

Nefndarálit

um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur, Tinnu Finnbogadóttur, Elísabetu Júlíusdóttur og Guðmund Kára Kárason frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Guðrúnu Finnborgu Þórðardóttur og Gísla Örn Kjartansson frá Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands og Katrínu Júlíusdóttur og Jón Ómarsson frá Samtökum fjármála-fyrirtækja. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Arion banka hf., Fjármálaeftirlitinu, Hagsmunasamtökum heimilanna, Lánasjóði sveitarfélaga ohf., Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands. Þá barst nefndinni minnisblað frá fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Efni frumvarpsins.

Frumvarpið er hluti af innleiðingarferli tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB (BRRD) og með því er meginefni hennar tekið upp í íslenskan rétt. Með frumvarpinu er lagt til að ný heildarlög um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja taki gildi. Samkvæmt frumvarpinu verður framkvæmd laganna í höndum nýrrar stjórnvalds-einingar sem nefnist *skilavald* og verður aðgreind eining innan Seðlabanka Íslands. Um efnisatriði frumvarpsins að öðru leyti vísast til greinargerðar með því.

Umfjöllun nefndarinnar.

Fjármögnun skilasjóðs.

Skv. 1. mgr. 86. gr. frumvarpsins skal koma á fót fjármögnunarfyrirkomulagi sem nefnist skilasjóður og tekur skilavaldið ákvarðanir um greiðslur úr skilasjóði. Markmiðið með skilasjóði er að standa straum af kostnaði við skilameðferð og koma í veg fyrir að fjárförf vegna hennar verði mætt með framlögum úr ríkissjóði. Skv. 2. mgr. skal stærð skilasjóðs vera 1% af tryggðum innstæðum fyrir árslok 2027 sem nemur 8,5 milljörðum kr. sé tekið mið af tryggðum innstæðum í lok árs 2018.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði frumvarpsins skal skilasjóður vera deild innan Tryggingar-sjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF), sbr. lög nr. 98/1999, og skal færa samtals 2,4 milljarða kr. úr innstæðudeild sjóðsins í skilasjóð árin 2020 og 2021. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að undirbúningur að því að hefja gjaldtöku í sjóðinn sé hafinn og að stefnt sé að því að gjaldtaka verði að fullu komin til framkvæmda að þessum tveimur árum liðnum. Gjaldskyldir aðilar verði nokkurn veginn þeir sömu og greiða iðgjald í TIF auk þess sem verðbréfafyrirtæki sem falli undir gildissvið frumvarpsins geti fallið þar undir.

Í umsögnum Arion banka og Samtaka fjármálafyrirtækja til nefndarinnar er m.a. fjallað um áformaða gjaldtöku í skilasjóð frá árinu 2022 í samhengi við sérstakan skatt á fjármála-fyrirtæki, sbr. lög nr. 155/2010, og aðrar opinberar álögur á fjármálafyrirtæki. Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja segir að hafa beri í huga að bæði sérstakur skattur á fjármála-fyrirtæki og fyrirhuguð gjaldtaka í skilasjóð leggist á skuldir fjármálafyrirtækja. Afstaða

samtakanna sé sú að ekki komi til greina að þessar álögur leggist á samtímis. Benda samtökin á að Svíar hafi felld niður bankaskatt samhliða upptöku greiðslna í sænska skilaskjöldinn. Í umsögn Arion banka er farið yfir sérstakar álögur á fjármálafyrirtæki, háar eiginfjárkröfur íslenskra banka og eftirlitsgjöld. Þá segir í umsögninni: „Að mati Arion banka getur þessi viðtæka og sívaxandi skattheimta og að því er virðist skortur á yfirsýn og heildarstefnumörkun að því er varðar skatta- og rekstrarumhverfi viðskiptabanka ekki leitt til annars en hríðversnandi samkeppnisstöðu þeirra, aukinnar skuggabankastarfsemi og eftir atvikum uppstokkunar einstakra sviða bankanna og uppsagna starfsmanna.“ Skorar bankinn á stjórnvöld að fram fari kortlagning og heildarstefnumörkun um skattheimtu og rekstrarumhverfi viðskiptabanka sem sé nauðsynleg vegna breyttrar fjármagnsskipunar og ytri aðstæðna banka, fyrirliggjandi frumvarps og breytinga á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki.

Í minnisblaði til nefndarinnar benti ráðuneytið á að heildarstefnumörkun um skattheimtu og útgjöld ríkissjóðs fælist í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar sem gerð væri á hverju ári. Skattheimta viðskiptabanka skoðaðist í þessu heildarsamhengi á hverju ári og á grunni slíkrar stefnumörkunar hefði verið lögfest þrepaskipt lækkun á sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki. Þá hefðu iðgjöld í TIF verið lækkuð umtalsvert sl. haust. Stefnt væri að því að tekin yrði upp gjaldtaka í skilaskjöld í samræmi við ákvæði reglugerðar (ESB) nr. 2015/63 sem tekin hefði verið upp í EES-samninginn og unnið væri að því að innleiða í íslenskan rétt. Samhliða þeirri gjaldtöku stæði til að endurskoða aftur iðgjöld í TIF.

Með lögum nr. 131/2019 voru gerðar breytingar á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, nr. 155/2010, þannig að gjaldhlutfall skattsins lækkaði úr 0,376% í 0,145% í þrepum á fjórum árum. Með 12. gr. laga um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 25/2020, var þrepaskipting lækkunarinnar afnumin þannig að gjaldhlutfall skattsins lækki þegar í stað í 0,145%.

Meiri hlutinn hefur skilning á þeim áhyggjum af álögum á fjármálafyrirtæki sem lýst er í umsögnum Samtaka fjármálafyrirtækja og Arion banka og hvetur til þess að ábendingarnar verði teknar alvarlega. Í nefndaráliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarpið sem varð að lögum nr. 131/2019 (4. mál á 150. þingi, þskj. 430) var m.a. bent á að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar væri lögð áhersla á að unnið yrði að frekari skilvirkni í fjármálakerfinu með það að leiðarljósi að lækka kostnað neytenda. Ljóst væri að heimili og fyrirtæki greiddu a.m.k. stóran hluta bankaskattsins í formi hærri útlánavaxta og lægri innlánsfaxta. Í nefndaráliti um frumvarpið sem varð að lögum nr. 25/2020 var þetta áréttað og ítrekað að tryggja þyrfti að lækkun bankaskattsins skilaði sér til heimila og fyrirtækja í landinu í formi hagstæðari viðskiptakjara.

Meiri hlutinn áréttar þetta enn og aftur og telur ljóst að áður en til gjaldtöku í skilaskjöld kemur verði að grípa til mótvægisáðgerða enda má vera ljóst að auknar álögur bitna einkum á viðskiptavinum fjármálafyrirtækja, þ.e. neytendum og atvinnulífinu. Lækkun bankaskattsins er jákvætt skref í þessu ljósi. Frekari lækkun eða endurskoðun á útfærslu bankaskatts gæti verið nauðsynleg samhliða nýrri gjaldtöku í skilaskjöld auk þess sem endurskoða þarf iðgjöld í TIF, líkt og getið er í minnisblaði ráðuneytisins.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Gildissvið (2. gr.).

Í umsögn Lánaskjöldur sveitarfélaga ohf. til nefndarinnar er lagt til að lánaskjöldurinn verði undanþeginn gildissviði frumvarpsins. Í umsögninni er vísað til þess að með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2019 hafi hann verið sérstaklega felldur undan því að teljast til lánastofnunar samkvæmt regluverki ESB. Með ákvörðuninni var tilskipun Evrópu-

þingsins og ráðsins 2013/36/ESB um aðgang að starfsemi lánastofnana og varfærnisefirlit með lánastofnunum og verðbréfafyrirtækjum (CRD IV) felld inn í EES-samninginn, m.a. með þeirri aðlögun að Bygðastofnun, Íbúðalánasjóður og Lánasjóður sveitarfélaga ohf. bættust við upptalningu aðila sem undanþegnir eru gildissviði hennar, sbr. 5. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis til nefndarinnar kemur fram að samráð hafi verið haft við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands við mat á því hvort rétt væri að undanþiggja lánasjóðinn ákvæðum frumvarpsins. Niðurstaða þeirrar vinnu sé sú að ráðuneytið telji rétt að Lánasjóður sveitarfélaga ohf. og Bygðastofnun verði sérstaklega undanskilin gildissviði laganna skv. 2. gr. Meiri hlutinn leggur til að við 2. gr. frumvarpsins bætist málsgrein þar sem þessir aðilar verða undanskildir gildissviðinu.

Samþykki ráðherra fyrir ákvörðunum (5. gr.).

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk og verkefni ráðherra. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að ákvarðanir um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármála-fyrirtæki verði ekki teknar nema að undangengnu samþykki ráðherra. Hið sama á við um ákvarðanir sem geta haft bein áhrif á ríkissjóð eða kerfislæg áhrif, þ.m.t. um niðurfærslu og umbreytingu fjármagnsgerninga skv. IV. kafla frumvarpsins og skilameðferð fyrirtækis eða einingar skv. 35. gr.

Í umsögn Seðlabanka Íslands um málið er vísað til ákvæðisins og útskýringar á því í greinargerð frumvarpsins. Þá kemur fram að bankinn telji ástæðulaust og óheppilegt að gera áskilnað um samþykki ráðherra fyrir ákvörðunum um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki. Af athugasemdum við 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins sé ljóst að ákvörðun um slíka skilaáætlun hafi hvorki kerfislæg áhrif né bein áhrif á ríkissjóð. Þá gangi áskilnaður um aðkomu ráðherra að þessum ákvörðunum framur lágmarkskröfum tilskipunar 2014/59/ESB (BRRD) um staðfestingu ráðherra sem einskorðist við ákvarðanir sem hafa bein áhrif á ríkissjóð eða kerfislæg áhrif, sbr. 6. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Bankinn varar við því að of strangar kröfur um aðkomu ráðherra að þessu leyti geti sett ráðherra í erfiða stöðu, svo sem ef til þess kæmi að ráðherra vildi hafna ákvörðun um niðurfærslu eða umbreytingu fjármálagerninga, sbr. IV. kafla frumvarpsins, sem byggð væri á skilaáætlun sem ráðherra hefði áður veitt sérstakt samþykki. Bankinn telji óæskilegt að slík staða geti komið upp þar sem hún kynni að bitna á gæðum ákvarðanatöku samkvæmt lögnum. Þá telji bankinn fyrirkomulagið ekki nægjanlega rökstutt í frumvarpinu, einkum í ljósi þess ríka upplýsingaréttar sem ráðherra er tryggður með 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Í því ákvæði kemur fram að ráðherra skuli reglulega upplýstur um ákvarðanir samkvæmt lögnum og að hann geti krafist Seðlabanka Íslands um upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar vegna slíkra ákvarðana.

Í minnisblaði ráðuneytisins kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi m.a. verið litið til norsku laganna sem innleiddu BRRD þar í landi en samkvæmt þeim sé ákvörðun um samþykkt á skilaáætlun kerfislega mikilvægs fjármálafyrirtækis háð undangengnu samþykki ráðherra. Þrátt fyrir það taki ráðuneytið undir með Seðlabankanum um að upplýsingaréttur ráðherra sé ríkur og að hann ætti því ávallt að geta verið nægjanlega upplýstur um helstu ákvarðanir. Ráðuneytið leggist því ekki gegn þeirri breytingu sem Seðlabankinn leggir til.

Meiri hlutinn hefur skilning á þeim sjónarmiðum sem koma fram í umsögn Seðlabankans og telur að með því að krefjast samþykkis ráðherra fyrir ákvörðunum um skilaáætlanir væri ábyrgð að einhverju leyti varpað á ráðherra sem kynni að torvelda lögbundna ákvarðanatöku hans á síðari stigum. Þá tekur meiri hlutinn undir með bæði Seðlabankanum og ráðuneytinu

um að sá upplýsingaréttur sem ráðherra er veittur í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins dugi til að tryggja að ráðherra hafi aðgang að nauðsynlegum upplýsingum um ákvarðanir skilavaldsins, m.a. ákvarðanir um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki. Meiri hlutinn telur að hætta sé á að krafa um að ráðherra veiti sérstakt samþykki fyrir slíkum ákvörðunum geti valdið vandræðum og að krafan þjóni ekki tilgangi sem mæli með nauðsyn hennar. Leggur meiri hlutinn því til að breyting verði gerð á 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins og að krafan um að ráðherra samþykki ákvörðun um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki falli brott.

Forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot (28. og 58. gr.).

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins um málið er bent á að í stað tilvísunar til meginreglna um forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot í 1. mgr. 28. gr. og 5. tölul. 1. mgr. 58. gr. frumvarpsins væri skýrara að vísa til viðeigandi ákvæða í lögum um gjaldþrotaskipti og lögum um fjármálafyrirtæki. Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið undir að orðalag um meginreglur kunni að valda óskýrleika. Hins vegar ætti að vera fyllilega skýrt hvað átt væri við með forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot enda væri vísað til viðeigandi ákvæða í lögum um gjaldþrotaskipti og lögum um fjármálafyrirtæki í athugasemdum um ákvæðin í greinargerð með frumvarpinu. Meiri hlutinn fellst á rök ráðuneytisins að þessu leyti og leggur til að í stað þess að vísa til meginreglna í umræddum ákvæðum verði vísað til forgangsráðar krafna við slit eða gjaldþrot.

Tilkynningarskylda héraðsdóms til skilavalds (84. gr.).

Í 84. gr. frumvarpsins kemur fram að héraðsdómur skuli þegar í stað tilkynna skilavaldinu um kröfu um slit eða gjaldþrotaskipti á fyrirtæki eða einingu. Í umsögn sinni leggur Fjármálaeftirlitið til að tilkynningarskyldan nái einnig til beiðna um nauðasamninga eða um heimild til greiðslustöðvunar. Að höfðu samráði við ráðuneytið leggur meiri hlutinn til breytingu á 84. gr. frumvarpsins í samræmi við ábendingu Fjármálaeftirlitsins.

Sektir lögaðila sem eru hluti af samstæðu (94. gr.).

Ákvæði 94. gr. frumvarpsins varðar stjórnvaldssektir sem Seðlabanki Íslands getur lagt á einstaklinga eða lögaðila vegna brota gegn nánar tilgreindum ákvæðum. Í 2. mgr. er m.a. kveðið á um að sektir geti numið allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af brotinu. Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er lagt til að viðbótarkrafan í tilviki samstæðna, um að annar lögaðili í samstæðu hafi notið hagnaðar af broti eða að brot hafi verið framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila, falli brott enda þrengi hún sektarheimildina og hana sé ekki að finna í BRRD. Að höfðu samráði við ráðuneytið leggur meiri hlutinn til að breyting verði gerð á ákvæðinu í þessa veru.

Gildistaka og bráðabirgðaákvæði.

Meiri hlutinn leggur til breytingar á gildistökuákvæði frumvarpsins og dagsetningu í bráðabirgðaákvæði um hvenær fjármunir skuli færðir úr innstæðudeild Tryggingarsjóðs innstæðueigenda. Meiri hlutinn leggur til að í stað dagsetningarinnar 1. mars verði miðað við 1. september og að gildistaka frumvarpsins miðist einnig við þann dag. Tekið verði fram að lögin komi til framkvæmda við greiðslu iðgjalds til A-deildar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á gjalddaga frá og með 1. september 2020. Með þessu er ljóst að útreikn-

ingur iðgjalds sem er á gjalddaga 1. september 2020 eða síðar skuli miðast við breytt regluverk þrátt fyrir viðmiðunartímabil gjalddaga skv. 5. mgr. 5. gr. b laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999.

Aðrar breytingar sem meiri hlutinn leggur til leiðir ýmist af þeim breytingum sem að framan eru skýrðar eða eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að þessu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 19. maí 2020.

Óli Björn Kárason,
form., frsm.

Jón Steindór Valdimarsson.

Brynjar Nielsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Willum Þór Þórsson.