyrirtæki“.

Um 9. gr.: Í greininni er m.a. kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að afturkalla starfsleyfi smálánafyrirtækis í heild eða hluta. Stofnunin bendir á að ekki er ljóst í hverju afturköllun starfsleyfis smálánafyrirtækis að hluta ætti að felast. Þá er ekki ljóst af ákvæðinu hvaða atvik geta verið grundvöllur afturköllunar. Hér væri t.a.m. hægt að setja ákvæðin skilyrði, s.s. að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að afturkalla starfsleyfi smálánafyrirtækis ef ljós kemur að þær upplýsingar sem fylgt

hafi umsókn félags skv. 6. gr. laganna hafi reynst rangar (að verulegu leyti), ef félag uppfyllir ekki þau skilyrði sem komi fram í 10.-12. eða 16. gr. laganna eða brýtur gróflega eða ítrekað gegn þeim skyldum sem fram komi í 14.-15. gr. laganna.

Um 5. mgr. 15. gr.: Í málgreininni er kveðið á um að móttaka og afgreiðsla umsókna sé einungis heimil milli kl. 9:00 og 17:00 hvern virkan dag. Fjármálaeftirlitið telur betur fara á því að vísa einungis til „afgreiðslu“ umsókna í málgreininni, frekar en að vísa til „móttöku og afgreiðslu“. Fyrir það fyrsta ætti það að vera nóg til að ná tilgangi bannsins í málgreininni að vísa hér einungis til „afgreiðslu“ lána, en þess utan gæti það hreinlega valdið erfiðleikum í framkvæmd hjá lánveitendum að takmarka móttöku á umsóknum hluta dags.

Um 1. og 2. mgr. 17. gr.: Í tilvísuðum XIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki er að finna ýmis ákvæði sem snúa sérstaklega að eftirliti með fjármálafyrirtækjum og fjármálastofnunum. Í ljósi þess að smálánafyrirtæki eruð eðlisólík fjármálafyrirtækjum telur Fjármálaeftirlitið heppilegra að þessum tveimur málgreinum verði breytt. Af þessum sökum leggur Fjármálaeftirlitið til að í stað 1. og 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins komi þessi málgrein:

„Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi samkvæmt lögum þessum, nema annað leiði af lögum eða alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.“


Um 3. mgr. 17. gr.: Fjármálaeftirlitið telur að ítarlegra ákvæði um eftirlit þurfi að koma í stað 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins. Stofnunin telur að við samningu slíks ákvæði væri hægt að nokkru leyti að hafa hliðsjón af því sem fram kemur í 38. gr. laga nr. 140/2018.

Um VI. kafla. almenn: Þá telur Fjármálaeftirlitið að VI. kafli frumvarpsins, um viðurlög við brotum, þurfi að vera ítarlegri. Ef gera ætti endurbætur á kaflanum, væri mögulegt, að mati stofnunarinnar, að hafa hliðsjón af ákvæðum 110.-112. gr. e í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Að lokum óskar Fjármálaeftirlitið þess að koma að koma frekari athugasemdum sínum á framfæri við síðari vinnslu frumvarpsins og þá sérstaklega ef frumvarpið hlýtur brautargengi í þeirri mynd sem það er nú, þ.e. þar sem eftirlitshlutverk verður í höndum Fjármálaeftirlitsins.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Anna Mjöll Karlsdóttir



Sigurður Guðmundsson