



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	FJR18080011 – Frumvarp til laga um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	25.02.2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur undanfarin ár unnið að innleiðingu á tilskipun 2014/59/ESB (BRRD tilskipunin) í íslenskan rétt. Tilskipunin var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samninginn) þann 9. febrúar 2018, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 21/2018.

Að teknu tilliti til umfangs BRRD tilskipunarinnar var sú ákvörðun tekin í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við sérfræðinganefnd sem kemur að innleiðingu tilskipunarinnar að skipta efni hennar upp og innleiða í áföngum með fleiri en einu lagafrumvarpi.

Innleiðing BRRD tilskipunarinnar felur í sér meira en að innleiða efnisreglur hennar því hún gerir einnig ráð fyrir að koma þurfi á fót nýjum lögaðilum eða einingum innan starfandi stjórnvalda eða stofnana. Tilskipunin gerir ráð fyrir að sérstöku stjórnvaldi eða sjálfstæðri einingu, skilavaldi (e. resolution authority), verði komið á fót sem fari með undirbúning og framkvæmd skilameðferðar. Í tilskipuninni er einnig kveðið á um skyldu stjórnvalda til að stofna sérstakan fjármögnunarfarveg (e. resolution financing arrangement) til að tryggja skilvirkni og fjármögnun skilameðferðar án framlaga úr ríkissjóði.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (endurbótaáætlun, tímanleg inngríp, eftirlit á samstæðugrunni, eftirlitsheimildir o.fl.) var samþykkt á síðastliðnu löggjafarþingi og varð að lögum nr. 54/2018. Með gildistöku laganna lauk innleiðingu á fyrsta áfanga BRRD tilskipunarinnar.

Danir hafa innleitt hluta af ákvæðum BRRD tilskipunarinnar með breytingu á lögum um fjármálastarfsemi (d. lov om finansiel virksomhed) og hluta með nýjum lögum um skilameðferð (d. lov om restrukturering og afvikling af visse finansielle virksomheder). Svíar hafa innleitt ákvæði BRRD tilskipunarinnar með breytingu á lögum um banka- og fjármálastarfsemi (s. lag om bank- och finansieringsrörelse) og nýjum lögum um skilameðferð (s. laga um resolution). Þau ákvæði BRRD tilskipunarinnar sem þegar hafa verið innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 54/2018 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki voru lögfest með breytingu á lögum um fjármálastarfsemi bæði í Danmörku og Svíþjóð.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Fjármálaáfallið 2007-2008 leiddi í ljós að töluvert vantaði uppá úrræði eftirlitsaðila á EES svæðinu til þess að taka með áhrifaríkum hætti á því þegar fjármálafyrirtæki áttu í rekstrarerfiðleikum og riðuðu til falls. Mikilvægt er að reynt verði að koma í veg fyrir ógjaldfærni og ef nauðsyn krefur draga úr neikvæðum afleiðingum af ógjaldfærni, með því að varðveita kerfislega mikilvæga starfsemi. Tilgangur traustrar umgjörðar um endurreisn og

skilameðferð er meðal annars að lágmarka kostnað ríkis af inngrípum vegna rekstrarerfiðleika fjármálafyrirtækja.

Fjármálamarkaðir á EES svæðinu eru samofnir og mörg fjármálafyrirtæki hafa mikla starfsemi yfir landamæri. Fall slíkra fjármálafyrirtækja getur haft áhrif á stöðugleika fjármálamarkaða víðar en þar sem þau hafa aðsetur sitt. Þá getur verið mjög vandasamt fyrir ríki að tryggja öryggi á markaði án þess að grafa undan trausti milli ríkja og trúverðugleika innri markaðar með fjármálapjónustu.

Fyrir tilkomu BRRD tilskipunarinnar var skilameðferð fjármálafyrirtækja innan EES ósamræmd. Í kjölfar fjármálaáfallsins var talið nauðsynlegt að koma á úrræðum og heimildum sem ríki og eftirlitsaðilar geta gripið til nægilega snemma og með auðveldum hætti þegar fer að bera á rekstrarerfiðleikum hjá fjármálafyrirtækjum. Með því er ætlunin meðal annars að tryggja að kerfislega mikilvæg starfsemi truflist ekki og að dregið verði úr áhrifum falls fjármálafyrirtækis á hagkerfið og fjármálakerfið. Úrræði BRRD tilskipunarinnar tryggja að, þegar ein fjármálastofnun eða kerfið allt lendir í erfiðleikum, verði aðgangur að innstæðum og greiðslupjónustu óheftur, mögulegt verði að selja hluta starfseminnar, sé það talið æskilegt, og tapi verði dreift á sanngjarnan og fyrirsjáanlegan hátt. Með þessum hætti verði dregið úr líkum á truflunum á fjármálamarkaði og úr þeim kostnaði sem lent getur á skattgreiðendum.

Endurskoðun sem hefur átt sér stað á regluverki á fjármálamarkaði, einkum hertar kröfur um eigið fé og laust fé og bætt umgjörð þjóðhagsvarúðar, ættu að draga úr líkum á áföllum og efla viðnámsþrótt fjármálafyrirtækja, hvort sem áföll eru kerfislæg eða bundin við eitt fyrirtæki. Hins vegar er ekki mögulegt að búa til það regluverk og eftirlitsumhverfi sem getur með öllu komið í veg fyrir að fjármálafyrirtæki lendi í rekstrarvandráðum. Þess vegna er mikilvægt að yfirvöld hafi úrræði um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja.

Áformuðum lagabreytingum er ætlað að innleiða meginhluta af eftirstandandi ákvæðum BRRD tilskipunarinnar í íslenska löggjöf og uppfylla þannig þjóðréttarlegar skyldur íslenska ríkisins á grundvelli EES-samningsins. Þá þarf að koma á fót sérstakri einingu sem fer með stjórnsýsluvald, þ.e. skilavaldi, og fjármögnunarfarvegi, þ.e. skilasjóði. Tryggja þarf að fyrirkomulag þessara aðila sé hagkvæmt að teknu tilliti til íslenskra aðstæðna en tryggi að sama skapi skilvirka skilameðferð í samræmi við regluverk BRRD tilskipunarinnar.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ákvæði BRRD tilskipunarinnar fela í sér nýjar reglur um viðbrögð og aðgerðir vegna rekstrarerfiðleika og fjármálaáfalla. Slíkar reglur eru að meginstefnu til ekki til staðar í gildandi lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Ýmsar reglur BRRD tilskipunarinnar kveða hins vegar á um úrræði, heimildir og aðgerðir sem eru sambærilegar þeim sem beitt var í kjölfar bankahrunsins 2008 hér á landi á grundvelli laga nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. („neyðarlögin“) og síðari breytinga á lögum sem tengdust skila- og slitameðferð fjármálafyrirtækja.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í stjórnarsáttmála kemur fram að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Meginmarkmið málefnasviðsins er að auka alþjóðlega samkeppnishæfni atvinnulífs.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið Evrópureglanna er að auka traust á fjármálamarkaði með samræmdum reglum um endurreisn og skilameðferð lánastofnana, verðbréfafyrirtækja og samstæða. Fjármálamarkaðir í Evrópu geta verið mjög tengdir þar sem fjöldi fyrirtækja er með umtalsverða starfsemi yfir landamæri. Erfiðleikar eða áföll fjármálafyrirtækis í einu Evrópuríki geta því haft kerfisleg áhrif í öðru Evrópuríki og jafnvel áhrif á fjármálastöðugleika þess ríkis. Mikilvægt er að samræma þær reglur sem gilda hér á landi við þær sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu sé

ætlunin að auka traust á íslenskum fjármálamarkaði ásamt því að ýta undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

BRRD tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn þann 9. febrúar 2018. Aðildarríki Evrópusambandsins hafa innleitt tilskipunina og innleiðingu er lokið í EFTA ríkjum Liechtenstein og Noregi með breytingum á þarlandri löggjöf. Verði innleiðingu á BRRD tilskipuninni ekki lokið munu reglur hér á landi um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja áfram vera í ósamræmi við löggjöf í öðrum ríkjum Evrópu og íslenska ríkið ekki uppfylla skyldur sínar á grundvelli EES-samningsins.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Önnur úrræði en lagasetning eiga ekki við. BRRD tilskipunin hefur verið tekin upp í EES-samninginn sem skuldbindur íslenska ríkið til að leiða ákvæðin í landsrétt.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Hluti af ákvæðum BRRD tilskipunarinnar hafa verið lögfest með breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 54/2018. Á fyrri stigum vinnu við innleiðingu á BRRD tilskipuninni var lagt upp með það af hálfu nefndar sem kemur að innleiðingunni að efnisákvæði tilskipunarinnar yrðu innleidd í einu lagi með nýjum heildarlögum um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja. Jafnframt var rætt um að efnisákvæði XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki um endurskipulagningu fjárhags og slit sem byggist á tilskipun 2011/24/EB um endurskipulagningu og slit lánastofnana yrðu sameinuð nýju frumvarpi um endurreisn og skilameðferð. Með því að sameina ákvæði XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki frumvarpi til nýrra heildarlaga yrði til heildstæður lagabálkur um viðbrögð við rekstrarerfiðleikum, skilameðferð og slit lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

Líkt og fram hefur komið var hins vegar tekin sú ákvörðun að innleiða BRRD tilskipunina í áföngum í ljósi umfangs og flækjustigs. Þá er ljóst að ef vilji er fyrir því að flytja til ákvæði laga um fjármálafyrirtæki um endurskipulagningu fjárhags og slitameðferð er nauðsynlegt að heildarendurskoðun fari fram á þeim ákvæðum sem krefst umtalsverðrar vinnu. Sú leið að semja frumvarp sem hefur að geyma öll ákvæði BRRD tilskipunarinnar ásamt því að flytja til afmarkaða efnisþætti í lögum um fjármálafyrirtæki krefst umtalsvert meiri vinnu og tíma en að ljúka innleiðingu með nýrri heildarlöggjöf um endurreisn og skilameðferð sem innleiðir eftirstandandi ákvæði BRRD tilskipunarinnar og gerir að sama skapi nauðsynlegar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Lagt er til að meginhluti af eftirstandandi ákvæðum BRRD tilskipunarinnar verði innleidd með nýjum heildarlögum um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja. Um er að ræða ákvæði sem varða undirbúning og framkvæmd skilameðferðar og efni sem því tengist. Lagt er upp með að innleiðingu tilskipunarinnar verði svo lokið í heild að hausti 150. löggjafarþings með frumvarpi sem tekur á ákvæðum tilskipunarinnar um annars vegar skilameðferð samstæðu með starfsemi yfir landamæri og hins vegar skilameðferð samstæðu þar sem fyrirtæki í ríkjum utan aðildarríkja eru hluti af samstæðu.

Sú leið sem áformuð er samrýmist þeim leiðum sem farnar voru í Danmörku og Svíþjóð og fjallað er um í lið A.1. Hún felur það í sér að ákvæði sem varða skilameðferð og tengd efnisatriði komi fram í sérlögum um skilameðferð en önnur atriði sem varða áætlanir fjármálafyrirtækja og aðgerðir Fjármálaeftirlitsins sem eftirlitsstjórnvalds sé að finna í lögum um fjármálafyrirtæki.

Stofnanauppbygging vegna BRRD tilskipunarinnar

BRRD tilskipunin gerir ráð fyrir að sérstöku stjórnvaldi eða einingu innan starfandi stjórnvalds (skilavaldi) verði komið á fót. Flest ríki Evrópu hafa staðsett skilavald innan

stofnunar sem fer með fjármálaeftirlit eða seðlabanka ef fjármálaeftirlit er hluti af verkefnum seðlabanka. Í ljósi þess nána samstarfs sem BRRD tilskipunin gerir ráð fyrir milli eftirlitsstjórnvalds og skilavalds og einnig með hagkvæmnissjónarmið að leiðarljósi hefur verið undirbúið að skilavaldið starfi hliðstætt við Fjármálaeftirlitið (FME) hér á landi. Gert er ráð fyrir aðkomu annarra stjórnvalda á borð við seðlabanka og viðeigandi ráðuneytis að meiri háttar ákvörðunum sem varða skilameðferð. Í BRRD tilskipuninni er gert ráð fyrir fyrirfram samþykki viðeigandi ráðuneytis hvað varðar meiri háttar ákvarðanir. Nauðsynlegt er að stærstu ákvarðanir sem teknar kunna að vera á grundvelli BRRD tilskipunarinnar, á borð við formlega ákvörðunartöku um skilameðferð, hafi ríka aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Lagt er til að Seðlabanki Íslands fari með undirbúning og framkvæmd skilameðferðar en unnið er nánar að útfærslu á fyrirkomulagi skilavalds samhliða vinnu við að sameina Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið.

Unnið er að greiningu og mati á fyrirkomulagi og uppbyggingu fjármögnunarfarvegs, þ.e. skilasjóðs, innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Huga þarf að ýmsum atriðum, þ. á m. álagningu gjalds, tengslum við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta, staðsetningu, skipulagi, fjárfestingarstefnu og innheimtu. Skilavald skal hafa heimild til að nýta fjármuni fjármögnunarfarvegarins við ákveðnar aðstæður ef fyrirtæki er tekið til skilameðferðar.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Breytingar verða gerðar á lögum um fjármálafyrirtæki, þ.m.t. á XII. kafla laganna um endurskipulagningu fjárhags og slit. Innleiðing á BRRD tilskipuninni kemur til með að leysa bráðabirgðaákvæði VII af hólmi, en það ákvæði veitir FME heimild til að grípa inn í rekstur fjármálafyrirtækis til að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Bráðabirgðaákvæði VII má rekja aftur til setningar neyðarlaganna en ákvæðið hefur verið framlengt í lögum um fjármálafyrirtæki sex sinnum og er núverandi gildistími þess til ársloka 2020. Þá breytir BRRD tilskipunin ákvæðum um rétt hæð krafna við slitameðferð en gildandi ákvæði um rétt hæð krafna koma fram í lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. Ekki er áformað að breyta lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. en gert er ráð fyrir að sérreglur bætist við slitakafla laga um fjármálafyrirtæki sem varða rétt hæð krafna við slitameðferð fjármálafyrirtækis, bæði vegna innstæðna og krafna Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Afmarkaðar breytingar kunna að verða gerðar á lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta en tengsl eru á milli BRRD tilskipunarinnar og tilskipunar 2014/49/ESB um innstæðutryggingar þar sem heimilt er að nota fjármuni innstæðutryggingarsjóðs við skilameðferð að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Aðrar minniháttar breytingar kunna að vera gerðar á gildandi lagabálkum, t.d. á lögum um fjárhagslegar tryggingaráðstafanir, nr. 46/2005.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Já, um er að ræða innleiðingu í íslenskan rétt á BRRD tilskipuninni. Þá fela efnisreglur skilameðferðar í sér íþyngjandi inngríp í eignarréttindi sem varin eru af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Af þeim sökum eru mikilvæg ákvæði í BRRD tilskipuninni sem tryggja réttindi hluthafa og lánardrottna en gæta þarf þess við innleiðingu tilskipunarinnar að úrræði og aðgerðir skilameðferðar stangist ekki á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Já. Ef nauðsynlegt er að taka fjármálafyrirtæki til skilameðferðar og úrræði skilameðferðar þykja ófullnægjandi til að forða kerfislega mikilvægu fjármálafyrirtæki frá gjaldþroti (slitameðferð) er ráðherra heimilt við ákveðnar kringumstæður að grípa til ráðstafana til verndar fjármálastöðugleika sem fela í sér ríkisaðstoð. Ráðstafanir ráðherra skulu meðal annars vera í samræmi við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Lánastofnanir, verðbréfafyrirtæki, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands. Almennigur hefur mikilla hagsmuna að gæta í því að umgjörð um aðgerðir vegna rekstrarerfiðleika fjármálafyrirtækja verði styrkt til þess að tryggja örugga greiðslumiðlun, koma í veg fyrir að skattfé verði nýtt við endurreisn fjármálafyrirtækja og þeim stöðugleika sem felst í minni líkum á fjármálaáföllum og mögulegum smitáhrifum þeirra á raunhagkerfið. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Nei. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Vinna við innleiðingu á BRRD tilskipuninni hefur verið á vettvangi nefndar sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði. Í nefndinni eiga, auk fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sæti fulltrúar Fjármálaeftirlitsins, Seðlabanka Íslands, Samtaka fjármálafyrirtækja og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. 4. Fyrirhugað samráð Frumvarpið verður unnið í samráði við þá sérfræðinganefnd sem þegar er að störfum. Þá verður efni frumvarpsins kynnt í innra samráði og í gegnum samráðsgátt.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Nýjar reglur og nýjar einingar innan stofnana munu fela í sér aukinn kostnað fyrir fjármálafyrirtækin sem undir reglurnar falla, og ef til vill breytta áhættusækni með því að láta hluthafa og lánardrottna bera stærri hluta tjóns ef illa fer í rekstri fjármálastofnunar. Almennigur í landinu hefur mikilla hagsmuna að gæta af því að tryggja aukna samfellu á fjármálamarkaði, verði áföll, og að kostnaður við fjármálaáföll verði að litlu, ef nokkru, leyti fjármagnaður með skattfé.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Nokkur vinna og samskipti hafa átt sér stað milli Fjármálaeftirlitsins og stærstu fjármálafyrirtækjanna vegna ýmissa verkefna sem varða BRRD tilskipunina, enda verið búist við því í nokkurn tíma að tilskipunin yrði lögfest hér á landi. Gert er ráð fyrir að aðlögunartími verði nauðsynlegur en ekki er ljóst að svo stöddu hversu langur hann þarf að vera. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Á ekki við. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Á ekki við. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Á ekki við.
I. Annað
[]
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum	
-----------------------------------	--