Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja

Meðfylgjandi er umsögn Arion banka hf. um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, þingskjal 426, 361. mál á 150. löggjafarþingi.

Arion banki lagði nýlega fram umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki nr. 155/2010, þar sem bankinn lýsti yfir áhyggjum af því að hin breyttu lög festu sérstakan skatt á viðskiptabanka í sessi, en bráðabirgðaákvæði laganna felur í sér að skattprósenta skattsins lækkar í fjórum jöfnum áföngum á árunum 2021 til 2024, úr 0,376% í 0,145%.

Þrátt fyrir að um umtalsverða lækkun sé að ræða, verður ekki fram hjá því litið að fjármagnsskipan viðskiptabankanna þriggja hefur gjörbreyst á þeim níu árum sem liðin eru frá setningu laga nr. 155/2010 og sama máli gegnir um íslenskt efnahagslíf. Þá verður jafnframt að huga að í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar 2007-2008 hefur ESB lagt mikla áherslu á bætt regluverk á sviði fjármálaþjónustu til að draga úr líkum á að fjármálaáföll á borð við þau sem áttu sér stað 2008 endurtaki sig, líkt og rakið er í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja sem er innleidd inn í íslenskan rétt með umræddu frumvarpi er mikilvægur liður í þeirri viðleitni.

Í IV. kafla fyrirliggjandi frumvarps eru ákvæði fyrrnefndrar tilskipunar um lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar (MREL) til þess að koma í veg fyrir að skuldbindingar lánastofnana séu þannig uppbyggðar að fyrirtækin geti ekki við sér undan skilaúrræðinu eftirgjöf. Skilavald mun ákveða með hvaða hætti MREL-kröfurnar verða endanlega innleiddar í íslenskan rétt.

Í frumvarpinu kemur fram að verði það að lögum muni það hafa í för með sér „breytta fjármagnsskipan íslensku bankanna og aukið vaxtaálag á skuldabréf sem flokkast sem hæfar skuldbindingar“ sem aftur muni hafa í för með sér aukinn vaxtakostnað hjá bönkunum. Við þetta bætist svo sérstök gjaldtaka í skilasjóð, sem skal nema 1% (um 8,5 milljarðar kr. miðað við tryggðar innstæður í árslok 2018) af tryggðum innstæðum fyrir árslok 2027, en árin 2020 og 2021 er ráðgert að færa samtals 2,4 milljarða króna úr innstæðudeild Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Umrædd tilfærsla er hins vegar bráðabirgðaráðstöfun, þar sem áformað er að „gjaldtakan verði að fullu komin til framkvæmda að þessum tveimur árum liðnum.“ Ljóst er að viðskiptabankarnir þrír munu bera stærstan hluta kostnaðar við fjármögnun skilasjóðsins í fyllingu tímans.

Aukið vaxtaálag og framlög bankanna í skilasjóð bætist ofan á sérstaka skattlagningu sem einkum beinist að viðskiptabönkunum, en þar er um að ræða sérstakan bankaskatt sem lagður er á allar skuldir þeirra (0,376% - 0,145%), sérstakan fjársýsluskatt af launum starfsmanna fjármálafyrirtækja (5,5%) og sérstakan fjársýsluskattur af tekjuskattstofni yfir 1.000.000.000 (6%). Háar eiginfjárkröfur íslensku bankanna og aukið eftirlitsgjald bæta gráu ofan á svart.

Að mati Arion banka getur þessi víðtæka 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.

Arion banki vill af þessum sökum ítreka þá áskorun sem fram kemur í umsögn bankans um breytingar á lögum nr. 155/2010 að fram fari kortlagning og heildarstefnumörkun að því er varðar skattheimtu og rekstrarumhverfi viðskiptabanka. Breytt fjármagnsskipan bankanna, ytri aðstæður þeirra og fyrirliggjandi frumvarp, auk breytinga á lögum nr. 155/2010 gefa ærið tilefni til að slík endurskoðun og stefnumörkun fari fram sem allra fyrst.

Arion banki lýsir sig reiðubúinn til að svara öllum spurningum háttvirtra nefndarmanna efnahags- og viðskiptanefndar sem kunna að vakna vegna þeirra tillagna sem hér koma fram og sjónarmiða sem búa þeim að baki, bæði skriflega og eftir atvikum með því að koma fyrir nefndina.

Virðingarfyllst,

Benedikt Gíslason
Bankastjóri

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi:	**Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi:	**Fjármála- og efnahagsráðuneytið**
Dagsetning:	**14.01.2020**
Málsnúmer:	**FJR19080045**
Bréfalykill:	**3.6**

Efni: Frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

I. Inngangur

Í minnisblaði þessu er að finna athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna helstu athugasemda sem bárust í umsögnum til efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (Þskj. 426 – 361. mál). Auk þess er í IV. kafla minnisblaðsins að finna umfjöllun um eina athugasemd sem barst beint til ráðuneytisins og rétt þykir að bregðast við.

Efnahags- og viðskiptanefnd bárust fimm umsagnir vegna frumvarpsins frá Arion banka hf., Fjármálaeftirlitinu, Lánasjóði sveitarfélaga ohf., Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands. Í minnisblaðinu er að finna viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við umsögnunum og tillögur að breytingum við einstakar greinar. Í lok minnisblaðsins er að finna yfirlit um breytingartillögur ráðuneytisins.

II. Tilefni lagasetningarinnar

Með frumvarpinu er kveðið á um ný heildarlög um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja sem innleiðir meginhluta tilskipunar 2014/59/ESB (svonefndrar BRRD – tilskipunar) í íslenskan rétt. Vísað er til greinargerðar frumvarpsins varðandi tilefni og nauðsyn lagabreytinganna og samantekt á meginefni frumvarpsins.

III. Viðbrögð við umsögnum sem bárust efnahags- og viðskiptanefnd

Undanþága frá gildissviði frumvarpsins – Lánasjóður sveitarfélaga ohf. og Byggðastofnun.

Í umsögn Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. er sú breyting lögð til að lánasjóðurinn verði undanskilinn ákvæðum frumvarpsins. Undanþágubeiðnin er rökstudd með vísan til þess að Lánasjóði sveitarfélaga ohf. ásamt Íbúðalánasjóði og Byggðastofnun hafi verið bætt við upptalningu á undanþegnum aðilum með aðlögun á ákvæði 5. mgr. 2. gr. tilskipunar 2013/36/ESB (svonefnd CRD IV tilskipun), þegar sú tilskipun var tekin upp í EES samninginn, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2019. Í ljósi þess að skilgreining BRRD tilskipunarinnar á hugtakinu „lánastofnun“ vísar til þess hvernig hugtakið er skilgreint í bankaregluverki Evrópusambandsins (svonefnt CRD IV/CRR regluverk), að teknu tilliti til þeirra undanþágu sem fram kemur í 5. mgr. 2. gr. CRD IV tilskipunarinnar, sé rétt að undanskilja lánasjóðinn frá gildistöku laganna.

Markmið þeirrar aðlögunar sem gerð var með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 79/2019 var að veita íslenskum stjórnvöldum svigrúm til að gera vægari kröfur til Byggðastofnunar, Íbúðalánasjóðs og Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. en evrópska regluverkið

mælir fyrir um með tilliti til smæðar og sérstaks hlutverks þessara fyrirtækja. Lánasjóður sveitarfélaga ohf. og Byggðastofnun hafa starfsleyfi sem lánafyrirtæki samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og teljast því til lánastofnana samkvæmt þeim lögum og því frumvarpi sem hér er umfjöllunarefni þessa minnisblaðs.

Við samningu frumvarpsins var ráðuneytið meðvitað um sérstakt hlutverk Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. og Byggðastofnunar en þegar frumvarpið var lagt fram á Alþingi lá ekki fyrir hvort rétt væri að kveða á um sérstaka undanþágu í þessu frumvarpi eða nálgast málið á annan og heildstæðari hátt. Skilgreining á hugtakinu „lánastofnun“ í frumvarpinu er sú sama og í lögum um fjármálafyrirtæki og því var talið æskilegt við vinnslu frumvarpsins að breytingar, eftir atvikum á lögum, vegna sérstöðu lánasjóðsins og Byggðastofnunar, ættu sér stað á öðrum vettvangi. Ráðuneytið var í samskiptum við lánasjóðinn undir lok ársins 2019 varðandi það hvort ástæða væri til að undanskilja sjóðinn hluta þess regluverks sem gildir um lánastofnanir samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Í ljósi þess að engar lagabreytingar eru áformaðar, að svo stöddu, sem varða stöðu Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. og Byggðastofnunar innan bankaregluverksins tekur ráðuneytið undir með lánasjóðnum og telur rétt að undanskilja hann ákvæðum frumvarpsins.

Ráðuneytið kallaði eftir afstöðu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins þar sem málefni Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. og Byggðastofnunar heyra undir það ráðuneyti. Þá átti ráðuneytið í samskiptum við Fjármálaeftirlit Seðlabankans vegna málsins. Afstaða samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er sú að ráðuneytið leggur áherslu á á að Lánasjóður sveitarfélaga og Byggðastofnun verði undanskilin lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja í ljósi hlutverks þeirra og stöðu. Þá gerir Fjármálaeftirlit Seðlabankans ekki athugasemd við að Byggðastofnun og Lánasjóður sveitarfélaga ohf. verði undanþegin gildissviði frumvarpsins.

Ráðuneytið telur þó rétt að undanþágan verði veitt með viðbót við 2. gr. frumvarpsins sem fjallar um gildissvið, í stað þess að leggja til breytta skilgreiningu á hugtakinu „lánastofnun“ líkt og fram kemur í tillögu Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. Ný 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins kveði því á um undanþágu frá gildissviði frumvarpsins og taki undanþágan bæði til lánasjóðsins og Byggðastofnunar.

Samþykki ráðherra á skilaáætlunum kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja.
Í umsögn Seðlabanka Íslands er lagt til að áskilnaður frumvarpsins um að ráðherra veiti samþykki sitt fyrir ákvörðunum um skilaáætlanir kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja verði felldur brott. Að mati Seðlabankans er áskilnaðurinn bæði umfram skyldu BRRD tilskipunarinnar og einnig sé fyrirkomulagið óheppilegt, þar sem ákvarðanataka ráðherra á fyrri stigum geti heft seinni tíma ákvarðanatöku hans.

BRRD tilskipunin kveður á um lágmarkssamræmingu og er aðildarríkjum heimilt að ganga lengra við innleiðingu hennar og setja reglur sem eru strangari eða til viðbótar þeim sem kveðið er á um í tilskipuninni. Varðandi aðkomu ráðherra að ákvörðunartöku á grundvelli ákvæða frumvarpsins var meðal annars litið til norsku laganna sem innleiddu BRRD tilskipunina þar í landi. Í Noregi tekur ráðherra ákvörðun um skilameðferð fyrirtækis, einingar eða samstæðu þrátt fyrir að norska fjármálaeftirlitið (n. Fynanstilsynet) fari með skilavald. Aðrar ákvarðanir sem fram koma í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru háðar fyrirfram samþykki viðeigandi ráðuneytis í Noregi, sbr. 2. mgr. 20.-3. gr. þarlendra laga um fjármálafyrirtæki og fjármálastarfsemi.

Þrátt fyrir framangreint tekur ráðuneytið þó undir með Seðlabankanum um að ráðherra hafi ríkan upplýsingarétt samkvæmt frumvarpinu, sbr. 3. mgr. 5. gr., og ætti því ávallt að geta verið nægjanlega upplýstur um helstu ákvarðanir. Ráðuneytið leggst því ekki gegn þeirri breytingartillögu sem fram kemur í umsögn Seðlabankans.

Forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot.
Í umsögn Fjármálaeftirlitsins kemur fram ábending um að skýrara væri að vísa beint til laga um gjaldþrotaskipti og laga um fjármálafyrirtæki í í 1. mgr. 28. gr. og 5. tölul. 1. mgr. 58. gr. frumvarpsins, í stað þess að vísa til „meginreglna um forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot".

Í 1. mgr. 60. gr. enskrar útgáfu BRRD tilskipunarinnar, sem ætlað er að innleiða í 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins, kemur eftirfarandi fram: *„in accordance with the priority of claims under normal insolvency proceedings, in a way that produces the following results".* Ráðuneytið tekur undir með Fjármálaeftirlitinu um að það valdi óskýrleika að tala um „meginreglur" í umræddum ákvæðum. Ráðuneytið er þó þeirrar skoðunar að orðalagið „forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot" sé fullnægjandi hvað skýrleika varðar. Um er að ræða orðalag sem er viðtekið í löggjöf á fjármálamarkaði ásamt því sem tilvísun til laga um gjaldþrotaskipti og laga um fjármálafyrirtæki, þ.m.t. viðeigandi kafla laganna, kemur fram í skýringum við ákvæðin.

Ráðuneytið leggur því til að orðin „meginreglna um" verði felld brott á báðum þeim stöðum sem Fjármálaeftirlitið bendir á í umsögn sinni og einnig í 4. tölul. 1. mgr. 58. gr. frumvarpsins þar sem orðin koma líka fram. Breytingin leiðir af sér viðeigandi breytingu á beygingarendingu orðsins forgangsröð í 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins.

Tilkynning héraðsdóms til skilavalds varðandi kröfu um slit eða gjaldþrot.
Í umsögn Fjármálaeftirlitsins kemur fram ábending varðandi 84. gr. frumvarpsins sem fjallar um tilkynningarskyldu héraðsdóms til skilavaldsins vegna kröfu um slit eða gjaldþrotaskipti á fyrirtæki eða einingu. Fjármálaeftirlitið leggur til að ákvæðið verði rýmkað þannig að tilkynningarskylda stofnist einnig ef fram kemur beiðni um nauðasamninga eða beiðni um heimild til greiðslustöðvunar.

Í 3. mgr. 99. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, er fjallað um tilkynningarskyldu héraðsdóms til Fjármálaeftirlitsins vegna framkominnar beiðni lánastofnunar um heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings. Með frumvarpinu er gildissvið A-hluta XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki rýmkað á þann hátt að kaflinn mun einnig gilda um verðbréfafyrirtæki sem falla undir gildissvið frumvarpsins, verði það að lögum, sbr. breytingar í l-m-lið 1.tölul. 103. gr. frumvarpsins. Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, sbr. lög nr. 92/2019, er því ljóst að Seðlabankinn mun fá tilkynningu frá héraðsdómi sem varðar beiðni um nauðasamninga eða beiðni um heimild til greiðslustöðvunar.

Þrátt fyrir framangreint er ráðuneytið þó þeirrar skoðunar að tryggara sé að rýmka gildissvið 84. gr. frumvarpsins og bæta við orðunum „framkomna beiðni um heimild til að leita greiðslustöðvunar eða nauðasamnings". Að mati ráðuneytisins er slíkt til þess fallið að auka skýrleika og þá verður einnig að líta til þess að 84. gr. kemur í veg fyrir að héraðsdómur taki afstöðu til beiðni eða kröfu með úrskurði í sjö daga frá tilkynningu til skilavalds. Engin

sambærileg takmörkun fylgir tilkynningarskyldu héraðsdóms skv. 3. mgr. 99. gr. laga um fjármálafyrirtæki og því tekur ráðuneytið undir með Fjármálaeftirlitinu og telur rétt að ákvæðinu verði breytt til samræmis við framangreint.

Atkvæðisréttur skilavaldsins vegna sölu rekstrar.
Í umsögn Fjármálaeftirlitsins kemur fram að kveða þurfi með skýrari hætti á um það í 3. mgr. 42. gr. frumvarpsins að á skilavaldinu hvíli engin skylda til að nýta atkvæðisrétt á meðan það fer með hann, þegar skilaúrræðinu sala rekstrar er beitt. Ráðuneytið telur ekki þörf á breytingu hvað þetta varðar þar sem fram kemur í umræddu ákvæði að skilavaldið beri „enga ábyrgð gagnvart kaupanda á því **hvort** eða hvernig það nýtir atkvæðisrétt sinn". Í skýringum við ákvæði 42. gr. frumvarpsins kemur svo meðal annars fram að skilavaldinu sé „ekki skylt að nýta atkvæðisrétt sem það fer með samkvæmt greininni".

Aðrar athugasemdir Fjármálaeftirlitsins.
Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er bent á nokkur atriði til viðbótar þeim sem fjallað hefur verið um hér að framan. Fjármálaeftirlitið bendir réttilega á að um ranga tilvísun sé að ræða í 5. mgr. 23. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu er rétt að vísa til 2. mgr. greinarinnar en ekki 3. mgr. líkt og gert er í frumvarpinu. Þá tekur ráðuneytið undir tillögur Fjármálaeftirlitsins að breytingum á 94. gr. frumvarpsins sem fjallar um stjórnvaldssektir. Varðandi innleiðingu á undirgerðum BRRD tilskipunarinnar telur ráðuneytið að rétt sé að halda frumvarpinu óbreyttu hvað það varðar. Í frumvarpinu er lagt upp með að Seðlabankinn setji reglur til innleiðingar á undirgerðum framkvæmdastjórnar ESB sem byggjast á tæknilegum eftirlitsstöðlum eða framkvæmdastöðlum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar. Ráðuneytið setur svo reglugerðir til innleiðingar á framseldum reglugerðum ESB sem ekki byggjast á tæknistöðlum. Þetta upplegg er í samræmi við heildstæða nálgun innleiðinga á undirgerðum með stjórnvaldsfyrirmælum á fjármálamarkaði.

Fjármögnun skilasjóðs og sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki.
Í umsögn Arion banka hf. er vikið að auknum fjármögnunarkostnaði fjármálafyrirtækja sem fylgt getur lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar (MREL) og sköttum og gjöldum sem lögð eru á fjármálafyrirtæki. Hið síðarnefnda er rætt í víðu samhengi í umsögninni en einkum í tengslum við gjaldtöku í skilasjóð, sem stofna skal samkvæmt frumvarpinu. Í umsögninni ítrekar Arion banki fyrri áskorun til stjórnvalda um kortlagningu og heildarstefnumörkun að því er varðar skattheimtu og rekstrarumhverfi viðskiptabanka.

Í þessu samhengi vill ráðuneytið vekja athygli á stefnumörkun stjórnvalda um skattheimtu og rekstrarumhverfi fjármálafyrirtækja. Fjármálaætlun ríkisstjórnarinnar er gerð á hverju ári en hún felur í sér heildarstefnumörkun um skattheimtu og útgjöld ríkissjóðs. Áætlunin felur í sér heildstæða greiningu á stöðu efnahagsmála, sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðunum verði náð. Skattheimta viðskiptabanka, líkt og allra annarra skattaðila, skoðast í þessu heildarsamhengi á hverju ári. Á grunni slíkrar stefnumótunar var t.d. nýlega lögfest þrepaskipt lækkun á sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki. Þá voru iðgjöld í Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta einnig lækkuð umtalsvert með lögum nr. 59/2019 sem komu til framkvæmda 1. september 2019.

Í umsögn Arion banka er gjaldtaka í skilasjóð, sem frumvarpið felur í sér, nefnd sem dæmi um „víðtæka og sívaxandi skattheimtu" af viðskiptabönkum. Þá kemur sú afstaða fram í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja að "ekki komi til greina að leggja bæði á bankaskatt og gjald í skilasjóð". Það er rétt að frumvarpið felur í sér stofnun skilasjóðs sem þarf að hafa náð

a.m.k. 1% af tryggðum innstæðum fyrir lok árs 2027 enda gerir tilskipunin kröfu um slíkt fjármögnunarfyrirkomulag. Fyrst um sinn, eða árin 2020 og 2021, er þó ráðgert að uppbygging skilasjóðs fari fram með tilflutningi fjármuna úr innstæðudeild Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) í nýja deild innan TIF – skilasjóð. Að þessum tveimur árum liðnum er áformað að gjaldtaka í sjóðinn verði í samræmi við sérstaka reglugerð ESB um hana sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn. Á næstu tveimur árum er þannig ekki gert ráð fyrir aukinni gjaldtöku og ráðuneytið áformar auk þess að taka iðgjaldagreiðslur til TIF aftur til endurskoðunar samhliða vinnu við innleiðingu á reglugerð um gjaldtöku í skilasjóðinn.

IV. Önnur atriði

Breyting á 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. frumvarpsins.

Ráðuneytinu barst ábending frá Landsbankanum hf. um 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. frumvarpsins, en greinin fjallar um takmarkanir á eftirgjöf. Ábendingin varðaði fyrst og fremst skýringartexta í greinargerð við 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. frumvarpsins sem byggir á 2. undirmgr. 2. mgr. 44. gr. BRRD tilskipunarinnar. Í greinargerðartexta um ákvæðið kemur fram að það komi „ekki í veg fyrir að eftirgjöf sé beitt á þann hluta eigna í tryggingasafni sem nemur hærri fjárhæð en uppreiknaðri heildarfjárhæð höfuðstóls útgefinna sértryggðra skuldabréfa“. Réttilega er bent á að hálfu Landsbankans að hér ætti að vera rætt um skuldir en ekki eignir í tryggingarsafni.

Þrátt fyrir að umrætt ákvæði sé ekki efnislega rangt heldur skýring ákvæðisins í greinargerðartexta leggur ráðuneytið til breytingu á ákvæðinu til samræmis við ábendingu Landsbankans. Um þýðingarmikið ákvæði er að ræða og nauðsynlegt að efnislega réttur skilningur sé lagður til grundvallar við túlkun þess. Ákvæðið má skýra með eftirfarandi dæmi. Gefnar eru út tryggðar skuldbindingar, t.d. sértryggð skuldabréf, að höfuðstól 1 ma. kr. tryggt með 1 ma. kr. veði. Síðan rýrnar veðið niður í 800 m. kr. og er þá hægt að beita eftirgjöf á veðtryggðu 1. ma. kr. skuldina niður í 800 m. kr. Til að skerpa á ákvæðinu leggur ráðuneytið til að nýr málsliður bætist við 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. frumvarpsins sem hljóðar svo: „Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að eftirgjöf verði beitt á sérhvern hluta tryggðra skuldbindinga sem nemur hærri fjárhæð en uppreiknað virði eigna, tryggingar, veðs eða veðláns sem lagt er fram til tryggingar skuldbindingunum.“

V. Yfirlit yfir breytingar sem lagðar eru til í minnisblaðinu á ákvæðum frumvarpsins

2. gr. frumvarpsins

Við 2. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein, sem verði 2. mgr., svohljóðandi:
Lög þessi gilda ekki um Lánasjóð sveitarfélaga ohf. og Byggðastofnun.

5. gr. frumvarpsins

Eftirfarandi breytingar verði á 5. gr. frumvarpsins:

a. Orðin „um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki skv. 9. eða 10. gr.“ í 1. mgr. falli brott.
b. Í stað orðsins „Seðlabanki“ í 2. málsl. 3. mgr. komi: Seðlabanka.

23. gr. frumvarpsins

Í stað tilvísunarinnar „3. mgr.“ í 5. mgr. komi: 2. mgr.

28. gr. frumvarpsins

Í stað orðanna „meginreglna um forgangsröð“ í 1. mgr. komi: forgangsraðar.

56. gr. frumvarpsins
Við 2. tölul. 1. mgr. frumvarpsins bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að eftirgjöf verði beitt á sérhvern hluta tryggðra skuldbindinga sem nemur hærri fjárhæð en uppreiknað virði eigna, tryggingar, veðs eða veðláns sem lagt er fram til tryggingar skuldbindingunum.

58. gr. frumvarpsins
Orðin „meginreglur um“ í 4. og 5. tölul. 1. mgr. falli brott.

84. gr. frumvarpsins
Eftirfarandi breytingar verði á 84. gr. frumvarpsins:
a. 1 málsl. orðist svo: Héraðsdómur skal þegar í stað tilkynna skilavaldinu um framkomna beiðni um heimild til að leita greiðslustöðvunar eða nauðasamnings, eða kröfu um slit eða gjaldþrotaskipti á fyrirtæki eða einingu.
b. Á eftir orðinu „synja“ í 2. málsl. komi: beiðninni eða.

94. gr. frumvarpsins
Eftirfarandi breytingar verði á 94. gr. frumvarpsins:
a. Orðin „og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af brotinu” í 2. mgr. falli brott.
b. Orðin “hins brotlega” í c-lið 3. mgr. falli brott.

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. desember 2019
Tilvísun: 2019110028

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, 361. mál.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis þann 13. nóvember sl. þar sem óskað var umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Með frumvarpinu eru lagt til að sá hluti tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja sem fjallar um skilavald, skilaáætlun, skilameðferð, lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar og skilasjóð verði innleiddur í íslenskan rétt Sá hluti tilskipunarinnar sem fjallar um tímanleg inngrip og endurbótaáætlun var innleiddur með lögum nr. 54/2018 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki.

Fjármálaeftirlitið hefur farið yfir frumvarpið og styður framgang þess. Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands hafa þegar hafið undirbúning að fyrirkomulagi skilavalds í sameinuðum Seðlabanka.

Fjármálaeftirlitið telur þó ástæðu til að koma fáeinum athugasemdum á framfæri við nefndina vegna frumvarpsins.

Í 1. mgr. 28. gr. og 5. tl. 1. mgr. 58. gr. frumvarpsins er talað um „meginreglur um forgangsröð krafna við slit eða gjaldþrot". Í athugasemdum við 28. gr. segir að vísað sé til þess að „taka skuli mið af meginreglum laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, þ.m.t. XVII. kafla þeirra laga, og XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002". Það væri mun skýrara að vísa til laga um gjaldþrotaskipti í frumvarpstextanum og eftir atvikum viðkomandi ákvæða laga um fjármálafyrirtæki í stað þess að vísa til „meginreglna".

Í 5. mgr. 23. gr. frumvarpsins segir að Seðlabanki Íslands skuli setja reglur um skrá yfir skuldbindingar sem undanþága skv. 3. mgr. gildir um. Væntanlega á að vísa til 2. mgr. þarna en ekki 3. mgr.

Í 3. mgr. 42. gr. frumvarpsins segir að skilavaldið beri enga ábyrgð gagnvart kaupanda á því hvort og hvernig það nýtir atkvæðisrétt samkvæmt greininni. Í b-lið 9. mgr. 38. gr. tilskipunarinnar segir: „the acquirer's voting rights attached to such shares or other instruments of ownership shall be suspended and vested solely in the resolution authority, which shall have no obligation to exercise any such voting rights and which shall have no liability whatsoever for exercising or refraining from exercising any such voting rights". Að mati Fjármálaeftirlitsins vantar að kveða á um það í frumvarpstextanum, eða a.m.k. í athugasemdum með ákvæðinu, að á skilavaldinu hvíli

engin skylda til að nýta atkvæðisréttinn á meðan að skilavaldið fer með hann, sbr. það sem segir í framangreindum texta tilskipunarinnar.

Í 84. gr. frumvarpsins segir að héraðsdómur skuli þegar í stað tilkynna skilavaldinu um kröfu um slit eða gjaldþrotaskipti á fyrirtæki eða einingu. Lagt er til að ákvæðið kveði einnig á um það að héraðsdómur skuli tilkynna skilavaldinu ef fram kemur beiðni um nauðsamninga eða beiðni um heimild til greiðslustöðvunar.

Í 2. mgr. 94. gr. frumvarpsins segir að sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið ákveðinni fjárhæð eða 10% af síðasta samþykkta 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." Lagt er til að setningin í gæsalöppunum sé felld út þar sem hún þrengir sektarheimildina og ekki er að finna þessa kröfu í tilskipuninni sjálfri.

Í c.-lið 3. mgr. 94. gr. frumvarpsins er kveðið á um að við ákvörðun sekta skuli m.a. litið til ábyrgðar hins brotlega hjá lögaðila. Lagt er til að orðin „hjá lögaðila" verði felld út þar sem í tilskipuninni er segir eingöngu „the degree of responsibility of the natural or legal person responsible".

Að lokum skal á það bent að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ýmsar evrópskar framkvæmdareglugerðir, sem mæla fyrir um nánari framkvæmd tæknilegra atriða sem fjallað er um í frumvarpinu, verði innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum. Slíkt hefur tíðkast um nokkurt skeið og er því engin athugasemd gerð við það. Fjármálaeftirlitið bendir þó á að í sumum tilfellum getur það verið vafa undirorpið hvort best sé að innleiða slíkar reglugerðir með setningu reglugerðar af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytis eða reglna af hálfu Fjármálaeftirlitsins (Seðlabanka Íslands). Fjármálaeftirlitið hefur við rýni frumvarpsins fundið nokkur tilvik þar sem hugsanlegt er að heppilegra sé að evrópsku reglugerðirnar séu innleiddar með setningu reglugerða í stað reglna, og helgast það af því að umræddar reglugerðir varða störf skilavaldsins en leggja ekki skyldur á herðar lánastofnunum. Fjármálaeftirlitið hefur sent fjármála- og efnahagsráðuneyti ábendingu með nokkrum slíkum tilvikum og óskað eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvor leiðin, þ.e. reglugerðir eða reglur, sé heppilegri til að innleiða viðkomandi evrópskar reglugerðir. Sé það mat ráðuneytisins að betur fari að innleiða viðkomandi gerðir með setningu reglugerða, kann það að leiða til breytinga á viðkomandi ákvæðum í frumvarpinu og væri heppilegt að gera þær breytingar við þinglega meðferð frumvarpsins.

Fulltrúar Fjármálaeftirlitsins eru reiðubúnir að mæta á fund nefndarinnar sé þess óskað og gera nánari grein fyrir umsögninni og svara spurningum nefndarmanna.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Anna Mjöll Karlsdóttir

Guðrún Finnborg Þórðardóttir

Katrínartún 2 | 105 Reykjavík | Sími: 520 3700 | fme@fme.is | www.fme.is

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Hagsmunasamtök Heimilanna

13. febrúar 2020

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 361. mál á 150. löggjafarþingi

Skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja

Með frumvarpi þessu er ætlunin að innleiða í íslenskan rétt meginefni tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (BRRD). Allt frá fjármálahruninu 2008 hefur víða orðið mikil þróun á regluverki á þessu sviði, ekki síst á vettvangi Evrópusambandsins. Þær reglur sem hér um ræðir endurspegla að miklu leyti þá hugmyndafræði sem lá til grundvallar slitameðferð íslensku bankanna, að kröfuhafar þeirra skyldu sæta því tapi sem af falli þeirra leiddi í stað þess að ríkið hlaupi undir bagga með fallandi fyrirtækjum. Því ber að fagna en um leið er ástæða til að hafa varann á varðandi innstæðutryggingar.

Hagsmunasamtök heimilanna hafa þá skýru og afdráttarlausu afstöðu að tapi og óþægindum vegna falls banka megi **aldrei velta yfir á almenning**. Á það reyndi í síðasta hruni með eftirminnilegum hætti vegna innlána sem íslenskir bankar höfðu tekið við frá erlendum viðskiptavinum, en eftir langa og erfiða baráttu tókst almenningi að hafna því að ríkissjóður yrði gerður fjárhagslega ábyrgur fyrir þeim skuldbindingum viðkomandi banka. **Slíka ríkisábyrgð má aldrei í lög leiða**. Þess vegna er mikilvægt að efnahags- og viðskiptanefnd fari vandlega yfir frumvarpið með hliðsjón af því. Enn fremur verður að bóka skýran fyrirvara í sameiginlegu EES-nefndinni við meðferð reglna um innstæðutryggingar, þess efnis að ríkissjóður Íslands verði aldrei fjárhagslega ábyrgur fyrir þeim.

Meðal þess sem vekur miklar áhyggjur um að eignir banka muni ekki hrökkva fyrir skuldbindingum þeirra við innstæðueigendur í næsta hruni, er stóraukin og sívaxandi útgáfa sértryggðra skuldabréfa. Kröfur á grundvelli þeirra eru veðkröfur og ganga sem slíkar framar forgangskröfum við slitameðferð fjármálafyrirtækja. Með þessu er forgangur innlánskrafna sem var lögfestur hér á landi í síðasta hruni beinlínis sniðgenginn. Einfalt ráð til að bregðast við því væri að veita kröfum innstæðutryggingasjóðs forgang yfir veðkröfur með því að gera þær að lögveðskröfum, sem ganga framar samningsveðum. Tillaga að útfærslu á frumvarpi þar að lútandi kemur fram á fylgiskjali með umsögn þessari.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Fylgiskjal I.

Drög að frumvarpi til laga

um breytingar á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, með síðari breytingum (lögveð tryggingarsjóðs).

Flm.: …

1. gr.

2. málsl. 3. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Krafa sjóðsins nýtur lögtaksréttar og lögveðsréttar sem gengur framar samningsveðum og er jafnframt aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið frumvarps þessa er að girða fyrir sniðgöngu forgangs krafna vegna innstæðna samkvæmt 103. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 með veðsetningu á eignum fjármálafyrirtækis. Ákvæðið á rætur að rekja til laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008. Lagt er til að forgangur krafna vegna innstæðna samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta verði tryggður með því að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta lögveð fyrir slíkum kröfum.

LÁNASJÓÐUR SVEITARFÉLAGA

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

b/t Óla Björns Kárasonar, formanns

nefndasvid@althingi.is og olibjorn@althingi.is

Reykjavík, 2. desember 2019.

Efni: Umsögn Lánasjóðs sveitafélaga ohf. um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (361. mál, þingskjal 426)

Með umsögn þessari leggur Lánasjóður sveitarfélaga ohf. til þá breytingu á frumvarpi til laga um skilameðferð lánstofnana og verðbréfafyrirtækja, að sjóðurinn verði undanþeginn ákvæðum laganna. Slík breyting er í samræmi við efni tilskipunar Evrópusambandsins um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja nr. 2014/59/ESB[1] sem frumvarpinu er ætlað að innleiða.

1) *Almennt um Lánasjóð sveitarfélaga ohf.*

Lánasjóður sveitarfélaga ohf. var settur á fót með lögum nr. 150/2006. Þar er mælt fyrir um stofnun sjóðsins, eignarhald og það markmið að veita sveitarfélögum og stofnunum og fyrirtækjum í þeirra eigu (eða í eigu þeirra og ríkisins) lán til verkefna sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Jafnframt er mælt fyrir um að Lánasjóðurinn skuli starfa sem lánafyrirtæki skv. lögum um fjármálafyrirtæki og hafa starfsleyfi sem slíkur. Fellur sjóðurinn undir hugtakið lánastofnun skv. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

2) *Breyting á stöðu Lánasjóðsins með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar*

Með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 79/2019, um breytingu á IX. viðauka EES samningsins, var Lánasjóðurinn efnislega felldur undan því að teljast til lánastofnunar skv. regluverki EES.[2]

Umrædd ákvörðun tók tilskipun ESB nr. 2013/36/ESB um aðgang að starfsemi lánastofnana og varfærniseftirlit með lánastofnunum og fjárfestingafyrirtækjum inn í EES samninginn. Um er að ræða lykiltilskipun varðandi starfsemi fjármálafyrirtækja, sem oft er vísað til í öðrum gerðum á þessu sviði, sbr. t.d. 1. málsgrein 1. greinar reglugerðar ESB nr. 575/2013.[3]

---

[1] Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investments firms [...]. (BRRD)

[2] Alþingi samþykkti þann 18. nóvember sl. þingsályktunartillögu (189. mál, þingskjal 191) um að heimila ríkisstjórninni að staðfesta umrædda ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 79/2018.

[3] Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013 frá 26. júní 2013 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnannir og verðbréfafyrirtæki og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012.

Lánasjóður sveitarfélaga ohf., Borgartúni 30, pósthólf 8100, 128 Reykjavík, kt. 580407-1100, sími 515 4900, fax 515 4903, www.lanasjodur.is

Í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 79/2018 er í e-lið, 1. töluliðar, 1. greinar er mælt fyrir um aðlögunartexta við grein 2(5) í tilskipun 2013/36/ESB. Aðlögunin felst í því að við upptalningu á þeim lögaðilum sem tilskipunin tekur ekki til er bætt við eftirtöldum lögaðilum á Íslandi: Byggðastofnun, Íbúðalánasjóði og Lánasjóði sveitarfélaga ohf.[4]

Vegna þessa kallaði Lánasjóðurinn eftir upplýsingum frá stjórnvöldum um markmið framangreindrar breytingar á IX. viðauka EES samningsins varðandi sjóðinn.

Í meðfylgjandi bréfi Fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 7. nóvember 2019, kom fram að við upptöku tilskipunar 2013/36/ESB í EES samninginn hefði verið horft til stöðu sjóðsins. Nánar, að Lánasjóðurinn sé ekki hefðbundin lánastofnun heldur félag í eigu sveitarfélaga sem veiti þeim og fyrirtækjum þeirra lán til verkefna sem hafa almenna efnahagslega þýðingu.

Þá sagði að „markmið aðlögunarinnar var að veita íslenskum yfirvöldum svigrúm til að gera vægari kröfur til sjóðsins en evrópska regluverkið mælir fyrir um með tilliti til smæðar og sérstaks hlutverks sjóðsins". Jafnframt sagði, að undanþágan veitti „færi á að undanþiggja sjóðinn hluta þess regluverks sem gildir almennt um lánastofnanir á grundvelli tilskipunar 2013/36/ESB og tengdra gerða".

3) *Undanþága Lánasjóðsins frá lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, sbr. tilskipun nr. 2014/59/ESB*

Ákvæði tilskipunar nr. 2014/59/ESB um skilameðferð tekur til þeirra fjármálafyrirtækja, þ.e. lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, sem falla undir ákvæði tilskipunar nr. 2013/36/ESB. Hins vegar eru þeir lögaðilar, sem falla utan tilskipunar 2013/36/ESB skv. grein 2(5) í þeirri tilskipun, einnig undanskildir tilskipun 2014/59/ESB um skilameðferð. Þetta leiðir af ákvæðum 1. og 2. gr. tilskipunar 2014/59/ESB.

Þannig mælir 1. gr. tilskipunar nr. 2014/59/ESB fyrir um þær tegundir lögaðila, sem falla undir efni tilskipunarinnar, þ.m.t. fyrirtæki (e. *institutions*) skv. a-lið, 1. mgr., 1. gr. Hugtakið fyrirtæki (e. *institutions*) er skilgreint í 23. tl., 1. mgr., 2. gr., sem lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki (e. *a credit institution or an investment firm*). Þá er hugtakið lánastofnun (e. *credit institution*) skilgreint í 2. tl., 1. mgr., 2. gr. tilskipunarinnar sem „lánastofnun skv. skilgreiningu 1. tl., greinar 4(1) í Reglugerð (ESB) nr. 575/2013, að undanskildum þeim lögaðilum sem vísað er til í grein 2(5) í tilskipun 2013/36/ESB"[5] [undirstrikun LS].

Af framangreindu er ljóst að tilskipun ESB um skilameðferð lánastofnana er ekki ætlað að taka til þeirra lögaðila sem falla utan efnis tilskipunar nr. 2013/36/ESB.[6]

---

[4] Ákvæði 2(5) hljóðar svo (á undan upptalningu): „This Directive does not apply to the following."

[5] 'Credit instiution' means a credit insitution as defined in point 1 of Article 4(1) of Regulation (EU) No 575/2013, not including the entities referred to in Article 2(5) of Directive 2013/36/EU.

[6] Sjá jafnframt formálsorð tilskipunar 2014/59/ESB, málsgrein 11, þar sem segir: „*In order to ensure consistency with existing Union legislation in the area of financial services as well as the greatest possible level of financial stability across the spectrum of institutions, the resolution regime should apply to institutions subject to the prudential requirements laid down in Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council and Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council.*"

Þar sem Lánasjóður sveitarfélaga er (með aðlögunartexta) talinn upp í grein 2(5) í tilskipun 2013/36/ESB sem lögaðili er fellur utan þeirrar tilskipunar, þá ber ekki að fella sjóðinn undir lög um skilameðferð lánastofnana.

Önnur niðurstaða færi gegn skýrum ákvæðum tilskipunar 2014/59/ESB um skilameðferð og legði íþyngjandi skyldur á Lánasjóðinn (og um leið íslensk sveitarfélög) umfram þær skyldur sem lagðar eru á sams konar aðila í öðrum EES ríkjum. Jafnframt færi það þvert gegn yfirlýstu markmiði íslenskra stjórnvalda um að gera vægari kröfur til sjóðsins en mælt er fyrir um í regluverki ESB, sbr. áðurnefnt bréf Fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

4) *Niðurlag og tillaga að breytingu á frumvarpi*

Með vísan til framangreinds leggur Lánasjóður sveitarfélaga til eftirfarandi breytingu á frumvarpinu til samræmis við efni tilskipunar 2014/59/ESB:

Ákvæði 21. töluliðar, 1. málsgreinar, 2. greinar hljóði svo:

> „*Lánastofnun*: Fjármálafyrirtæki sem tekur á móti innlánum eða öðrum endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi og veitir lán fyrir eigin reikning. Fjármálafyrirtæki sem hefur fengið starfsleyfi skv. 1.-3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki telst vera lánastofnun, að undanskildum Lánasjóði sveitarfélaga ohf. sem fellur ekki undir lög þessi."

Lánasjóður sveitarfélaga er reiðubúinn að veita frekari upplýsingar og mæta til fundar hjá nefndinni ef óskað er eftir.

Virðingarfyllst,

Óttar Guðjónsson,

framkvæmdastjóri.

Afrit:

Umhverfis- og samgöngunefnd, c/o Bergþór Ólason formaður, bergthorola@althingi.is

Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri skrifstofu sveitarstjórnar- og byggðarmála, hermann.saemundsson@srn.is

SAMTÖKFJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA
Icelandic Financial Services Association

2. desember 2019

Efnahags- og viðskiptaefnd Alþingis

Alþingi við Austurvöll

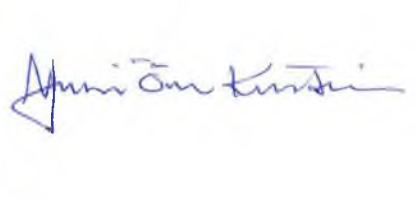
Varðar: Frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, mál nr. 361

Vísað er til erindis nefndarinnar varðandi umsögn um ofangreint frumvarp. Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) mæla með samþykkt frumvarpsins.

Efni frumvarpsins er innleiðing á hluta ákvæða tilskipunar Evrópusambandsins um endurreisn og skilameðferð (2014/54/EU), þ.e. þeim hluta sem lýtur að skilameðferð, skilavaldi, lágmarki hæfra eigna til eftirgjafar, skilasjóð og forgangsröð krafna í bú fyrirtækja sem lögin ná til. Hluti ákvæða tilskipunarinnar hefur þegar verið leiddur í lög hér á landi með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 54/2018. Það eru ákvæði um endurbótaáætlun og snemmbær inngrip. Samtök fjármálafyrirtækja hafa átt fulltrúa í nefnd sem vann að samningu þessara frumvarpa.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu er gert ráð fyrir að árin 2020 og 2021 verði skilasjóður fjármagnaður með tilflutningi fjár frá Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta, 1,2 milljarðar króna hvort ár. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hafin sé undirbúningur að varanlegu fyrirkomulagi gjaldtöku í sjóðinn í samræmi við reglugerð ESB nr. 2015/63. Að mati SFF þarf að hafa í huga samspil þeirrar gjaldtöku við álagningu bankaskatts. Bæði gjöldin eru lögð á skuldir fjármálafyrirtækja. Afstaða SFF er að ekki komi greina að leggja bæði á bankaskatt og gjald í skilasjóð. Þannig felldu Svíar niður bankaskatt samhliða því að greiðslur hófust í sænska skilasjóðinn.

Virðingarfyllst,



4. desember 2019
1911039

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja - 150. löggjafarþing, 361. mál.

Með tölvupósti, dags. 13. nóvember 2019, óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, 361. mál. Með frumvarpinu eru lögð til heildarlög um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja þar sem mælt er fyrir um viðbrögð og aðgerðir til að takast á við erfiðleika eða áföll í rekstri fjármálafyrirtækja. Frumvarpið er annar áfangi innleiðingar á efnisreglum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja („BRRD") í íslenskan rétt.

Með frumvarpinu er kveðið á um svonefnt *skilavald*, sem heyrir undir Seðlabanka Íslands og hefur með höndum stjórnsýsluvald til að grípa til aðgerða og sinna verkefnum eins og nánar er greint frá í frumvarpinu. Er í því sambandi horft til sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins í eina stofnun, sbr. lög nr. 92/2019, sbr. einnig lög nr. 91/2019; en frumvarpið gerir ráð fyrir því að skipulag skilavaldsins verði aðskilið annarri starfsemi bankans. Skilavaldið verður nánar staðsett innan Seðlabankans í nýju skipuriti sameinaðrar stofnunar. Seðlabankinn telur það því jákvætt að með frumvarpinu sé bankanum veitt nægjanlegt svigrúm til að ákveða fyrirkomulagið. Almennt styður Seðlabanki Íslands framgang frumvarpsins en gerir eftirfarandi athugasemdir varðandi orðalag 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Fjallað er um hlutverk og verkefni ráðherra í 5. gr. frumvarpsins. Þar segir að ráðherra skuli gefa samþykki í tilfelli ákvarðana um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki skv. 9. eða 10. gr. frumvarpsins og ákvarðana á grundvelli frumvarpsins sem geta haft bein áhrif á ríkissjóð eða kerfislæg áhrif, sbr. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Í því samhengi eru nefnd sem dæmi niðurfærsla og umbreyting fjármagnsgerninga skv. VI. kafla frumvarpsins og skilameðferð fyrirtækis eða einingar skv. 35. gr. frumvarpsins. Í sérstökum

athugasemdum við 1. mgr. 5. gr. í greinargerð sem fylgir frumvarpinu segir:

> *Um 1. mgr. Í ákvæðinu segir að tilteknar ákvarðanir verði ekki teknar án samþykkis ráðherra. Hafi ákvarðanir bein áhrif á ríkissjóð (e. direct fiscal impact) eða kerfislæg áhrif (e. systemic implications) eru þær háðar staðfestingu ráðherra. Í ákvæðinu er einnig tilgreint í dæmaskyni þrenns konar ákvarðanir sem háðar eru staðfestingu ráðherra og gera má ráð fyrir að tvær þeirra hafi þau áhrif sem að framan er lýst. Þrátt fyrir að ákvörðun um samþykkt á skilaáætlun kerfislega mikilvægs fjármálafyrirtækis, sem er ein þeirra ákvarðana sem tilgreindar eru í ákvæðinu, hafi ekki bein áhrif á ríkissjóð eða kerfislæg áhrif við samþykkt áætlunar leggur sú ákvarðanataka grunninn að því hvernig skilameðferð viðkomandi fyrirtækis verði háttað ef til hennar kemur og verði áætluninni hrint í framkvæmd mun það hafa þau áhrif enda ferli skilameðferðar þá hafið.*

Seðlabankinn telur að áskilnaður ákvæðisins um samþykki ráðherra fyrir ákvörðunum um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki sé ástæðulaus og óheppilegur. Af athugasemdum við 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er ljóst að ákvörðun um skilaáætlun kerfislega mikilvægs fjármálafyrirtækis hefur sem slík ekki bein áhrif á ríkissjóð eða kerfislæg áhrif. Þá er áskilnaðurinn umfram lágmarkskröfur um staðfestingu ráðherra skv. BRRD-tilskipuninni, en hún lýtur einungis að staðfestingu ráðherra í þeim tilvikum sem ákvörðunin *hefur* þau áhrif sem um ræðir, sbr. eftirfarandi orðalag 6. mgr. 3.gr. tilskipunarinnar:

> *Where the resolution authority in a Member State is not the competent ministry it shall inform the competent ministry of the decisions pursuant to this Directive and, unless otherwise laid down in national law, have its approval before implementing decisions that have a direct fiscal impact or systemic implications.*

Að mati Seðlabankans kann framangreint fyrirkomulag um aðkomu ráðherra að ákvörðunum um skilaáætlanir kerfislegra mikilvægra fjármálafyrirtækja að hafa áhrif á stöðu hans þegar kemur að öðrum ákvörðunum á grundvelli frumvarpsins. Til að mynda gæti sú staða komið upp að ráðherra myndi vilja hafna ákvörðun um niðurfærslu eða umbreytingu fjármálagerninga, sbr. VI. kafli frumvarpsins. Hins vegar væri sú ákvörðun grundvölluð á skilaáætlun sem hann hefði veitt samþykki sitt fyrir. Þetta kann bersýnilega að valda ákveðnum

vandkvæðum við ákvarðanatöku ráðherra enda ber hann þá að einhverju leyti ábyrgð á áreiðanleika skilaáætlunar með því að hafa gefið henni samþykki á fyrri stigum. Seðlabankinn telur óæskilegt að slík staða geti komið upp og að hún kunni að bitna á ákvarðanatöku samkvæmt frumvarpinu.

Að mati Seðlabankans hafa ekki verið sett fram nægileg rök fyrir nauðsyn þessa fyrirkomulags umfram áskilnað tilskipunarinnar um aðkomu ráðherra. Þetta á einkum við í ljósi þess að ráðherra hefur heimild til að krefja Seðlabankann um upplýsingar sem tengjast ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli frumvarpsins, sbr. 3. mgr. 5. gr., og á það við þrátt fyrir sjálfstæði Seðlabankans gagnvart stjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Þannig er tryggt að ráðherra sé ætíð nægilega upplýstur um skilaáætlanir kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja á öllum stigum máls.

Seðlabankinn telur að með vísan til framangreinds færi betur á því að fella út úr 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins orðin „um samþykkt skilaáætlunar fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki skv. 9. eða 10. gr. og ákvarðanir".

Þá þarf að laga orðalag 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins svo að orðið „Seðlabanki" verði í þolfalli en ekki nefnifalli.

Að öðru leyti en að framan greinir styður Seðlabankinn framgang frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Ásgeir Jónsson
seðlabankastjóri

Haukur C. Benediktsson
frkv.stj. fjármálastöðugleika