

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum
(reglur um fjármagnshöft, afnám undanþágna o.fl.).

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

1. gr.

Við 2. mgr. 13. gr. c laganna bætast tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Þá er lögaðilum sem sæta slitameðferð skv. 101. gr. laga um fjármálafyrirtæki, lögaðilum sem lokið hafa slitameðferð skv. 103. gr. a sömu laga og lögaðilum sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings framangreindra lögaðila óheimilt að eiga gjaldeyrisviðskipti, þar sem innlendar gjaldeyri er hluti af viðskiptunum, við aðra aðila en viðskiptabanka eða sparisjóði hér á landi. Takmörkun 3. másl. þessarar málsgreinar nær ekki til gjaldeyrisviðskipta sem felast í því að aðili samkvæmt þeim máslíð nýtir erlenda gjaldeyri í sinni eigu við úthlutun til kröfuhafa sem eiga kröfur í innlendum gjaldeyri í tengslum við gjaldþrotaskipti eða efndir nauðasamnings.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. g laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Lögaðilar sem sæta slitameðferð skv. 101. gr. laga um fjármálafyrirtæki, lögaðilar sem lokið hafa slitameðferð skv. 103. gr. a sömu laga og lögaðilar sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings framangreindra lögaðila falla ekki undir undanþágu 1. másl. vegna lántöku og lánveitinga milli félaga innan sömu samstæðu.
- b. 1. tölul. 3. mgr. orðast svo: Lánstími sé eigi skemmri en tvö ár og greiðslur af lánasamningum séu ekki á grundvelli ákvæða sem leitt geta til þess að lántaka beri skylda til eða sé heimilt að hraða endurgreiðsluferli láns umfram fyrir fram skilgreindar afborganir eða uppgreiðslu fyrir lokagjalddaga lánsins.

3. gr.

Við 2. mgr. 13. gr. h laganna bætist nýr málsliður sem orðast svo: Lögaðilar sem sæta slitameðferð skv. 101. gr. laga um fjármálafyrirtæki, lögaðilar sem lokið hafa slitameðferð skv. 103. gr. a sömu laga og lögaðilar sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings framangreindra lögaðila falla ekki undir undanþágu 1. másl. vegna ábyrgða milli félaga innan sömu samstæðu, nema slíkar ábyrgðir séu veittar vegna vöru- og þjónustuviðskipta eða ef lán sem ábyrgð er veitt vegna uppfyllir skilyrði 3. mgr. 13. gr. g.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. j laganna:

- a. Við 2. másl. 1. mgr. bætist: að því gefnu að lánstími sé eigi skemmri en tvö ár eða lán hafi verið veitt vegna greiðslu til erlends aðila vegna vöru- og þjónustuviðskipta.

- b. Við 5. mgr. bætast tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Jafnframt skulu afborganir af lánum og greiðslur til erlendra aðila vegna áfallinna ábyrgða, innan samstæðu, ekki undanþegnar bannákvæði 2. og 3. mgr. 13. gr. c, nema slík lán eða ábyrgðir hafi verið veittar í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti eða uppfylli skilyrði 3. mgr. 13. gr. g. Afborganir af lánum og greiðslur til erlendra aðila vegna áfallinna ábyrgða, þ.m.t. innan samstæðu, þar sem lántaki og/eða ábyrgðaraðili er lögaðili sem sætir slitameðferð skv. 101. gr. laga um fjármálafyrirtæki, lögaðili sem lokið hefur slitameðferð skv. 103. gr. a sömu laga eða lögaðili sem stofnaður hefur verið í tengslum við efndir nauðasamnings framangreindra lögaðila skulu ekki undanþegnar bannákvæði 2. og 3. mgr. 13. gr. c, nema slík lán eða ábyrgðir hafi verið veittar í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti.
- c. 8. mgr. orðast svo:
- Fyrirframgreiðslur, greiðslur vegna gjaldfellinga eða gjaldþrotaskipta og greiðslur af lánasamningum sem uppfylla ekki skilyrði 13. gr. g teljast ekki til samningsbundinna afborgana í skilningi 1. mgr. Enn fremur teljast greiðslur og önnur úthlutun samkvæmt ákvæðum nauðasamnings, greiðslur samkvæmt skuldagerningum útgefnum í tengslum við nauðasamning eða greiðslur sem framkvæmdar eru á annan hátt, þegar framangreindar greiðslur eru gerðar í þeim tilgangi að úthluta eignum aðila sem sætir slitameðferð eða sem hefur lokið slitameðferð með nauðasamningi, ekki til samningsbundinna afborgana í skilningi 1. mgr.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. m laganna:

- a. 2. másl. 2. mgr. orðast svo: Beinar eða óbeinar fjárfestingar í afleiðusamningum og kröfum á hendur aðilum sem sæta slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð, eða sem lokið hafa slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð með nauðasamningi sem felur í sér úthlutun eigna til kröfuhafa, teljast ekki til nýfjárfestingar.
- b. Í stað orðanna „og tekjur vegna útflutningsviðskipta teljast ekki til nýs innstreymis erlends gjaldeyris“ í 3. másl. 2. mgr. kemur: tekjur vegna útflutningsviðskipta og annar skilaskyldur erlendum gjaldeyris, sbr. 13. gr. l, teljast ekki til nýs innstreymis erlends gjaldeyris.

6. gr.

Í stað orðanna „eru undanþegnir 13. gr. e, 1. mgr. 13. gr. f, 13. gr. g, 13. gr. h og 13. gr. l“ í 4. mgr. 13. gr. n laganna kemur: eru undanþegnir 13. gr. l, í öðrum tilvikum en vegna lán-töku skv. 13. gr. g.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað binda lög þessi alla þegar við birtingu.

Greinargerð.

I. Inngangur.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum laga nr. 87/1992, um gjald-eyrismál, sem miða að því að styðja við fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda til losunar fjármagnshafna. Fyrir liggur að losun fjármagnshafna verður framkvæmd í nokkrum skrefum svo að stöðugleika í gengis- og peningamálum verði ekki teft í tvísýnu. Við slíkar aðstæður, þar sem takmarkanir á tilteknum fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum eru losaðar á

undan öðrum, skapast hætta á sniðgöngu. Frumvarpinu er ætlað að mæta þeim hættum sem kunna að vera til þess fallnar að grafa undan markmiðum aðgerða stjórnvalda um losun fjármagnshafta.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Innleiðing fjármagnshafta var mikilvægur liður í viðbrögðum stjórnvalda við fjármálaáfallinu haustið 2008. Í byrjun október 2008 var alþjóðlega fjármálakreppan í hámarki og stóru íslensku viðskiptabankarnir voru að falli komnir, viðskipti á innlendum gjaldeyrismarkaði höfðu stöðvast með öllu, gengi íslensku krónunnar hafði þegar lækkað um tæplega helming frá því að alþjóðlega fjármálakreppan hófst, eignaverð fór ört lækkandi, truflanir voru á virkni greiðslukerfa við útlönd, skuldir heimila og fyrirtækja höfðu hækkað vegna gengislækkunar krónunnar og þau voru í viðkvæmri stöðu gagnvart frekari áföllum. Einn grynnsti gjaldeyrismarkaður sem þekktist meðal þróaðra ríkja var þegar hrúninn og fátt virtist setja dýpt óhjákvæmilegri efnahagskreppu nokkrar skorður ef ekki kæmi til viðtækra inngripa. Með það að markmiði að endurheimta efnahagslegan stöðugleika var óskað formlega eftir samstarfi og aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS). Seðlabanki Íslands beindi í kjölfarið tilmælum til innlánsstofnana um temprun á útflæði erlends gjaldeyris. Seðlabankinn kom viðskiptum á gjaldeyrismarkaði af stað á nýjan leik eftir tæplega tveggja vikna stöðvun þeirra með uppboðum á erlendum gjaldeyri. Var svo fjármagnshöftum komið á 28. nóvember 2008 með reglum um gjaldeyrismál sem heimilaðar voru samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, samfara innleiðingu efnahagsáætlunar sem unnin var í samstarfi við AGS. Með lögum nr. 127/2011, um breytingar á lögum um gjaldeyrismál o.fl., sem tóku gildi 30. september 2011, voru höftin lögfest.

Frá því að fjármagnshöftum var komið á hefur margt áunnist í efnahagsmálum. Gengi íslensku krónunnar hefur haldist stöðugt, verðbólga er nú í sögulegu lágmarki og endurskiplagning heimila og fyrirtækja komin langt á veg. Þó eru enn til staðar óstöðugar eignir í íslenskum krónum sem yrði skipt í erlendan gjaldeyri á innlendum gjaldeyrismarkaði á tiltölulega skömmum tíma með tilheyrandi áhrifum á stöðugleika ef fjármagnshöftin vörnuðu þeim ekki útgöngu. Þessar eignir skiptast í þrennt: krónueignir í eigu og vörslu erlendra fjármálafyrirtækja, krónueignir vegna fyrirtækja sem sæta slitameðferð, þ.m.t. aðila sem lokið hafa slitameðferð með nauðasamningi eða ákvörðun um gjaldþrotaskipti, og mögulegt útflæði innlendra aðila. Mat á þessum eignum gefur til kynna að virði þeirra sé um fimmfalt meira en velta á gjaldeyrismarkaði árið 2014.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á ákvæðum laga um gjaldeyrismál eftir að fjármagnshöftin voru lögfest, sbr. t.d. lög nr. 17/2012, lög nr. 35/2013 og lög nr. 67/2014. Breytingarnar hafa sumar hverjar miðað að því að loka glufum og herða fjármagnshöftin til þess að markmið þeirra um að koma á stöðugleika næði fram að ganga.

Eftir sjö ára tímabil hafta vega neikvæðar afleiðingar haftanna á hagkerfið sífellt þyngra í hagsmunamati stjórnvalda og hafa aðgerðir til losunar þeirra því verið boðaðar. Áætlanir um losun hafta gera ráð fyrir að höftum sé aflétt í skrefum og því kann að koma til þess að ákveðnir hópar innlendra aðila verði undanþegnir höftum fyrr en aðrir. Sá hópur sem síðastur kemst undan höftunum á mest undir því að ferlið í heild sinni sé farsælt en þeir sem fyrstir verða í röðinni bera minnsta áhættu. Þetta skapar hættu á sniðgöngu og getur ógnað þeim stöðugleika sem náðst hefur frá því að höftunum var komið á. Þeim lagabreytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu er ætlað að bregðast við þeim sniðgönguhættum sem skapast við losun fjármagnshafta til þess að standa vörð um stöðugleika í gengis- og peningamálum.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um gjaldeyrismál sem miða að því að unnt verði að losa fjármagnshöft hér á landi án þess að það valdi neikvæðum áhrifum á stöðugleika í gengis- og peningamálum. Meginvandi losunar fjármagnshafta felst í hættu á útlæði fjármagns um leið og höftin eru losuð en mikið útlæði á stuttum tíma, samanborið við mögulegt innflæði, gæti á ný leitt til greiðslujafnaðarvanda og gengisfalls krónunnar vegna einhliða álags á gjaldeyrismarkað. Þá kann útlæði fjármagns að vinna gegn áætlunum stjórnvalda um frekari skref að losun fjármagnshafta.

Hér verður gerð grein fyrir meginþáttum frumvarpsins og er þeirri umfjöllun ætlað að vera til fyllingar athugasemdamum við einstakar greinar. Ákvæðum frumvarpsins er fyrst og fremst ætlað að styðja við aðgerðir stjórnvalda sem boðaðar hafa verið til lausnar á þeim greiðslujafnaðarvanda sem þjóðarþúinu stafar af uppgjöri fallinna fjármálafyrirtækja samhliða því að takmarka möguleika aðila til að sniðganga fjármagnshöftin með tilliti til reynslu við framkvæmd laga um gjaldeyrismál.

Breytingar á heimildum vegna samstæðulána og ábyrgða innan samstæðu (a-liður 2. gr., 3. gr. og fyrri málslíður b-liðar 4. gr.).

Í ljósi mikilvægis samstæðulána fyrir viðskiptalífið hafa fjármagnshreyfingar á milli landa vegna samstæðulána og ábyrgða innan samstæðu verið heimilar samkvæmt lögnum. Þá hefur innlendum aðilum jafnframt verið heimilt að kaupa erlendan gjaldeyri hjá innlendum fjármálafyrirtækjum til að endurgreiða lán til erlendra aðila, þar á meðal aðila innan sömu samstæðu. Nauðsynlegt þykir eigi að síður að sporna við þeim möguleika að aðilar innan samstæðna geti komist yfir erlendan gjaldeyri með lántökum og lánveitingum sín á milli til skamms tíma. Með því að taka lán í erlendum gjaldeyri frá öðru félagi innan sömu samstæðu, og selja innlendu fjármálafyrirtæki innlendan gjaldeyri fyrir erlendan til endurgreiðslu lánsins, getur félag sniðgengið almennt bann við gjaldeyrisviðskiptum. Er því lagt til í fyrri málslíðu b-liðar 4. gr. frumvarpsins að lögaðilum verði aðeins heimilt að kaupa erlendan gjaldeyri hjá innlendum fjármálafyrirtækjum í skiptum fyrir innlendan gjaldeyri vegna endurgreiðslu lána eða greiðslna áfallinna ábyrgða innan samstæðu hafi lán eða ábyrgð verið veitt í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti eða lán uppfyllir skilyrði 3. mgr. 13. gr. g.

Þá er sérstök nauðsyn talin vera á því að takmarka heimildir lögaðila sem sæta slita-meðferð eða lokið hafa slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og lögaðila sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings þeirra lögaðila til samstæðulána og ábyrgða innan samstæðu. Með aðila sem stofnaður hefur verið í tengslum við efndir nauðasamnings framangreindra lögaðila er átt við lögaðila sem komið er á fót eða tekur til starfa í kjölfar nauðasamnings hvort sem lögaðilinn var stofnaður sérstaklega í þeim tilgangi eða var áður skráður.

Í a-lið 2. gr. og 3. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði úr gildi undanþága þessara aðila til lánaviðskipta og veitingar ábyrgða innan félagasamstæða í öðrum tilvikum en þeim sem tengjast vöru- og þjónustuviðskiptum eða að uppfylltum skilyrðum 2. og 3. mgr. 13. gr. g laganna. Jafnframt er lagt til að heimildir umræddra aðila til gjaldeyrisviðskipta verði takmarkaðar, sbr. 1. gr. og síðari málslíðu b-liðar 4. gr. frumvarpsins, sem fjallað er um í næsta þætti. Er það m.a. gert til að girða fyrir möguleika þeirra til að hagræða efnahagsreikningum sínum og koma innstæðum í erlendum gjaldeyri úr vörslu innlendra fjármálafyrirtækja sem getur m.a. sett áætlanir stjórnvalda um losun fjármagnshafta úr skorðum. Áfram verður óheimilt að kaupa erlendan gjaldeyri til lánveitinga innan samstæðu.

Breytingar á heimildum til gjaldeyrisviðskipta (1. gr., a-liður og síðari málsliður b-liðar 4. gr.).

Í ljósi áforma stjórnvalda um losun fjármagnshafta og þeirra möguleika sem kunna að skapast til sniðgöngu þegar liðkað er fyrir fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum til tekinna aðila á undan öðrum er nauðsynlegt að takmarka sérstaklega gjaldeyrisviðskipti lög- aðila sem sæta slitameðferð eða lokið hafa slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og lögaðila sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings þeirra lögaðila.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að umræddum aðilum verði óheimilt að eiga gjaldeyrisviðskipti, þar sem innlendir gjaldeyri er hluti af viðskiptunum, við aðra aðila en viðskiptabanka og sparisjóði hér á landi. Markmiðið með því er einkum að girða fyrir sniðgönguhættur sem skapast vegna heimildar innlendra aðila til að eiga gjaldeyrisviðskipti sín á milli en einnig að verjast þeirri sérstöku og um sumt ófyrirséðu ógn sem stafar af uppgjöri fallinna fjármálafyrirtækja fyrir stöðugleika í gengis- og peningamálum. Takmörkuninni er aftur á móti ekki ætlað að ná til þess þegar aðilarnir nýta erlendan gjaldeyri í sinni eigu við úthlutun til kröfuhafa sem eiga kröfur í innlendum gjaldeyri í tengslum við gjaldþrotaskipti eða efndir nauðasamnings sem Seðlabanki Íslands hefur veitt undanþágu fyrir. Ljóst er að þegar þrotabú greiðir kröfur í innlendum gjaldeyri með erlendum gjaldeyri til kröfuhafa eiga sér stað gjaldeyrisviðskipti milli þrotabúsins og kröfuhafans samkvæmt orðskýringu á „gjaldeyrisviðskiptum“ í 1. gr. laga um gjaldeyrisráðgjafi.

Í síðari málslið b-liðar 4. gr. frumvarpsins er lagt til að lögaðilum sem sæta slitameðferð eða lokið hafa slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og lögaðilum sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings þeirra lögaðila verði ekki heimilt að kaupa erlendan gjaldeyri af innlendu fjármálafyrirtæki í skiptum fyrir innlendan gjaldeyri vegna endurgreiðslu lána og ábyrgða nema slík lán eða ábyrgðir standi í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti. Rökin fyrir þessari tillögu eru hliðstæð þeim sem búa að baki því að takmarka heimildir aðila innan samstæðna til að komast yfir erlendan gjaldeyri með lántökum og lánveitingum sín á milli til skamms tíma, sbr. umfjöllun um fyrri málslið b-liðar hér að framan. Heimild framangreindra aðila verður hins vegar bundin við vöru- og þjónustuviðskipti.

Í a-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að kaup innlendra aðila skv. 2. másl. 1. mgr. 13. gr. j á erlendum gjaldeyri til greiðslu samningsbundinna afborgana lána í erlendum gjaldeyri, hjá því innlenda fjármálafyrirtæki sem veitti viðkomandi lán, verði aðeins heimil *ef lánstími er eigi skemmri en tvö ár eða lán hafi verið veitt vegna greiðslu til erlends aðila vegna vöru- og þjónustuviðskipta*. Er skilyrðinu ætlað að gilda um lán sem tekin eru eftir gildistöku laganna. Breytingunni er ætlað að styðja við ákvæði 2. mgr. 13. gr. c laganna og hindra að innlendir aðilar geti sniðgengið bann við gjaldeyriskaupum, svo sem vegna lánveitinga innan samstæðu, með því að taka lán til skamms tíma hjá innlendu fjármálafyrirtæki í erlendum gjaldeyri og endurgreiða lánin með innlendum gjaldeyri. Tilgreining á lágmarkstímalengd láns er í samræmi við ákvæði 3. mgr. 13. gr. g varðandi lántökur innlendra aðila hjá erlendum aðilum í erlendum gjaldeyri. Takmörkunin tekur ekki til lána í erlendum gjaldeyri frá innlendu fjármálafyrirtæki til innlends aðila sem veitt eru vegna kaupa á vöru eða þjónustu af erlendum aðila.

Fyrirframgreiðsla erlendra lána og hugtakið samningsbundin afborgun (b-liður 2. gr. og c-liður 4. gr.).

Frá því að fjármagnshöftum var komið á 28. nóvember 2008 hafa fyrirframgreiðslur erlendra skuldbindinga verið óheimilar sem skýrist einkum af því að óljós endurgreiðsluferill setur greiðslujafnaðaráætlanir úr skorðum og getur stuðlað að óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Heimilt hefur verið að standa við samningsbundnar afborganir af lánasamningum, en sú heimild er fyrst og fremst hugsuð til að viðhalda eðlilegu og almennu samnings sambandi milli innlendra og erlendra aðila. Borið hefur á því að lánasamningar og skuldabréf innihaldi ákvæði sem varða skyldu eða val um að hraða endurgreiðslu umfram tímasettar fastar afborganir sem getur gengið gegn markmiðum laganna. Má í því sambandi vísa til dóms Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2791/2014 frá 24. apríl 2015 þar sem tekist var á um hvort tilhögun endurgreiðslna á grunni tilgreinds skuldabréfs sem gefið var út til að efna nauðasamning fæli í sér samningsbundna afborgun.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að endurgreiðsluferill lána og forsendur fyrir honum verði ávallt fyrir fram skilgreindar. Markmiðið með því er að renna frekari stoðum undir það skilyrði erlendar lántöku innlendra aðila, sem fram kemur í 1. tölul. 3. mgr. 13. gr. g, að lánstími sé til minnst tveggja ára og að ekki sé unnt að sniðganga þá reglu með samningsákvæðum sem skylda lántaka eða heimila honum að hraða endurgreiðsluferli láns umfram fyrir fram skilgreindar afborganir eða uppgreiðslu fyrir lokagjalddaga lánsins. Skilyrðinu um tveggja ára lánstíma er ætlað að koma í veg fyrir að lán séu tekin til skamms tíma í þeim tilgangi einum að framkalla aðstæður sem jafna má til þess að heimilt sé að kaupa erlendan gjaldeyri enda getur slikt haft neikvæð áhrif á stöðugleika í gengis- og peningamálum.

Í c-lið 4. gr. frumvarpsins er lagt til að hugtakið samningsbundin afborgun verði nánar útlístað í lögum um gjaldeyrismál til samræmis við tülkanir Seðlabanka Íslands. Breytingin felur í sér áréttingu á því að tilgreindar greiðslur sem ekki eru til þess fallnar að viðhalda eðlilegu samningssambandi milli lántaka og lánveitanda falli utan hugtaksins.

Afnám viðtækra undanþágna fjármálafyrirtækja sem sæta slitameðferð (6. gr.).

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að tilgreindar undanþágur í 4. mgr. 13. gr. n laga um gjaldeyrismál, sem veittar eru lögaðilum sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við yfirráðum yfir með því að skipa skilanevnd eða bráðabirgðastjórn og lögaðilum sem héraðsdómari hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum nr. 161/2002, verði felldar úr gildi. Slitastjórnnum fallinna fjármálafyrirtækja var veitt undanþága frá fjármagnshöftunum í desember 2008 þegar þeim, ásamt öðrum aðilum, var veitt undanþága frá fjármagnshöftunum í heild sinni. Þar sem ekki var talið eðlilegt að aðrir en ríkissjóður og Seðlabanki Íslands væru undanþegnir fjármagnshöftum í heild sinni voru breytingar gerðar á undanþáguákvæðum gjaldeyrisreglnanna í október 2009. Eftir breytinguna var hinum föllnu fjármálafyrirtækjum veitt undanþága frá ákveðnum takmörkunum fjármagnshaftanna eins og nauðsynlegt var talið með tilliti til undirliggjandi hagsmuna og hlutverks skilanevnda og/eða slitastjórna þeirra. Jafnvel þótt þeir nytu ekki lengur undanþágu í heild nutu þeir áfram viðtækra undanþágna.

Eins og 4. mgr. 13. gr. n laga um gjaldeyrismál kveður á um eru hinir umræddu aðilar undanþegnir 13. gr. e, 1. mgr. 13. gr. f, 13. gr. g, 13. gr. h og 13. gr. l laganna. Í samræmi við það eru þeir undanþegnir skilaskyldu erlends gjaldeyris, takmörkunum á lántökum og lánveitingum, takmörkunum á ábyrgðum til erlendra aðila og takmörkunum á fjárfestingum í framseljanlegum fjármálagerningum og peningakröfum útgefnum í erlendum gjaldeyri. Þessir aðilar hafa því umfram aðra innlenda aðila getað ráðstafað endurheimtum erlendum gjaldeyri til fjárfestinga erlendis og stutt við eignir sínar, án takmarkana. Frá því að undanþágur voru

fyrst veittar hefur starfsemi slitastjórna dregist mikið saman samhliða minnkun eignasafnsins. Í því ljósi og með hliðsjón af markmiðum frumvarpsins þykir nauðsynlegt að fella framan- greindar undanþágur úr gildi, nema undanþágu frá skilaskyldu erlends gjaldeyris, sbr. 13. gr. 1, í öðrum tilvikum en vegna lántöku í erlendum gjaldeyri, sbr. 13. gr. g. Eftir sem áður munu frangreindir aðilar geta sótt um undanþágur frá fjármagnshöftunum með vísan til 1. mgr. 7. gr. og 13. gr. o laga um gjaldeyrismál líkt og aðrir aðilar. Þá munu þeir halda sér- stakri undanþágu sem þeim er veitt með 5. mgr. 13. gr. n þeirra laga.

Breytingar á nýfjárfestingarákvæði laganna (5. gr.).

Innlendar nýfjárfestingar voru undanþegnar fjármagnshöftum árið 2009 en til þess að telj- ast nýfjárfesting í skilningi laga um gjaldeyrismál þarf fjárfestingin að vera gerð fyrir nýtt innstreymi erlends gjaldeyris. Með undanþágu vegna nýfjárfestingar hafa fjárfestar sem koma með nýtt erlent fjármagn til landsins fengið heimild til þess að fara aftur óhindrað með sömu fjármuni úr landi, ásamt ávöxtun. Í því felst sú áhætta að töluvert meiri innlendir gjaldeyris verði seldur á gjaldeyrismarkaði þegar fjárfestir fer úr landi en sá innlendi gjaldeyris sem var keyptur í upphafi með tilheyrandi lækkun á gengi krónunnar. Sú áhætta er þó talin ásættan- leg, m.a. í ljósi þess að fjárfesting stuðlar að verðmæta- og atvinnusköpun og er grundvöllur framtíðarhagvaxtar.

Afleiður og afleiðutengd ákvæði samninga hafa ekki fallið undir undanþágu um nýfjárfest- ingar enda getur virði þeirra tekið stórfelldum og ófyrirséðum breytingum með tilheyrandi áhrifum á greiðsluflæði ef þessir gerningar væru undanþegnar fjármagnshöftum. Útflæði vegna slíkra fjárfestinga getur því orðið margfalt á við innflæðið sem varð vegna fjárfesting- arinnar og vandséð að þau neikvæðu áhrif sem svo umfangsmikið útflæði hefði á gjaldeyris- markað yrðu vegin upp af jákvæðum áhrifum afleiðuviðskipta á efnahagslífið. Sambærileg sjónarmið gilda um fjárfestingar í kröfum á hendur aðilum sem sæta slita- eða gjaldþrota- skiptameðferð, eða sem lokið hafa slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð með gerð nauðasamn- ings sem felur í sér úthlutun eigna til kröfuhafa, og er því lagt til í a-lið 5. gr. frumvarpsins að slík viðskipti falli ekki undir nýfjárfestingu í lögum.

Þá er jafnframt lagt til að sérstaklega komi fram að fjárfestingar sem tengjast með óbein- um hætti fjárfestingum í afleiðusamningum og kröfum á hendur aðilum sem sæta slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð samkvæmt lögum nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., og/eða lög- um nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eða sem lokið hafa slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð með gerð nauðasamnings sem felur í sér úthlutun eigna til kröfuhafa, teljist ekki til nýfjárfest- ingar. Þá er t.d. átt við fjárfestingu í félagi sem fjárfestir í afleiðum og/eða kröfum á hendur aðilum sem sæta slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð. Við matið kann m.a. að verða litið til þess hvort um sé að ræða fjárfestingu í félagi sem hefur það að meginstarfsemi að fjárfesta í afleiðusamningum og/eða kröfum af áður nefndum toga og tekjur þess stafi fyrst og fremst af slíkum fjárfestingum. Óbeinar fjárfestingar geta tekið sömu stórfelldu og ófyrirséðu verð- breytingum og beinar fjárfestingar.

Í b-lið 5. gr. frumvarpsins er lagt til að áréttað verði að skilaskyldur erlendir gjaldeyris, sbr. 13. gr. 1 laga um gjaldeyrismál, telst ekki nýtt innstreymi erlends gjaldeyris í skilningi 13. gr. m sömu laga.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með lögum nr. 134/2008, er breyttu lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, var Seðlabanka Íslands veitt tímabundin heimild til að setja reglur, með samþykki efnahags- og viðskipta- ráðherra, til að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjald-

eyrisviðskipti vegna þeirra. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 134/2008 er fjallað um hvernig þessi heimild samræmist alþjóðlegum skuldbindingum Íslands í tengslum við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES), samþykktir Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) um afnám hafta á þjónustu og fjármagnshreyfingar (e. Codes of Liberalisation of Current Invisible Operations and Capital Movements) og Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO). Niðurstaða þeirrar umfjöllunar varð sú að fyrirhugaðar ráðstafanir um takmörkun eða stöðvun tiltekinna flokka fjármagnshreyfinga eða gjaldeyrisviðskipta sem þeim tengjast væru ekki andstæðar fyrrgreindum skuldbindingum.

Þá hafa heimildir Íslands til umræddra ráðstafana verið staðfestar af EFTA-dómstólnum, sbr. dóm í máli nr. E-3/11, að teknu tilliti til 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins sem varða heimildir EES-ríkja til þess að beita verndarráðstöfunum vegna röskunar á starfsemi fjármagnsmarkaða og erfiðleika með greiðslujöfnuð. Til niðurstöðu dómsins hefur verið litið af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) við meðferð kvartana sem stofnuninni hafa borist. Þá verða aðgerðir sem kveðið er á um í frumvarpi þessu tilkynntar til sameiginlegu EES-nefndarinnar í samræmi við ákvæði samningsins.

Með hliðsjón af ákvæðum stjórnarskrár er löggjafanum játað umtalsvert svigrúm til ráðstafana á sviði efnahagsmála. Skemmst er að minnast þess þegar höftin voru lögfest. Frá upphafi hefur verið stefnt að markvissri losun hafta sem voru sett við fordæmalausar aðstæður er urðu fjölda fjármálafyrirtækja að falli. Uppgjör þessara fyrirtækja hefur til þessa verið ein helsta hindrun í vegi þess að þau markmið næðu fram að ganga. Heildstæð stefna stjórnvalda til losunar fjármagnshafta, sem nú liggur fyrir, markast af því að uppgjórið leiði ekki til alvarlegs og verulegs óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Frumvarpið er hluti þeirrar stefnu og ætlað að treysta forsendur losunarferlisins sem fram fer í skrefum.

V. Samráð og mat á áhrifum.

Frumvarp þetta er lagt fram af efnahags- og viðskiptanefnd en það var unnið í nánu samstarfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins við Seðlabanka Íslands sem hefur eftirlit með lögum um gjaldeyrisvæðing og er ríkisstjórninni til ráðgjafar um allt sem varðar gjaldeyrisvæðing. Frumvarpið er hluti af heildstæðri stefnu stjórnvalda til losunar fjármagnshafta og stendur í tengslum við aðrar aðgerðir sem boðaðar hafa verið.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lögð til breyting á 2. mgr. 13. gr. c laganna. Er lagt til að lögaðilum sem sæta slitameðferð eða lokið hafa slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og lögaðilum sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efnisnáðasamnings þeirra lögaðila verði óheimilt að eiga gjaldeyrisviðskipti, þar sem innlendir gjaldeyri er hluti af viðskiptunum, við aðra aðila en viðskiptabanka eða sparisjóði hér á landi. Tillögunni er ekki ætlað að veita framangreindum aðilum heimild til hvers konar gjaldeyrisviðskipta við innlenda viðskiptabanka eða sparisjóði, þar sem innlendir gjaldeyri er hluti af viðskiptunum, heldur verða slík viðskipti sem fyrr bundin við þau tilvik sem lögin heimila sérstaklega, svo sem vegna kaupa á vöru og þjónustu í erlendum gjaldeyri eða vegna annarra aðstæðna þar sem skýr lagaskilyrði eru uppfyllt. Gjaldyrisviðskipti milli innlendra og erlendra aðila eru eftir sem áður óheimil skv. 1. mgr. 13. gr. c. Með breytingunni verða því gjaldeyrisviðskipti aðilanna með innlendan gjaldeyri óheimil, hvort sem mótaðilinn er innlendir eða erlendir aðili, nema þegar skilyrði eru til slíkra viðskipta við viðskiptabanka og sparisjóði samkvæmt lögum um gjaldeyrisvæðing. Er sú tilhögun enn fremur til þess fallin að auðvelda eftirlit með

gjalddeyrivíðskiptum framangreindra aðila í ljósi boðaðra aðgerða stjórnvalda. Takmörkuninni er aftur á móti ekki ætlað að ná til gjalddeyrivíðskipta sem felast í því að framangreindir lögaðilar nýti erlendan gjalddeyri í sinni eigu til úthlutunar til kröfuhafa í tengslum við gjaldþrotaskipti eða efndir nauðasamnings sem Seðlabanki Íslands hefur veitt undanþágu fyrir.

Um 2. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 13. gr. g laganna.

Um a-lið.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. g laganna eru lántökur og lánveitingar milli innlendra og erlendra aðila í öðrum tilvikum en vegna víðskipta á milli landa með vöru og þjónustu óheimil-
ar nema þegar slík víðskipti eru á milli félaga innan sömu samstæðu. Í ljósi þarfa víðskipta-
lífsins fyrir samstæðulán hafa fjármagnshreyfingar vegna þeirra verið heimilar. Eftirlit með framkvæmd laga um gjalddeyrismál hefur hins vegar leitt í ljós að með víðtækum undanþágum frá almennum skilyrðum laganna um lánvíðskipti milli innlendra og erlendra aðila má framkalla aðstæður sem grafið geta undan forsendum til losunar hafta.

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að undanþágan verði afnumin hvað snertir lögaðila sem sæta slitameðferð eða hafa lokið slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármála-
fyrirtæki og lögaðila sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamninga þeirra. Ekki verður séð að starfsemi þessara aðila við núverandi aðstæður kalli á nauðsyn svo víð-
tækrar undanþágu frá hinum almennu skilyrðum sem fram koma í 13. gr. g laganna. Lánveit-
ingar og lántökur milli umræddra aðila og erlendra félaga innan samstæðu þeirra verða því áfram heimilar en þá aðeins í tengslum við vöru- og þjónustuvíðskipti eða að uppfylltum skil-
yrðum 2. og 3. mgr. 13. gr. g.

Um b-lið.

Í 3. mgr. 13. gr. g laga um gjalddeyrismál er innlendum aðilum veitt heimild til að taka lán hjá erlendum aðilum að greindum skilyrðum sem m.a. felast í því að lánstími sé eigi skemmri en tvö ár. Til að styðja við þetta skilyrði og önnur ákvæði laganna sem takmarka fyrirfram-
greiðslur er lagt til í b-lið 2. gr. frumvarpsins að greiðslur af lánasamningum megi ekki vera á grundvelli ákvæða sem leitt geta til þess að lántaka beri skylda til eða sé heimilt að hraða endurgreiðsluferli láns umfram fyrir fram skilgreindar afborganir eða uppgreiðslu fyrir loka-
gjaldþaga lánsins. Tillagan felur í sér áskilnað um að endurgreiðslur lána séu samkvæmt fyrir fram skilgreindum endurgreiðsluferli. Ákvæðinu er ekki ætlað að koma í veg fyrir að sett séu ákvæði í lánasamninga um vanefndir samnings en fari greiðslur fram á þeim grundvelli verður þeim þó ekki jafnað til samningsbundinnar afborgunar.

Um 3. gr.

Með greininni er lögð til breyting á 2. mgr. 13. gr. h laganna en þar er mælt fyrir um undanþágu frá banni við því að gangast í eða takast á hendur ábyrgð á greiðslum til erlendra aðila hvað snertir ábyrgðir milli félaga innan samstæðu. Lagt er til að lögaðilar sem sæta slitameðferð eða lokið hafa slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og lögaðilar sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings þeirra lögaðila falli ekki undir undanþáguna. Í því felst að þessum aðilum verður óheimilt að gangast í eða takast á hendur ábyrgð milli félaga innan sömu samstæðu nema ábyrgðin sé veitt í tengslum við vöru- og þjónustuvíðskipti eða ef lán sem ábyrgð er veitt vegna uppfyllir skilyrði 3. mgr. 13. gr. g. Ákvæðið er til stuðnings 2. gr. frumvarpsins sem varðar lánvíðskipti milli félaga innan sömu samstæðu.

Um 4. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 13. gr. j laganna.

Um a-lið.

Í a-lið er lagt til að heimild innlendra aðila skv. 2. másl. 1. mgr. 13. gr. j laganna til kaupa á erlendum gjaldeyri til greiðslu samningsbundinna afborgana lána í erlendum gjaldeyri, hjá því innlenda fjármálafyrirtæki sem veitti viðkomandi lán, verði aðeins heimil að því gefnu að lánstími sé eigi skemmri en tvö ár eða að lánið hafi verið veitt vegna vöru- og þjónustuviðskipta við erlendan aðila. Í kjölfar breytingarinnar er gert ráð fyrir að innlendir aðilar, sem þörf hafa fyrir lánsfjármögnun til skemmri tíma en tveggja ára frá innlendum fjármálafyrirtækjum, taki lán í innlendum gjaldeyri og kaupi erlendan gjaldeyri í samræmi við heimildir skv. 2. mgr. 13. gr. c laganna.

Um b-lið.

Í b-lið eru lagðar til takmarkanir á heimildum til kaupa á erlendum gjaldeyri hjá innlendum fjármálafyrirtækjum vegna afborgana af lánnum og greiðslu til erlendra aðila vegna áfallinna ábyrgða. Er annars vegar lagt til að í tilviki lána og veitingar ábyrgða innan samstæðna verði það skilyrði sett fyrir gjaldeyrisviðskiptunum að slík lán eða ábyrgðir standi í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti eða uppfylli skilyrði 3. mgr. 13. gr. g. Hins vegar er lagt til að lögaðilar sem sæta slitameðferð eða hafa lokið slitameðferð í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki og lögaðilar sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efnidir nauðasamninga geti ekki átt slík gjaldeyrisviðskipti nema slík lán eða ábyrgðir hafi verið veitt í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti.

Um c-lið.

Í c-lið eru lagðar til breytingar á 8. mgr. 13. gr. j sem lúta að skýringum á hugtakinu „samningsbundin afborgun“ til samræmis við þá túlkun sem Seðlabanki Íslands hefur lagt til grundvallar við framkvæmd laga um gjaldeyrisráðgjafi. Í fyrsta lagi er lagt til að áréttað verði að greiðslur af lánnum sem uppfylla ekki skilyrði 13. gr. g laganna eða ákvæða sama efnis samkvæmt reglum settum á grundvelli laganna teljist ekki samningsbundnar afborganir. Bankinn hefur ávallt litið svo á að greiðslur af lánnum sem tekin hafa verið með ólögðum hætti falli ekki undir hugtakið.

Í öðru lagi er lagt til að skýrt komi fram að greiðslur og önnur úthlutun samkvæmt ákvæðum nauðasamnings, greiðslur samkvæmt skuldageringum útgefnum í tengslum við nauðasamning eða greiðslur sem framkvæmdar eru með öðrum hætti, þegar framangreindar greiðslur eru gerðar í þeim tilgangi að úthluta eignum aðila sem sætir slitameðferð eða sem hefur lokið slitameðferð með nauðasamningi, teljast ekki til samningsbundinna afborgana. Slíkar greiðslur fela í sér flutning á fjármagni (e. capital/financial transfer) sem almennt er takmarkaður af lögum og eru ekki til þess fallnar að viðhalda eðlilegu samningssambandi milli lántaka og lánveitanda. Geta slíkar greiðslur aldrei talist til samningsbundinna afborgana í skilningi laganna, jafnvel þótt þær séu settar í slíkan búning.

Um 5. gr.

Í a-lið 5. gr. er lögð til breyting sem felur í sér að beinar og óbeinar fjárfestingar í afleiðusamningum og í kröfum á hendur aðilum í slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð samkvæmt lögum nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., og/eða lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eða aðilum sem hafa lokið slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð með nauðasamningi sem felur í sér úthlutun eigna til kröfuhafa, teljist ekki til nýfjárfestingar. Viðskipti með afleiður hafa ekki fallið undir nýfjárfestingu og liggja svipuð sjónarmið að baki því að fella umræddar kröfur ekki undir nýfjárfestingar. Einnig þykir ástæða til að taka fram að óbeinar fjárfestingar

í sömu gerningum séu undanskildar, enda kunna fjárfestingar í félögum sem stunda viðskipti með afleiður og kröfur á hendur aðilum sem sæta slita- eða gjaldþrotaskiptameðferð að vera til þess fallnar að sniðganga bann við beinum fjárfestingum í sömu gerningum.

Í b-lið er lagt til að áréttað verði að erlendir gjaldeyrir sem fellur undir skilaskyldu, sbr. 13. gr. l laganna, teljist ekki nýtt innstreymi erlends gjaldeyris í skilningi 13. gr. m laga um gjaldeyrismál.

Um 6. gr.

Í greininni er lagt til að tiltekna undanþágur í 4. mgr. 13. gr. n laga um gjaldeyrismál, sem veittar eru lögaðilum sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við yferráðum yfir með því að skipa skilanefnd eða bráðabirgðastjórn og lögaðilum sem héraðsdómari hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum nr. 161/2002, verði felldar úr gildi. Lagagreinin undanþiggur umrædda aðila skilaskyldu erlends gjaldeyris, takmörkunum á lántökum og lánveitingum, takmörkunum á ábyrgðum til erlendra aðila og takmörkunum á fjárfestingum í framseljanlegum fjármálagerningum og peningakröfum útgefnum í erlendum gjaldeyri. Starfsemi slitastjórna hefur dregist mikið saman og eignasafnið minnkað og er ekki lengur sýnt að aðilarnir hafi þörf fyrir svo víðtækar undanþágur frá fjármagnshöftunum sem ganga frammar heimildum innlendra aðila. Er því lagt til að framangreindar undanþágur falli brott nema sú sem varðar skilaskyldu erlends gjaldeyris sem áfram mun eiga við vegna lántöku framangreinda aðila í erlendum gjaldeyri, sbr. 13. gr. g. Tillagan er forsenda þess að markmið annarra tillagna frumvarpsins ná fram að ganga.

Um 7. gr.

Í lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað er kveðið á um að lög bindi alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra Stjórnartíðinda þar sem fyrirmælin voru birt. Vegna eðlis ákvæða frumvarpsins er talið nauðsynlegt að lög bindi alla þegar við birtingu þeirra.