



7. maí. 2024
Tilv.: 2404114

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
umsagnir@althingi.is
Alþingi
Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka hf., 920. mál

Með tölvupósti, dags. 18. apríl sl., óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um 920. mál 154. löggjafarþings, frumvarp til laga um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka hf.

Seðlabankinn gerir athugasemdir við hugtakanotkun í frumvarpinu og telur mikilvægt að hún endurspegli eins og kostur er önnur gildandi lög.

Í frumvarpinu er lagt til að lög nr. 155/2012 um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum falli úr gildi og þar með þau ákvæði sem kveða á um með hvaða hætti standa skuli að sölumeðferð eignarhlutanna. Seðlabankinn leggur ríka áherslu á að frumvarpið kveði á um skýrt og afmarkað fyrirkomulag þannig að enginn vafi leiki á hvaða hlutverki og skyldum þeir aðilar sem koma munu að sölu eignarhluta í framtíðinni hafi að gegna og hver ábyrgð þeirra verður.

Einnig telur Seðlabankinn mikilvægt að skoðað verði hvort kröfur frumvarpsins um veitingu upplýsinga um skortstöður samrýmist lagaákvæðum um þagnarskyldu Seðlabankans.

Nánar tiltekið eru ábendingar Seðlabankans sem hér segir:

1. Hugtakanotkun í frumvarpinu

Til þess að fyrirbyggja að óvissa geti skapast um ráðstöfun á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf. og framkvæmd hennar telur Seðlabankinn eins og áður segir mikilvægt að hugtakanotkun í frumvarpinu, og þar með í lögnum, sé í samræmi við önnur gildandi lög.

Í 2. gr. frumvarpsins segir að sala á eignarhlutum ríkisins í Íslandsbanka hf. fari fram með *markaðssettu útboði*. Hugtakið *markaðssett útboð* kemur einnig fyrir í heiti 4. gr. Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er fjallað um gerð og birtingu *útboðslýsingar*. Í kafla 3.2 í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um aðferðarfræði við sölu eignarhlutar þar sem hugtakið *markaðssett útboð* er útskýrt. Þar segir m.a. að hefðbundin sala með *markaðssettu útboði* fari fram með *opnu útboði* til allra fjárfesta og að útbúin sé *skráningarlýsing*.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að 2. gr. þess afmarki heimild ráðherra við fyrir fram ákveðna söluaðferð, *markaðssett útboð* til fjárfesta í samræmi við ákvæði laga nr. 115/2021

um markaði fyrir fjármálagerninga. Seðlabankinn bendir á að þó að lög um markaði fyrir fjármálagerninga gildi um ýmsa þá aðila sem að útboðinu koma og almennt um viðskipti á markaði þá gilda um fyrirhugað útboð lög nr. 14/2020 um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, sem innleiddi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 um lýsingu sem birta skal þegar verðbréf eru boðin í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði (hér eftir „lýsingarreglugerðin“). Í d.-lið 2. gr. lýsingarreglugerðarinnar er almennt útboð skilgreint sem: „*hvers kyns boð til aðila, í hvaða formi og með hvaða hætti sem er, þar sem fram koma nægjanlegar upplýsingar um skilmála útboðs og verðbréfin sem eru boðin til kaups til að fjárfesti sé kleift að ákveða að kaupa eða að láta skrá sig fyrir þeim verðbréfum. Undir þetta falla einnig verðbréf sem eru markaðssett og/eða seld fyrir tilstilli fjármálamilliliða.*“.

Í framangreindum réttarheimildum eru hugtökin *markaðssett útboð* og *opið útboð* hvergi að finna. Í lýsingarreglugerðinni er heldur ekki að finna hugtökin *útboðslýsing* eða *skráningarlýsing*. Réttara væri að nota hugtakið *almennt útboð* um söluna í stað *markaðssetts útboðs* og *opins útboðs*. Þá væri rétt að nota hugtakið *lýsing* í samræmi við lög nr. 14/2020 svo skýrt sé hvað átt er við þegar fjallað er um lýsingu.

Tillögur Seðlabankans eru eftirfarandi:

1. Notað verði hugtakið almennt útboð í stað markaðssetts útboðs í samræmi við aðra löggjöf á fjármálamarkaði.
2. Notað verði hugtakið lýsing í stað útboðslýsingar og skráningarlýsingar í samræmi við aðra löggjöf á fjármálamarkaði.
3. Áréttað verði að það eru lög nr. 14/2020 um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði sem gilda um almenn útboð þó að lög nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga gildi um ýmsa þá aðila sem koma að slíku útboði og almennt um viðskipti á markaði.

2. Misræmi í umfjöllun um almenna fjárfesta og einstaklinga

Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins kemur fram að tilboðsbók verði skipt í tvo hluta, annars vegar A hluta sem einungis verði ætlaður einstaklingum þar sem fjárhæðartakmörk hvers tilboðs verði að hámarki 20.000.000 kr. og B hluta sem einungis er háður takmörkunum um lágmarkstilboð að fjárhæð 20.000.001 kr. Í ákvæðinu eru skilyrðin því ekki tengd flokkun fjárfesta, þ.e. hvort almennum fjárfestum og/eða fagfjárfestum standi til boða að taka þátt í hvorri tilboðsbók fyrir sig. Í skýringum við 3. mgr. 4. gr. er ekki að finna nánari umfjöllun um skilyrðin, s.s. nánari rökstuðning fyrir því að einskorða tilboðsbók A við einstaklinga en ekki tiltekna flokka fjárfesta, s.s. almenna fjárfesta. Í kafla 3.2. í greinargerðinni með frumvarpinu er hins vegar að finna umfjöllun þar sem hugtökin almennur fjárfestir og einstaklingar eru lögð að jöfnu, sbr. setninguna „*Það sem helst þarf að skoða í slíku útboði er hvort hygla á almennum fjárfestum, þ.e. einstaklingum, umfram fagfjárfesta eins og gert var í frumútboðinu, þar sem þeir sem skrifuðu sig fyrir 1 millj. kr. eða minna fengu úthlutað eignarhlutum að fullu en hlutur fagfjárfesta var skertur eftir flokkum, miðað við viðmið Bankasýslu ríkisins*“. Jafnframt er fjallað um möguleikann á því að í „*markaðssettu útboði*“ sé hægt að skerða hlut fagfjárfesta.

Seðlabankinn áréttar að samkvæmt skilgreiningu í 5. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga er almennur fjárfestir „viðskiptavinur sem er ekki fagfjárfestir“. Ekki er skilyrði að um einstaklinga sé að ræða. Því er ljóst samkvæmt orðalagi 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins að almennir fjárfestar og fagfjárfestar munu geta gert tilboð í tilboðsbók A og gerir Seðlabankinn því ráð fyrir að skerðingar verði þær sömu, óháð flokkun fjárfesta, svo lengi sem um einstaklinga er að ræða. Eina skilyrðið fyrir þátttöku í tilboðsbók B er að geta lagt fram tilboð hærra en 20.000.000 kr. Því munu allir flokkar fjárfesta, almennir fjárfestar, fagfjárfestar og viðurkenndir gagnaðilar, geta lagt fram tilboð í tilboðsbók B, hvort sem um einstaklinga eða lögaðila er að ræða, svo lengi sem tilboð eru yfir fjárhæðarmörkum.

Seðlabankinn leggur til að hugað verði að hugtakanotkun í frumvarpinu sem lýtur að einstaklingum og almennum fjárfestum og að skýrt verði hvort ætlunin sé að afmarka tilboðsbók A við einstaklinga og undanskilja lögaðila frá því að taka þátt í útboðinu með tilboðum undir 20.000.001 kr.

3. Hlutverk og ábyrgð

Frumvarpið gerir ráð fyrir að lög nr. 155/2012 um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum falli úr gildi við gildistöku laga um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka hf. Í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 155/2012 er fjallað um skyldur og hlutverk Bankasýslu ríkisins í tengslum við sölumeðferð fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins, s.s. undirbúning sölu, tilboðsleit, mat tilboða, umsjón með samningaviðræðum við utanaðkomandi ráðgjafa og væntanlega kaupendur og samningagerð. Ekki er að finna sambærileg ákvæði í frumvarpinu og að mati Seðlabankans er þörf á að skýra betur hlutverk og ábyrgð ráðherra við framkvæmd útboðs sem og hlutverk og ábyrgð aðila sem minnst er á í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins, sem er m.a. ætlað að annast utanumhald um tilboðsbækur, skipulagningu útboðs og yfirumsjón útboðs, svo ekki leiki neinn vafi á skiptingu verkefna, hvað í þeim felst og hvaða ábyrgð fylgir hverju þeirra. (Þá er bent á prentvillu í heiti 4. gr.)

Seðlabankinn telur nauðsynlegt að skilgreina betur en gert er í frumvarpinu hlutverk og ábyrgð ráðherra og annarra þeirra aðila sem koma að útboði eftir gildistöku laganna.

4. Upplýsingar um skortstöður og þagnarskylda

Í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að tilboð þeirra sem hafa verið með tilkynnta skortstöðu í Íslandsbanka hf. á 30 daga tímabili áður en útboð hefst séu ógild. Ennfremur er gert ráð fyrir að fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands upplýsi fjármála- og efnahagsráðuneytið um tilkynntar skortstöður í bankanum daginn sem útboð hefst.

Seðlabankinn telur nauðsynlegt að kannað verði hvort ákvæði frumvarpsins samrýmist lagaákvæðum um þagnarskyldu Seðlabankans og þá sérstaklega 1. mgr. 34. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 236/2012 sem innleidd var með lögum nr. 55/2017 um skortsölu og skuldatryggingar, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Einnig er nauðsynlegt að skýra nánar hvaða upplýsingar sé ætlast til að ráðuneytið fái frá Seðlabankanum um tilkynntar skortstöður skv. 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Ekki er ljóst hversu ítarlegar þær eiga að vera og hvernig meðhöndlun þeirra upplýsinga verður háttáð. Nauðsynlegt er m.a. að tilgreina hvort ráðuneytið hafi heimild til að miðla þeim til þriðja aðila, t.d. umsjónaraðila eða annarra söluaðila sem munu hafa hlutverk við sölu eignarhlutarins, eða hvort upplýsingarnar skuli einungis meðhöndlaðar og notaðar í ráðuneytinu. Seðlabankinn áréttar að viðmiðunarmörk tilkynningarskyldu nettó skortstöðu liggja við 0,2% af útgefnu hlutafé, og svo þegar nettó skortstaða eykst um 0,1% umfram þau mörk. Seðlabankinn hefur því ekki upplýsingar um nettó skortstöður sem ná ekki þessum viðmiðunarmörkum.

Þá telur Seðlabankinn eðlilegt að þátttakendur í útboðinu verði upplýstir með skýrum hætti um að hvaða marki ákvæði 58. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um þagnarskyldu gilda ekki um viðskipti með eignarhlut ríkisins þegar um það er að ræða.

Tillögur Seðlabankans eru eftirfarandi:

1. Kannað verði hvort ákvæði frumvarpsins samrýmist lagaákvæðum um þagnarskyldu Seðlabankans og þá sérstaklega 1. mgr. 34. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 236/2012 sem innleidd var með lögum nr. 55/2017 um skortsölu og skuldatryggingar.
2. Skýrt verði nánar hvaða upplýsingar sé ætlast til að Seðlabankinn veiti ráðuneytinu um tilkynntar skortstöður, hversu ítarlegar þær eigi að vera og hvernig meðhöndlun þeirra verður háttáð.
3. Kveðið verði á um að þátttakendur í útboðinu skuli upplýstir með skýrum hætti um að hvaða marki ákvæði 58. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki um þagnarskyldu gildi ekki um viðskipti með eignarhlut ríkisins þegar um það er að ræða.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Björk Sigurgísladóttir
varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits

Rannveig Júníusdóttir
framkvæmdastjóri
skrifstofa bankastjóra

