



24. mars 2023
Tilv.: 2303072

Alþingi
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, mál 806.

Með tölvupósti, dags. 10. mars 2023, óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020 (lágmarkskrafa um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar o.fl.).

Frumvarpinu er ætlað að innleiða meginhluta tilskipunar (ESB) 2019/879 (BRRD II), um breytingu á tilskipun 2014/59/ESB (BRRD) að því er varðar tappól og endurfjármögnunargetu lánastofnana og verðbréfafyrirtækja og tilskipun 98/26/EB, í íslenskan rétt. Veigamestu breytingarnar sem BRRD II felur í sér varða reglur um lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar (MREL-kröfur). Aðrar breytingar varða m.a. fyrirbyggjandi aðgerðir og undirbúning skilameðferðar, einstakar valdheimildir skilavalds við undirbúning og framkvæmd skilameðferðar og heimildir skilavalds til ráðstafana vegna samninga. Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020 (lög um skilameðferð) sem taka mið af reynslu á framkvæmd laganna. Seðlabankinn telur ástæðu til að koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Athugasemdir vegna markmiðsákvæðis laganna

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á markmiðsákvæði 1. gr. laga um skilameðferð. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að ætlunin sé að gera markmiðsákvæðið skýrara og að samræma það betur markmiðum BRRD. Seðlabankinn telur þó ástæðu til að gera athugasemd við umrætt ákvæði frumvarpsins, en að mati Seðlabankans felur ákvæðið í núverandi horfi ekki í sér fullnægjandi samræmingu við markmið BRRD.

Markmiðsákvæði laga um skilameðferð er í dag orðað svo:

„Markmið laga þessara er að varðveita fjármálastöðugleika og lágmarka neikvæðar afleiðingar fjármálaáfalla með því að vernda tryggðar innstæður og fjárfesta, eignir viðskiptavina og nauðsynlega starfsemi fyrirtækja og lágmarka hættu á að veita þurfi fjárframlög úr ríkissjóði.“

Þá er ákvæði frumvarpsins, til breytingar á markmiðsákvæði laganna, nú svohljóðandi:

”Markmið laga þessara er að varðveita fjármálastöðugleika, þ.m.t. tryggja áframhald nauðsynlegrar starfsemi fyrirtækja og forðast veruleg neikvæð áhrif á fjármálakerfið. Jafnframt er það markmið laganna að lágmarka hættu á að veita þurfi sérstakan opinberan fjárstuðning til fyrirtækja, auk þess að vernda innstæðueigendur, fjárfesta og eignir viðskiptavina fyrirtækja.”

Seðlabanki Íslands hefur áður lagt fram tillögu að nýju markmiðsákvæði, en þegar umrætt frumvarp var birt í samráðsgátt stjórnarráðsins var ákvæði þess, er varðaði breytingar á markmiðsákvæðinu, í því horfi sem Seðlabankinn lagði til. Núverandi ákvæði frumvarpsins hefur tekið breytingum og óljóst er á hvaða grundvelli þær voru gerðar, en ekki voru gerðar athugasemdir við ákvæðið á meðan frumvarpið var í samráðsgátt stjórnarráðsins. Seðlabankinn leggur því til að færa ákvæðið aftur í fyrra horf, sbr. tillögu sem sett er fram hér að neðan.

Seðlabanki Íslands hefur við mat á skilabærni og gerð skilaáætlana á árunum 2022-2023 orðið var við að umrætt markmiðsákvæði er ólíkt sambærilegum ákvæðum í löggjöf um skilameðferð innan annarra ríkja EES. Ákvæðið er þannig ekki í samræmi við sams konar markmiðsákvæði í löggjöf nágrannaþjóða, þ.e. í Danmörku, í Svíþjóð eða í Noregi. Ákvæðið er heldur ekki í samræmi við 2. mgr. 31. gr. BRRD, sem ákvæðið þó byggir á. Nánar tiltekið kveður Evrópulöggjöf á sviði skilameðferðar á um fimm markmið, sem geta verið ósambætlanleg, en markmiðsákvæði íslenskrar löggjafar felur í sér samþættingu og samþjöppun umræddra markmiða í einni málsgrein. Slík framsetning hefur í för með sér að óljóst er hvaða fimm markmið er um að ræða í hinu íslenska markmiðsákvæði. Að mati Seðlabankans er þessi staða óheppileg.

Skilaáætlanir fjármálafyrirtækja hér á landi eru að verulegu leyti byggðar á aðferðafræði sem samræmd hefur verið innan EES, þar sem litið er sérstaklega til þeirra fimm markmiða sem leggja þarf mat á vegna starfsemi skilavaldsins. Í fyrsta lagi þegar framkvæmt er mat á skilabærni fyrirtækis, í öðru lagi þegar valin er æskilegasta skilastefna og í þriðja lagi við endanlega ákvörðun um skilaaðgerðir þegar fjármálafyrirtæki fellur.

Markmiðin geta verið ósambætlanleg og í því samhengi leggur skilavaldið ekki mat á hvort öll fimm markmið verði uppfyllt við mat á skilabærni, við val á skilastefnu eða við endanlega ákvörðun um skilaaðgerðir. Markmiðsákvæðið tengist jafnframt 30. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að ný grein, 80. gr. a, bætist við lögin en greinin fjallar um samspil skilameðferðar og markmiða laganna. Fram kemur í athugasemdum við ákvæðið að samkvæmt greininni skuli beita þeim skilaúrræðum og skilaheimildum sem séu best til þess fallin að ná þeim markmiðum laganna sem skilavaldið telur hafa mest vægi í hverju máli fyrir sig. Skilavaldið meti því vægi einstakra markmiða laganna eftir atvikum, en almennt hafi ekkert eitt markmið meira vægi en annað. Nánar tiltekið þarf skilavaldið að greina hvaða markmið

mikilvægast er að uppfylla miðað við stöðu íslensks fjármálamarkaðar hverju sinni, hvernig fjármögnun fjármálafyrirtækja er háttáð og stöðu fjármálafyrirtækis þegar það er á fallanda fæti.

Ákvæði frumvarpsins í núverandi horfi er þannig óheppilegt að mati Seðlabankans. Með því að umrita öll markmið regluverksins um skilameðferð, með samfelldum texta í tveimur málsliðum, er óljóst hvort uppfylla þurfi umrædd öll markmiðin samtímis eða ekki, við mat á skilabærni, við val á skilastefnu og við endanlega ákvörðun um skilaaðgerðir.

Að mati Seðlabanka Íslands er jafnframt vandséð af núverandi orðalagi laga um skilameðferð hver framangreind markmið eru, þ.e. þau sömu fimm markmið og skilastjórnvöld leggja mat á með samræmdum hætti á Norðurlöndum og innan annarra ríkja EES.

Því telur Seðlabankinn rétt að ákvæðið verði orðað á sama hátt og í frumvarpsdrögunum sem voru birt í samráðsgátt stjórnarráðsins, þ.e. svohljóðandi:

„Markmið laga þessara er:

- a. Að tryggja áframhald nauðsynlegrar starfsemi fyrirtækis,
- b. að forðast veruleg neikvæð áhrif á fjármálakerfið, einkum með því að koma í veg fyrir smitáhrif, þ.m.t. til innviða fjármálakerfisins, og viðhalda markaðsaga,
- c. að vernda opinbera fjármuni með því að lágmarka hættu á að veita þurfi sérstakan opinberan fjárstuðning,
- d. að vernda innstæðueigendur og fjárfesta sem tryggðir eru samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og
- e. að vernda fjármuni, sjóði og eignir viðskiptavina fyrirtækis.”

Að mati Seðlabankans er framangreind framsetning mun skýrari en sú framsetning sem kemur fyrir í lögum um skilameðferð. Þá er ákvæðið í samræmi við sams konar markmiðsákvæði á Norðurlöndunum og BRRD, þ.e. með því að tilgreina hvert markmið sérstaklega, í þeim tilgangi að undirstrika að markmiðin geta verið ósambættaleg. Í þessu samhengi bendir Seðlabankinn einnig á að margvísleg dæmi er þegar að finna í íslenskri löggjöf þar sem markmiðum er skipt upp í undirþætti með sambærilegum hætti og hér er lagt til.¹

Seðlabankinn telur rétt að undirstrika mikilvægi þess að ákvæði laga um skilameðferð séu í sem mestu samræmi við evrópska löggjöf um skilameðferð og löggjöf um skilameðferð á Norðurlöndum. Slíkt er jafnframt mikilvægt til að stuðla að trausti á fjármálamarkaði hér á landi, þannig að fyrirtæki hér á landi starfi við sambærileg starfsskilyrði og gerist í samanburðarríkjum og að stjórnvöld hér á landi búi við löggjöf sem samræmist sambærilegum lögum erlendis. Slík framkvæmd

¹ Sjá t.am. 1. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, 3. mgr. 1. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, 1. gr. laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021 og 1. gr. laga um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003.

tryggir til að mynda besta umgjörð varðandi samstarf milli Norðurlandarákja, þar á meðal þátttöku í norrænum viðlagaæfingum.

Í ljósi framangreinds óskar Seðlabanki Íslands eftir að gerðar verði breytingar á 1. gr. frumvarpsins og orðalagi ákvæðisins breytt í það horf sem birtist í samráðsgátt stjórnarráðsins og lagt er til hér að framan.

Ábending vegna 6. gr. laganna

Þá bendir Seðlabankinn á að nauðsynlegt er að gera breytingar á 6. gr. laganna svo skýrt sé að tiltekin ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gildi ekki um málsmeðferð og ákvörðun fjármálaeftirlitsins um hvort fyrirtæki sé á fallanda fæti skv. 34. gr. laganna.

Í VIII. kafla í 3. þætti laganna er fjallað um ákvörðun um skilameðferð. Í 34. gr., sem fellur undir fyrrnefndan þátt laganna, segir að fjármálaeftirlitið ákveði, að höfðu samráði við skilavaldið, hvort fyrirtæki eða eining sé á fallanda fæti og að tilkynna skuli viðeigandi aðilum um niðurstöðu þess án tafar. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laganna ákveður skilavaldið að fenginni tilkynningu um að fyrirtæki eða eining sé á fallanda fæti skv. 34. gr. hvort nauðsynlegt sé að grípa til skilaaðgerða gagnvart því til að ná markmiðum laganna.

Jafnframt er kveðið á um framangreindar ákvarðanir í 3. mgr. 6. gr. laganna en ákvæðið er svohljóðandi:

„Ákvörðun um mat á eignum og skuldbindingum skv. VII. kafla og um skilameðferð og beitingu skilaaðgerða skv. 3. þætti skal taka gildi og koma til framkvæmda þegar í stað. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnarsýslulaga gilda ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku skilavaldsins vegna ákvörðunar skv. 1. másl.“

Þá segir í 4. mgr. 6. gr. laganna:

„Heimilt er að ákveða að aðrar ákvarðanir samkvæmt lögum þessum, þ.m.t. aðgerðir vegna annmarka á skilabærni skv. 15. gr. og niðurfærsla og umbreyting fjármagnsgerninga skv. VI. kafla, taki gildi og komi til framkvæmda þegar í stað. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnarsýslulaga gilda ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku skilavaldsins skv. 1. másl.“

Að mati Seðlabankans er ekki skýrt hvort ákvarðanir fjármálaeftirlitsins skv. 34. gr., um hvort fyrirtæki eða eining sé á fallanda fæti, séu undanþegnar ákvæðum IV.–VII. kafla stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Af orðalagi 1. másl. 1. mgr. 6. gr. má álykta að þær séu undanþegnar, enda falla þær undir ákvæði VIII. kafla í 3. þætti laganna sem fjallar um ákvörðun um skilameðferð. Af orðalagi 2. másl. sömu greinar má hins vegar ráða að aðeins sé átt við ákvarðanir skilavaldsins en ekki fjármálaeftirlitsins. Með hliðsjón af því yrði ákvörðun fjármálaeftirlitsins um hvort fyrirtæki sé á fallanda fæti, sem tekin er að höfðu samráði við skilavaldið, ekki undanþegin ákvæðum stjórnarsýslulaga, heldur aðeins ákvörðun skilavaldsins sem tekin er í kjölfarið um hvort nauðsynlegt sé að grípa til skilaaðgerða gagnvart

fyrirtækinu. Athugasemdir við 3. mgr. 6. gr. í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögnum virðast hins vegar ekki benda til þess að ætlunin hafi verið að takmarka þessa undanþágu frá ákvæðum stjórnsýslulaga við ákvarðanir skilavaldsins eingöngu. Athugasemdir við 4. mgr. 6. gr. takmarkast hins vegar við ákvarðanir skilavaldsins.

Það kann að reynast nauðsynlegt að ákvörðun fjármálaeftirlitsins um það hvort fyrirtæki sé á fallanda fæti sé framkvæmd án tafar svo mögulegt sé að grípa til skilaaðgerða með skjótvirkum hætti. Aðdragandi að falli banka getur verið mjög skammur, jafnvel nokkrir dagar. Hraðinn getur einkum verið mikill í tilviki lausafjárkrísu (t.d. bankaáhláup), en einnig gæti aðdragandinn verið snöggur í kjölfar tapsatvika tengdum rekstraráhættu (tölvuárásir, stórfelld svik o.fl.). Þá má nefna þýðingarmikla atburði tengda fjármögnun, svo sem ef ekki tekst að endurfjármagna stóran gjalddaga og lán gjaldfalla eða banki getur ekki staðið við skuldbindingar sínar. Meginatriðið er að hægt verði að úrskurða banka á fallanda fæti hratt og örugglega svo nauðsynleg samfella verði milli undirbúnings og framkvæmda skilaaðgerða miðað við stöðu banka á falldegi, þ.m.t. vegna vinnu við virðismat. Þetta ferli þarf að vinnast hratt og með skilvirkum hætti til að lágmarka smitáhrif í kerfinu af falli viðkomandi banka og styðja þannig við fjármálastöðugleika.

Þá samræmist það varla markmiðum BRRD að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga eigi við um ákvarðanir fjármálaeftirlitsins, um það hvort fyrirtæki sé á fallanda fæti, þar sem lögð er áhersla á að hægt verði, eftir því sem við á, að hefja skilameðferð innan hæfilegs tíma til þess að takmarka alvarlegar kerfislegar afleiðingar af greiðsluþroti banka.

Í ljósi framangreinds telur Seðlabankinn rétt að skerpa á orðalagi í 6. gr. laganna þannig að skýrt sé að ákvarðanir fjármálaeftirlitsins skv. 34. gr. verði undanþegnar málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga. Því telur Seðlabankinn rétt að leggja til breytingar á 3. mgr. 6. gr. með því að bæta inn tilvísun til VIII. kafla laganna svo að skýrt sé að ekki sé einungis átt við um ákvarðanir skilavaldsins skv. 35. gr. heldur einnig ákvarðanir fjármálaeftirlitsins skv. 34. gr. Þá telur Seðlabankinn einnig rétt að fella brott orðið „skilavaldsins“ í 2. másl. þess, sbr. þó óvissu sem orðið kann að skapa í framkvæmd. Seðlabankinn leggur því til að 3. mgr. 6. gr. laganna verði svohljóðandi:

„Ákvörðun um mat á eignum og skuldbindingum skv. VII. kafla og um skilameðferð skv. VIII. kafla og beitingu skilaaðgerða skv. 3. þætti skal taka gildi og koma til framkvæmda þegar í stað. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku vegna ákvörðunar skv. 1. másl.“

Ábending vegna ýmissa ákvæða laganna um reglusetningu Seðlabankans

Loks bendir Seðlabankinn á að það að fela Seðlabanka Íslands að setja reglur til að innleiða tæknistaðla Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar (EBA) sem gera kröfur

til skilavaldsins sjálfs og leggja skyldur á það, geti talist vera óheppilegt, enda sé sama aðila, þ.e. Seðlabankanum, ætlað að uppfylla skyldur samkvæmt umræddum tæknistöðlum. Skilavaldinu er í sumum tilvikum skylt að taka ákvarðanir byggðar á umræddum tæknistöðlum, til að mynda varðandi virðismat sem lagt er til grundvallar við skilameðferð fjármálafyrirtækis eða ítarlegar kröfur varðandi skrásetningu á fjárhagslegum samningum.

Í ljósi framangreinds leggur Seðlabankinn til að orðalaginu „*Seðlabanki Íslands skal setja reglur*“ sem fram kemur í 4. mgr. 25. gr., 8. mgr. 30. gr., 5. mgr. 31. gr. og 4. mgr. 32. gr., verði breytt í „*Ráðherra skal setja reglugerð*“. Sú breyting tryggir valddreifingu og sér til þess að sami aðili sem setur reglur vegna virðismats og fjárhagslegra samninga vegna skilameðferðar sé ekki sami aðili og sem ætlað er að uppfylla kröfur og skyldur vegna umræddra reglna. Þá má nefna að slík lagabreyting samræmist einnig skiptingu verkefna milli skilastjórnvalda og ráðuneytis í Noregi, þar sem norsk skilastjórnvöld innleiða einungis hluta af tæknistöðlum EBA á sviði skilameðferðar.

Verði ákvæðum laga um skilameðferð ekki breytt í samræmi við ábendingar þessar bendir Seðlabankinn á að hér á landi væri það á höndum Seðlabankans að setja stjórnvaldsfyrirmæli sem geta betur útfært og bætt við lágmarkskröfur og lágmarksskyldur samkvæmt 1. gr. BRRD, þ.e. sömu kröfur og skyldur sem lagðar eru á bankann sjálfan. Að mati Seðlabankans er þessi verkaskipting milli fjármála- og efnahagsráðuneytis annars vegar og skilavalds Seðlabankans hins vegar annmörkum háð, einkum með tilliti til lögmætisreglunnar. Seðlabankinn óskar því eftir að framangreindar breytingar verði gerðar á lögnum.

Niðurlag

Seðlabanki Íslands telur að endingu ástæðu til að minnast á það sérstaklega að miðað við fordæmi sem skapast hafa, bæði á undanförunum árum og nýverið, að afar mikilvægt er að löggjöf um skilameðferð sé eins skýr og ótvíræð og frekast er unnt. Með málaferlum hefur verið látið reyna á flestar ákvarðanir sem teknar hafa verið af skilastjórnvöldum erlendis enda gjarnan um að ræða ákvarðanir sem varða fjárhagslega hagsmuni fyrirtækja og einstaklinga sem fela í sér inngríp í umrædda hagsmuni. Af þessum sökum telur Seðlabankinn brýnt að ráðast í þær lagabreytingar sem fjallað hefur verið um í þessari umsögn.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Rannveig Jónúsdóttir
framkvæmdastjóri
skrifstofa bankastjóra

Flóki Halldórsson
forstöðumaður skrifstofu skilavalds
fjármálastöðugleiki

