

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum (slit, eftirlit og innleiðing).

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Auði Ýr Steinarsdóttur og Kjartan Gunnarsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti og Ásu Ólafsdóttur lektor fyrir hönd ráðuneytisins, Önnu M. Karlsdóttur, Björk Sigurgísladóttur, Gunnar Andersen og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirliti, Herdís Hallmarsdóttur, Kristinn Bjarnason og Einar Jónsson frá slitastjórn Landsbanka Íslands, Pál Eiríksson og Steinunni Hólm Guðbjartsdóttur frá slitastjórn Glitnis, Davíð Gíslason úr slitastjórn Kaupþings, Kolbein Árnason frá skilanefnd Kaupþings og Hildi Pétursdóttur, Hlyn Jónsson og Jóhann Pétursson frá slitastjórn SPRON. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Kauphöll Íslands, Logos slf. lögmansþjónustu, Lögmannafélagi Íslands, Seðlabanka Íslands, slitastjórn Glitnis, Kaupþingi banka hf., skilanefnd og slitastjórn Landsbanka Íslands, slitastjórn SPRON og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu eru einkum lagðar til breytingar á ákvæðum XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki sem fjallar um endurskipulagningu fjárhags, slit og samruna fjármálafyrirtækja. Einnig eru lagðar til breytingar á ákvæði til bráðabirgða V í lögnum. XII. kafli laganna byggist á tilskipun 2001/24/EB um endurskipulagningu og slit lánastofnana en hún var innleidd með lögum nr. 130/2004 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi. Frekari breytingar voru gerðar á XII. kafla með lögum nr. 44/2009 en frumvarp til þeirra laga var afrakstur heildarendurskoðunar á XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki og var lagt fram sem viðbrögð við því ástandi sem skapaðist í kjölfar falls viðskiptabankanna þriggja.

Verður nú gerð grein fyrir helstu breytingum sem felast í frumvarpinu og þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til. Í 2. gr. er kveðið á um að hæfisskilyrði 2. mgr., 4. másl. 3. mgr. og 4. mgr. 52. gr. laganna nái einnig til slitastjórna. Nefndin leggur til að ákvæðið nái einnig til skilanefnda og bráðabirgðastjórna. Við umfjöllun um málið í nefndinni var lagt til að einnig yrði vísað til 5. mgr. og 6. mgr. 52. gr. laganna en í 5. mgr. er mælt fyrir um að þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. sömu greinar geti stjórnarmaður tekið sæti í stjórn annars fjármálafyrirtækis, váttryggingafélags eða fjármálasamsteypu ef um er að ræða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu fjármálafyrirtækisins eða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu félags með yfirráð í fjármálafyrirtækinu. Í 6. mgr. er kveðið á um að stjórnarseta skv. 5. mgr. sé háð því að hún skapi ekki hættu á hagsmunaárekstrum að mati Fjármálaeftirlitsins. Nefndin tekur ekki undir ábendingar um að bæta 5. og 6. mgr. 52. gr. laganna við upptalningu 2. gr. frumvarpsins meðal annars vegna þess að skilanefndir og slitastjórnir hafa almennt meiri afskipti af daglegum rekstri fjármálafyrirtækja í slitum en stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum sem eru hvorki í fjárhagslegri endurskipulagningu né slitum. Í 3. gr. er lagt til að við frumvarpið bætist ný grein sem ber yfirskriftina „sérstakt eftirlit Fjármálaeftirlitsins“. Í 1. mgr. er mælt

fyrir um að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með rekstri fjármálfyrirtækis sem er stýrt af slitastjórn óháð því hvort viðkomandi fyrirtæki hafi starfsleyfi, takmarkað starfsleyfi eða hvort starfsleyfi hafi verið afturkallað. Skv. 4. mgr. ná ákvæði greinarinnar um sérstakt eftirlit til slitastjórna, skilanevndar og bráðabirgðastjórna. Samkvæmt frumvarpinu nær eftirlitið meðal annars til viðskiptahátta og er gengið út frá því að framganga fjármálfyrirtækis í endurskipulagningu eða slitum skuli vera í samræmi við það sem tíðkast almennt hjá fjármálfyrirtækjum með gilt starfsleyfi. Þá er í 2. mgr. mælt fyrir um að viðskipti fjármálfyrirtækis í endurskipulagningu eða slitum, við aðila í slitastjórn eða aðila í nánnum tengslum við slíkan aðila, skuli fara að reglum um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur og að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með því að svo sé. Fyrst og fremst er um frumkvæðiseftirlit að ræða en einnig geta kröfuhafar komið ábendingum á framfæri við Fjármálaeftirlitið. Meiri hlutinn leggur til að ákvæðið taki einnig til ráðstöfunar á eignum fjármálfyrirtækisins. Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að fjármálfyrirtæki í slitum sem hafa enn starfsleyfi lúti eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Það eigi hins vegar ekki við um þau sem hafa takmarkað eða ekkert starfsleyfi. Telja verður æskilegt að sambærilegar reglur gildi um eftirlit með störfum slitastjórna fjármálfyrirtækja í endurskipulagningu eða slitum óháð því hvort þau hafa enn starfsleyfi og hið sama á við um dótturfélög. Meðal ákvarðana sem Fjármálaeftirlitinu ber að athuga, verði frumvarpið að lögum, eru ákvarðanir um innheimtu og umbreytingu lána í þeim tilvikum sem það á við. Markmiðið er að viðskiptamenn fjármálfyrirtækja í slitum njóti ekki lakari stöðu við úrlausn sinna skuldamála en viðskiptamenn annarra fjármálfyrirtækja. Í 2. mgr. 3. gr. er vísað til eðlilegra viðskiptahátta og venja sbr. 19. gr. laga um fjármálfyrirtæki. Gert er ráð fyrir því að eftirlit með fjármálfyrirtækjum í endurskipulagningu eða slitum nái einnig til dótturfélaga þeirra. Við umfjöllun um málið í nefndinni var bent á að þetta þýddi í reynd að Fjármálaeftirlitinu bæri að hafa eftirlit með öllum dótturfélögum fjármálfyrirtækja í endurskipulagningu eða slitum án tillits til þess hvort dótturfélög teldust til eftirlitsskyldra aðila eða ekki. Fram kom að um hundruð félaga gæti verið að ræða. Meiri hlutinn telur ekki nauðsyn á svo víðtæku eftirliti og leggur til að eftirlit Fjármálaeftirlitsins nái aðeins til þeirra dótturfélaga sem halda utan um eignir fjármálfyrirtækisins. Í 3. mgr. er mælt fyrir um þau tilvik að maður í slitastjórn neitar að afhenda Fjármálaeftirlitinu umbeðin gögn og að maður í slitastjórn fullnægir ekki almennum hæfisskilyrðum. Í 3. másl. er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti í slíkum tilvikum borið kröfu um brottvikningu manns úr slitastjórn undir héraðsdóm sem skal taka málið til úrskurðar svo fljótt sem unnt er. Við mat á því hvort störf slitastjórna teljist aðfinnsluverð ber Fjármálaeftirlitinu meðal annars að líta til þess hvort farið hafi verið að reglum um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur sem og þess hvort viðskiptahættir samræmist því sem tíðkast í viðskiptum starfandi fjármálfyrirtækja. Þá ber að líta til þess hvort slitastjórn hafi brotið gegn ákvæðum laga um fjármálfyrirtæki eða lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. Í 4. másl. 3. mgr. er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti vikið manni í slitastjórn frá störfum tímabundið þar til héraðsdómur hefur kveðið upp úrskurð um þá kröfu. Þá er í 4. mgr. mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitið getið beint kröfu til héraðsdóms um að ábyrgð á rekstri fjármálfyrirtækis í slitum eða fjárhagslegri endurskipulagningu verði flutt til slitastjórnar annars fjármálfyrirtækis. Meiri hlutinn telur varhugavert að Fjármálaeftirlitið fái vald til að víkja manni úr slitastjórn sem hefur verið skipaður af dómi þótt tímabundið sé og leggur til að 4. másl. falli brott. Þá telur meiri hlutinn það óheppilegt að slitastjórn tiltekins fjármálfyrirtækis í slitum eða fjárhagslegri endurskipulagningu taki yfir verkefni annars slíks fjármálfyrirtækis. Benda má á að kröfuhafar viðkomandi fjármálfyrirtækja kunna að hafa andstæðra hagsmuna að gæta auk

Þess sem það samræmist illa hæfisreglum laganna að verkefni geti flust með þessum hætti til annarrar slitastjórnar. Meiri hlutinn leggur til breytingu á 4. mgr. í þá veru að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að beina kröfu til héraðsdóms um að slitastjórn verði vikið frá í heild eða að hluta. Þá verði bætt við málslið til að hnykkja á því að héraðsdómur skuli taka kröfu Fjármálaeftirlitsins til úrskurðar þegar í stað, sbr. 2. mgr. 76. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Þá getur kröfuhafi einnig borið upp aðfinnslur um störf skiptastjóra við héraðsdómara. Um slíka kröfu fer eftir atvikum skv. 169. gr. sömu laga.

Lagt er til að gerð verði ríkari krafa til upplýsingagjafar slitastjórnar fjármálafyrirtækis. Í 5. gr. er lagt til að við 3. mgr. 103. gr. laganna bætist nýr málsliður þess efnis að slitastjórn skuli skylt að kynna kröfuhöfum allar umtalsverðar ráðstafanir sem varða sölu eða ráðstöfun eigna eða annarra réttinda fjármálafyrirtækis. Skal slitastjórnin boða til funda í þessu skyni. Með ákvæðinu er ætlunin að festa upplýsingagjöf til kröfuhafa í sessi. Í athugasemdum við greinina kemur fram að markmið með kynningu sé að upplýsa kröfuhafa um *væntanlegar* ráðstafanir og gefa þeim færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Í þessum orðum virðist felast að kynna skuli kröfuhöfum fyrir fram um umtalsverðar ráðstafanir. Svo er þó ekki enda er ekki kveðið á um það í sjálfu ákvæði frumvarpsins. Við umfjöllun um málið í nefndinni var bent á þetta misræmi milli frumvarpstextans og athugasemdar við greinina. Vakin var athygli á því að þar sem það væri unnt væru ákvarðanir kynntar fyrir fram. Hins vegar væri ljóst að einatt væri útilokað að greina ítarlega frá því hvernig málum væri háttað og gæti slíkt skaðað hagsmuni búsins. Almennt er gert ráð fyrir því að slitastjórnir meti sjálfar með hvaða hætti og á hvaða tímapunkti slík upplýsingagjöf fer fram. Þó þykir rétt að ætlast verði til þess slitastjórnir kynni kröfuhöfum væntanlegar ráðstafanir í þeim tilvikum þegar slík upplýsingagjöf gæti mögulega leitt til þess að hagstæðari niðurstaða fái, t.d. í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að eignir verði seldar á of lágu verði þar sem lánaþyrri-greiðsla er ekki fyrir hendi. Þetta gæti einnig átt við ef um er að ræða mikilvægar óafturkallanlegar ráðstafanir með eignir búsins. Meiri hlutinn leggur til að hnykkð verði á því að ákvæðið nái einnig til skilanefnda.

Lagðar eru til breytingar á ákvæðum um nauðasamninga í þeim tilgangi að greiða fyrir því að unnt verði að ljúka slitum með nauðasamningi. Í a-lið 6. gr. er annars vegar lagt til að reglum um nauðasamninga við lok slita verði breytt í þá veru að lengja þann frest sem er áskilinn frá fundi um atkvæðagreiðslu um frumvarp að nauðasamningi fram til framhaldsfundar. Lagt er til að fresturinn verði átta vikur í stað tveggja eins og mælt er fyrir um í 2. mgr. 153. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Þetta er lagt til svo slitastjórn hafi aukið svigrúm til að gera breytingar á frumvarpi til nauðasamnings. Hins vegar er í b-lið 6. gr. lagt til að reglum um atkvæðagreiðslu um nauðasamning fjármálafyrirtækis verði breytt á þá lund að samþykki atkvæðismanna sem talið er eftir höfðatölu miðist við þá sem taka þátt í atkvæðagreiðslu en ekki við þá sem hafa lýst kröfu við slitin. Þá er áskilinn aukinn meiri hluti, þ.e. samþykki 70% þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslu talið eftir höfðatölu. Þessi breyting felur í sér efnisbreytingu frá gildandi reglum. Í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. er mælt fyrir um að 60% allra kröfuhafa talið eftir höfðatölu þurfi að samþykkja frumvarp að nauðasamningi. Í frumvarpinu felst hins vegar það nýmæli að tiltekið hlutfall kröfuhafa sem greiða atkvæði í reynd við nauðasamningsumleitunir þurfi til svo að frumvarp teljist samþykkt. Í ljósi þess að um talsverða efnisbreytingu er að ræða þykir rétt að miða við 70% hlutfall. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að slitastjórnir kynni reglur um atkvæðagreiðslu um nauðasamning fyrir kröfuhöfum þannig að þeir séu vel upplýstir um þær reglur sem gilda um atkvæðagreiðslur um nauðasamninga fjármálafyrirtækja og afleiðingar þess að þeir mæti ekki til að greiða atkvæði á fundi þar sem frumvarp að nauðasamningi verður kynnt.

Við umfjöllun um málið í nefndinni var bent á að nauðsynlegt gæti verið fyrir slitastjórn að reyna nauðasamningsumleitunir aftur hafi þær fyrri ekki náð fram að ganga. Meiri hlutinn telur ekki rétt að stíga þetta skref og bendir á að umtalsvert lengri tími má líða milli atkvæðagreiðslna um frumvarp að nauðasamningi og að heimilt er að gera breytingar á frumvarpi að nauðasamningi þar til atkvæðagreiðslu um það er endanlega lokið. Þá kom fram sú tillaga við meðferð málsins að tiltekið hlutfall kröfuhafa gæti lagt fram frumvarp að nauðasamningi þegar fjármálafyrirtæki hefur verið í slitameðferð í tvö ár án þess að tekin hafi verið ákvörðun um að leita nauðasamnings. Slitum fjármálafyrirtækis lýkur annaðhvort með nauðasamningi eða gjaldþrotaskiptum. Það er ákvörðun slitastjórnar og á ábyrgð hennar að meta hvenær tímabært er að leita eftir nauðasamningi. Sé leitað eftir nauðasamningi er farið eftir reglum laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Þannig er í 3. mgr. 103. gr. a laga um fjármálafyrirtæki vísað til 2. mgr. 149. gr. og 151.–153. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Það að nauðasamningur verði staðfestur er háð því skilyrði að kröfur skv. 109.–112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. hafi fengist greiddar, trygging sett fyrir greiðslu þeirra eða skriflegt samþykki liggja fyrir um að nauðasamningur verði staðfestur án þess. Meiri hlutinn leggur til að 6. mgr. 102. gr. laganna verði breytt á þá leið að heimild til að greiða út kröfur við slit fjármálafyrirtækja takmarkist við kröfur samkvæmt framangreindum ákvæðum enda er reglunni einkum ætlað að einfalda störf slitastjórnar svo unnt verði að gera nauðasamning eða eftir atvikum leita eftir gjaldþrotaskiptum.

Lögð er til breyting á ákvæði til bráðabirgða V í lögnum. Gert er ráð fyrir því í a-lið 7. gr. að ef sæti í skilanefnd verður laust eftir gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, skuli nýr maður skipaður af dómi en ekki Fjármálaeftirliti til að taka við því ef þörf þykir á með tilliti til þeirra verkefna sem nefndin á ólokið. Þá er hnykkt á því að reglur um skiptastjóra við gjaldþrotaskipti gildi um skilanefnd og störf hennar sem og hæfisskilyrði laga um fjármálafyrirtæki. Í b-lið er mælt fyrir um að eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins, skv. 3. gr. frumvarpsins, nái einnig til starfa skilanefndar. Meiri hlutinn leggur til breytingu á a-lið í þá veru að ekki verði skipaðir nýir fulltrúar í skilanefndir eftir gildistöku laganna verði frumvarpið að lögum. Þá er lagt til að 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða V um verkefni skilanefnda falli úr gildi 1. janúar 2012 og eftir það muni verkefni skilanefnda falla til slitastjórna. Enn fremur að þegar slitastjórn hefur tekið við verkefnum skilanefndar geti héraðsdómari skipað fleiri menn í slitastjórn en þeir megi þó ekki vera fleiri en fimm, sbr. 4. mgr. 101. gr. laganna. Markmið breytinganna er að slitameðferð hinna föllnu banka falli sem fyrst inn í þann farveg sem almenn ákvæði XII. kafla laganna mæla fyrir um. Telja verður að frestur til 1. janúar 2012 sé nægilegur til að undirbúa breytingarnar og skipuleggja flutning starfsmanna ef þess þarf með en þá hafa skilanefndir starfað í ríflega þrjú ár.

Með 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 102. gr. laganna. Þar er í a-lið lagt til að regla 15. gr. tilskipunar 2001/24/EB verði innleidd þar sem kveðið er á um efndir skuldbindinga þegar um grandlausa viðsemjendur er að ræða. Vísað er til 74. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. til að taka af öll tvímæli um að ákvæðið eigi einnig við um slit fjármálafyrirtækja. Í b-lið er lagt til að fjármálafyrirtæki geti stofnað innlánsreikning í eigin nafni þar sem hægt verði að leggja inn hlutagreiðslur vegna umþættra krafna. Kveðið er á um að kröfuhafa skuli tilkynnt um hlutagreiðslu sem fer fram með þessum hætti. Heimild þessi er tilkomin vegna ábendinga um að óbreytt ákvæði gæti falið í sér skyldu til að stofna geymslureikninga, sbr. lög um geymslufé, nr. 9/1978, fyrir sérhvern kröfuhafa sem fær hlutagreiðslu upp í umþætta kröfu. Bent hefur verið á að erfitt eða ómögulegt geti verið að framkvæma slíkar hlutagreiðslur þegar um marga kröfuhafa er að ræða og hlutagreiðslur fara fram í erlendum gjaldmiðlum á innlánsreikningum í bönkum utan Íslands. Við meðferð málsins í nefndinni

var lagt til að kveðið yrði á um að við úthlutun í erlendum gjaldmiðli yrði miðað við sölugengi gagnvart íslenskri krónu á úthlutunardegi og var einnig lagt til að úthlutun til forgangskröfuhafa takmarkaðist við upprunalega fjárhæð viðkomandi gjaldmiðils. Kröfur á hendur hinum föllnu bönkum í erlendum gjaldmiðlum voru umreiknaðar í íslenskar krónur miðað við skráð gengi Seðlabanka Íslands þann 22. apríl 2009, sbr. gildistöku laga nr. 44/2009, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki. Meiri hlutinn telur ekki ástæðu til að lögfesta breytingar á gildandi fyrirkomulagi.

Með frumvarpinu er einnig ætlunin að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) vegna innleiðingar tilskipunar 2001/24/EB. Því eru í 1. gr. lagðar til breytingar á 99. gr. laganna. Hér er um að ræða reglur sem fjalla um réttaráhrif þess að slit á fjármálafyrirtæki hefjist, meðal annars um lagaval og undantekningar frá þeirri meginreglu að við slit og fjárhagslega endurskipulagningu fjármálafyrirtækis skuli lög heimaríkis þess gilda við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. 99. gr. laganna er kveðið á um að um réttaráhrif, málsmeðferð og framkvæmd ákvörðunar um endurskipulagningu fjárhags fjármálafyrirtækis gildi íslensk lög en í nokkrum staflíðum er mælt fyrir um frávik frá því. Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að d-liður 2. mgr. 99. gr. laganna verði ítarlegri til að innleiða að fullu 21. gr. tilskipunar 2001/24/EB. Í n-lið 2. mgr. 99. gr. laganna er mælt fyrir um að í ákveðnum tilvikum sé heimilt að beita ákvæðum III. kafla samningalaga um ógilda löggerninga nema lög gistiríkis heimili ekki slíkt. Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lögð til viðbót við n-lið þess efnis að löggerning megi aðeins ógilda ef sá sem hefur hag af því að hann haldi gildi sínu leggi fram sönnun um að um löggerninginn eigi að gilda lög annars ríkis og að því ríki sé ekki að finna ógildingarreglu sem nái utan um viðkomandi tilvik. Meiri hlutinn tekur fram að hér er ekki átt við ógildingarreglur samkvæmt XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti. Um riftun við slit fjármálafyrirtækja gilda sem fyrr riftunarreglur þess kafla, sbr. einnig 4. mgr. 103. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Eygló Harðardóttir og Sigurður Kári Kristjánsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 6. júní 2011.

Álfheiður Ingadóttir,
form., frsm.

Kristján L. Möller.

Valgerður Bjarnadóttir.

Auður Lilja Erlingsdóttir.

Skúli Helgason.