

148. löggjafarþing 2017–2018.

Pingskjal 46 — 46. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

**um breytingu á lögum um fjármálaþyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum
(heimildir Fjármálaeftirlitsins til að takmarka tjón á fjármálamarkaði).**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Ákvæði til bráðabirgða VI í lögunum orðast svo:

Í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði getur Fjármálaeftirlitið gripið til sérstakra ráðstafana í samræmi við fyrirmæli þessa ákvæðis telji það þörf á vegna sérstakra aðstæðna eða atvika. Með sérstökum aðstæðum eða atvikum er átt við sérstaka fjármálaþyrirtæki og/eða rekstrarerfiðleika hjá fjármálaþyrirtæki, þar á meðal ef líkur eru á að það geti ekki staðið við skuldbindingar sínar gagnvart viðskiptavinum eða kröfuhöfum, forsendur afturköllunar starfsleyfis eru líklega fyrir hendi eða líkur standa til að það geti ekki uppfyllt kröfur um lágmark eigin fjár og önnur úrræði Fjármálaeftirlitsins eru ekki líkleg til að bera árangur. Þá er með sérstökum aðstæðum einnig átt við að fjármálaþyrirtæki hafi óskað eftir eða fengið heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings.

Við aðstæður eða atvik sem um rædir í 1. mgr. getur Fjármálaeftirlitið boðað til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda. Fulltrúi Fjármálaeftirlitsins skal stýra fundi og hefur hann málfrelsi og tillögurétt. Fjármálaeftirlitið er við þessar aðstæður ekki bundið af ákvæðum hlutafélagalaga eða samþykkta fjármálaþyrirtækis um fundarboðun eða fresti til fundarboðunar eða tillögugerðar til breytinga á samþykktum.

Séu aðstæður mjög knýandi getur Fjármálaeftirlitið tekið yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda í því skyni að taka ákvörðanir um nauðsynlegar aðgerðir, þar á meðal að takmarka ákvörðunarvald stjórnar, víkja stjórn frá að hluta til eða í heild sinni, taka yfir eignir, réttindi og skyldur fjármálaþyrirtækis í heild eða að hluta eða ráðstafa slíku þyrirtæki í heild eða að hluta, m.a. með samruna þess við annað þyrirtæki. Við slíka ráðstöfun gilda hvorki ákvæði laga um verðbréfaviðskipti um tilboðsskyldu né ákvæði laga þessara um auglýsingu samruna fjármálaþyrirtækja í Lögbirtingablaði. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að framselja öll réttindi að því marki sem nauðsynlegt er í slíkum tilfellum. Verði það niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að samruni viðkomandi fjármálaþyrirtækis við annað tryggi best þá hagsmuni sem í húfi eru gilda ákvæði samkeppnisлага og samrunaákvæði laga þessara ekki um þá ráðstöfun. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um yfirtöku á rekstri fjármálaþyrirtækis skal tilkynnt stjórn þess og rökstudd skriflega. Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynninguna opinberlega. Starfræki þyrirtækið útibú eða þjónustustarfsemi í öðru ríki skal tilkynningin send lögbaðum eftirlitsaðilum í því ríki.

Víki Fjármálaeftirlitið stjórn fjármálaþyrirtækis í heild frá störfum skal því þegar í stað skipuð bráðabirgðastjórn. Ákvæði 100. gr. a gilda að öðru leyti um slíka stjórn og störf hennar.

Ef nauðsyn krefur getur Fjármálaeftirlitið takmarkað eða bannað ráðstöfun fjármuna og eigna fjármálaþyrirtækis. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka í sínar vörlur þær eignir sem

mæta eiga skuldbindingum fjármálfyrirtækis og láta meta verðmæti eigna og ráðstafa þeim til greiðslu áfallinna krafna eftir því sem þörf krefur. Þá er Fjármálaeftirlitinu heimilt að rifta sölu eigna sem átt hefur sér stað allt að mánuði áður en það greip til sérstakra ráðstafana samkvæmt þessu ákvæði.

Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um málsmeðferð samkvæmt ákvæði þessu og ákvarðanatökum Fjármálaeftirlitsins.

Ríkissjóður ber ábyrgð á kostnaði af framkvæmd aðgerða Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þessa ákvæðis.

Ákvæði þetta fellur úr gildi 31. desember 2020.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Ákvæði frumvarpsins er efnislega samhljóða ákvæði sem upphaflega var sett með 5. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., en þau lög hafa í daglegu tali verið kölluð neyðarlögin. Ákvæðinu var upphaflega bætt við lög nr. 161/2002, um fjármálfyrirtæki, sem 100. gr. a. Með setningu neyðarlaganna voru lögfestar ýmsar aðrar ráðstafanir vegna þeirra sérstoku aðstæðna sem voru uppi í október 2008. Í frumvarpi þessu er þó einungis lögð til framlenging á gildistíma þess ákvæðis sem fjallar um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að grípa inn í rekstur fjármálfyrirtækja sem eiga í fjárhagseða rekstrarvanda af því tagi og við þær aðstæður sem raktar eru í ákvæðinu.

Áðurnefnt ákvæði 100. gr. a laga um fjármálfyrirtæki var síðar lögfest sem ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálfyrirtæki, með síðari breytingum. Gildistími þess bráðabirgðaákvæðis hefur verið framlengdur fimm sinnum án efnislegra breytinga á ákvæðinu, fyrst með lögum nr. 75/2010 og síðan með lögum nr. 78/2011, lögum nr. 77/2012, lögum nr. 29/2014 og lögum nr. 34/2016.

Bráðabirgðaákvæði VI veitir Fjármálaeftirlitinu heimild til að grípa til sérstakra ráðstafana við ákveðnar aðstæður eða atvik til að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Ákvæðið var síðast framlengt til ársloka 2017 en lagt var upp með að fyrir þann tíma yrði frumvarp til nýrra heildarлага um viðbúnað og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja sem innleiðir tilskipun 2014/59/ESB (e. Directive on Bank Recovery and Resolution) orðið að lögum. Tilskipunin, sem í daglegu tali er nefnd BRRD-tilskipunin, inniheldur meðal annars svipuð ákvæði um inngríp í rekstur fallandi fjármálfyrirtækis og bráðabirgðaákvæði VI. Þeir hagsmunir sem bráðabirgðaákvæðinu er ætlað að tryggja verða því áfram tryggðir eftir innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt.

Helstu markmið BRRD-tilskipunarinnar eru annars vegar að koma í veg fyrir erfiðleika eða áföll í rekstri fjármálfyrirtækja og til að ná því markmiði þurfa fjármálfyrirtæki og stjórnvöld að grípa til undirbúnings- og fyrirbyggjandi aðgerða til að geta brugðist við erfiðleikum sem kunna að koma upp. Hins vegar er það markmið að lágmarka neikvæðar afleiðingar fjármála-áfalla ef til þeirra kemur með því að tryggja stjórnvöldum nauðsynlegar valdheimildir til inngrípa í rekstur fjármálfyrirtækja. Með aðkomu stjórnvalda er lagt upp með að hægt verði að greiða úr erfiðleikunum með það að markmiði að vernda fjármálastöðugleika, tryggja áfram-haldandi kerfislega mikilvæga starfsemi fyrirtækis, draga úr hættu á að ráðstafa þurfi fé úr ríkissjóði og vernda tryggðar innstæður, fé og eignir viðskiptamanna fyrirtækis. BRRD-tilskipunin er bæði umfangsmikil og flókin og vinna við innleiðingu hennar hefur reynst tímafrek, m.a. af

þeirri ástæðu. Þannig gerir tilskipunin ráð fyrir að nýir lógaðilar verði stofnaðir sem fara annars vegar með undirbúning og framkvæmd skilameðferðar og hins vegar fjármögnun skilameðferðar. Á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er starfandi sérfræðinganeftnd sem hefur það verkefni að vinna drög að lagafrumvarpi sem ætlað er að innleiða BRRD-tilskipunina í íslenskan rétt. Um mitt ár 2017 var tekin sú ákvörðun í ráðuneytinu, að höfðu samráði við nefndina, að innleiða tilskipunina í áföngum með a.m.k. tveimur lagafrumvörpum. Annars vegar með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjármálaufyrirtæki, nr. 161/2002, sem hefur þann tilgang að leiða í lög hluta þeirra efnisatriða tilskipunarinnar sem varða undirbúnings- og fyrirbyggjandi aðgerðir. Stefnt er að því að það frumvarp verði lagt fram á yfirstandandi löggjafarþingi. Hins vegar er í smíðum frumvarp til nýrra heildarlaga um skilameðferð og stefnt er að því að leggja það fram á Alþingi á 149. löggjafarþingi.

Síðast þegar gildistími bráðabirgðaákvæðisins var framlengdur, eða með lögum nr. 34/2016, um breytingu á lögum um fjármálaufyrirtæki, nr. 161/2002, kom m.a. fram í athugasemdum við lagafrumvarpið að heimildum á grundvelli ákvæðisins hafi síðast verið beitt í mars 2015. Fjármálaeftirlitið tók þá ákvörðun um samruna án skuldaskila þannig að Sparisjóður Vestmannaeyja ses. var sameinaður Landsbankanum hf. með yfirtöku eigna og skulda og sparisjóðnum slitið. Sú atburðarás hafi verið nokkuð hröð og í sambærilegum aðstæðum sé líklegt að grípa verði fljótt til sérstakra ráðstafana til að takmarka tjón innstæðueigenda og fjárfesta. Það hefur ekki komið til þess að þörf hafi verið á að beita heimildum ákvæðisins síðan ákvörðun Fjármálaeftirlitsins var tekin í mars 2015. Þrátt fyrir að heimildunum hafi ekki verið beitt undanfarin tvö ár eiga þær röksemadir varðandi mat á nauðsyn ákvæðisins sem fram koma í frumvarpi sem varð að lögum nr. 34/2016 enn við.

Hér verður þó jafnframt að líta til þess að fjölmargt hefur breyst í umgjörð fjármálamarkaðar hér á landi í kjölfar falls íslensku bankanna og setningar neyðarlaganna. Helstu breytingar eru auknar kröfur um magn og gæði eigin fjár sem nú eru gerðar til fjármálaufyrirtækja og með sérstöku vogunarhlutfalli hafa verið settar takmarkanir á það að hvaða marki fjármálaufyrirtækjum er heimilt að skuldsetja sig. Þá hafa lausafjárrreglur verið efldar mjög undanfarin ár og nýjar reglur um fjármögnunarhlutfall verið settar. Síðast en ekki síst hefur fjármálastöðugleikaráði, formlegum samráðsvettvangi stjórvalda um fjármálastöðugleika, verið komið á fót. Vinna á vettvangi fjármálastöðugleikaráðs, og kerfisáhættunefndar sem starfar fyrir ráðið, hefur bætt yfirsýn yfir áhættu og stuðlar að samhæfðari viðbrögðum við henni.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Fjármálaeftirlitið, Seðlabanka Íslands og Samtök fjármálaufyrirtækja. Voru þeim send drög að lagafrumvarpinu í nóvember sl. og óskað eftir umsögnum þeirra. Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands styðja framgang frumvarpsins og gera ekki athugasemdir við innihald þess. Samtök fjármálaufyrirtækja telja nauðsynlegt að Fjármálaeftirlitið hafi áfram þær heimildir sem fólust í lögum nr. 125/2008 til að bregðast við erfiðleikum í rekstri fjármálaufyrirtækja.

Verndarhagsmunir ákvæðisins eru ríkir og rétt þykir að framlengja gildistíma ákvæðisins sem varúðarráðstöfun. Lagt er til að gildistími þess verði til 31. desember 2020. Ákvæðið mun verða tekið til skoðunar samhliða framlagningu lagafrumvarpa á Alþingi sem innleiða BRRD-tilskipunina og kann því að verða fellt brott við fyrra tímamark.

Ekki er fyrirsjánlegt að samþykkt frumvarpsins muni hafa áhrif á útgjöld eða tekjur ríkis-sjóðs verði það óbreytt að lögum.