

23. apríl 2014
1402178

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um þskj. 606, 316. mál - frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir

Með tölvupósti dags. 20. febrúar sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 46/2005 um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir. Jafnframt er vísað til tölvupósts nefndarritara dags. 1. apríl sl.

Í bréfi þessu greinir frá helstu athugasemdum Seðlabankans við efni frumvarpsins og álitni á afmörkuðum atriðum sem nefndarmenn óskuðu afstöðu til í kjölfar fundar með fulltrúum Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins dags. 31. mars sl.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða hér á landi þann hluta tilskipunar nr. 2009/44/EB, sem breytir tilskipun 2002/47/EB sem innleidd var með lögum nr. 46/2005 um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

Í frumvarpinu felast þrjár meginbreytingar á lögum nr. 46/2005 um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir. Þýðingamesta breytingin er sú að tryggingarráðstafanir samkvæmt lögunum mun, ef frumvarpið verður að lögum, ná einnig yfir skuldakröfur (e. credit claims). Þá er lagt til að heimild tilskipunarinnar til þess að takmarka skilgreiningu á skuldakröfum verði nýtt þannig að tilteknar skuldakröfur verði undanþegnar gildissviði laganna. Að lokum er í frumvarpinu lagt til breytingar á tilteknum skilgreiningum laganna.

Rétt þykir að taka fram að samráð innanríkisráðuneytisins við Seðlabankann, sem vitnað er til í almennum athugasemdum frumvarpsins, var óformlegt og átti sér stað síðla árs 2011 á grundvelli þáverandi frumvarpsdraga.

1. Athugasemdir við frumvarpið

Fjármálagerningur

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis óskar m.a. álits Seðlabankans á því hvaða áhrif það muni hafa að hugtakið fjármálagerningur verði skilgreint með mismunandi hætti í lögum um fjárhagslegar

tryggingarráðstafanir annars vegar og lögum um verðbréfavíðskipti hins vegar, verði fyrirbyggjandi frumvarp að lögum óbreytt.

Þekkt er í löggjöf, þ.m.t. á sviði fjármálamarkaðar, að blæbrigðamunur sé á skilgreiningum hugtaka milli lagabálka með ólíkt gildissvið. Seðlabankinn sér ekki tilefni til athugasemda við tillögu þá er greinir í a-lið 2. gr. frumvarpsins að nýrri skilgreiningu á hugtakinu fjármálagerningur í lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir.¹

Hins vegar er texti greinargerðar með frumvarpinu að mati bankans villandi hvað varðar skilgreiningu hugtaksins. Ljóst má vera að *óframseljanlegar* afleiður falla ekki undir skilgreiningu á hugtakinu fjármálagerningur í tilskipun 2002/47/EB, sem leidd var í íslensk lög með lögum nr. 46/2005 heldur undir hugtakið *framseljanlegar* afleiður.

Skuldakrafa

Efnahags- og viðskiptanefnd óskaði álits Seðlabankans á því hvort íslenska ríkið hafi gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar sem takmarka möguleika Alþingis til að gera þá breytingu á c-lið 2. gr. frumvarpsins að undanskilja veðskuldabréf (fasteignalán) í skilgreiningu á hugtakinu skuldakrafa. Ennfremur hvort einfalda megi skilgreiningu á skuldakröfu, t.d. þannig að undir hana féllu ekki fjárhæðir yfir og undir tilteknum mörkum.

Tilskipunin gerir ráð fyrir heimild til handa aðildarríkjum, við innleiðingu, að undanskilja skuldakröfur þar sem lántaki er neytandi, við ákveðnar aðstæður, sbr. ákvæði c-liðs 4. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar:

„Aðildarríki geta ákveðið að skuldakröfur falli ekki undir gildissvið þessarar tilskipunar ef skuldarinn er neytandi eins og hann er skilgreindur í a-lið 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB frá 23. apríl 2008 um lánsamninga fyrir neytendur eða örfyrirtæki eða lítið fyrirtæki eins og þau eru skilgreind í 1. gr., 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. viðaukans við tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 2003/361/EB frá 6. maí 2003 um skilgreininguna á örfyrirtækjum og litlum og meðalstórum fyrirtækjum, nema tryggingarhafi eða tryggingarveitandi slíkra skuldakrafna sé ein þeirra stofnana sem um getur í b-lið 2. mgr. 1. gr. þessarar tilskipunar.“

¹ Með lögum nr. 46/2005 um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir voru innleidd í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar 2002/47/EB, en með lögum nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti einkum ákvæði tilskipunar 2004/39/EB (þ.e. svk. MiFID-tilskipun). Í hvorri fyrrgreindra tilskipana um sig er hugtakið *fjármálagerningur* skilgreindur með tilteknum hætti. Hafa verður í huga að árið 2009 við samþykkt breytinga á tilskipun 2002/47/EB hefði Evrópuþinginu og Ráðinu getað vísað beint til skilgreiningar á MiFID-tilskipunarinnar á umræddu hugtaki, eða jafnvel afmarkaðra hluta hennar. Í ljósi þess að sú leið var hvorki farin við setningu MiFID-tilskipunarinnar árið 2004 (tilskipun 2002/47/EB var ekki breytt í þá veru við setningu MiFID) né samþykkt tilskipunar 2009/44/EB, sem breytir tilskipun 2002/47/EB, virðist óhætt að draga þá ályktun að heppilegast sé að líta á skilgreiningar í hvorri EES-gerð um sig sem sjálfstæðar.

Seðlabankinn vekur athygli á því að sú skilgreining á hugtakinu *skuldakrafa* sem lögð er til í frumvarpinu er að mati Seðlabankans of víðtæk miðað við ákvæðið. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að undanþáguheimildin eigi ekki við þegar tryggingarhafi eða tryggingarveitandi fjárhagslegrar tryggingarráðstöfunar eru aðilar sem taldir eru upp í 2. tölul. 1. gr. laga nr. 46/2005, þ. e. seðlabankar aðildarríkja, Seðlabanki Evrópu, Alþjóðagreiðslubankinn, Alþjóðabankinn og fleiri alþjóðlegar lánastofnanir sem þar eru upp taldar. Þá telur Seðlabankinn skilgreiningu hugtaksins *skuldakrafa* torskilda þar sem hún felur í sér tvöfalda neitun.

Við setningu laga nr. 33/2013 um neytendalán sem eru innleiðing á tilskipun 2008/48/EB var ákveðið að fasteignalán skyldu falla undir gildissvið laganna, þrátt fyrir að lánessamningar vegna kaupa á fasteign séu undanþegnir gildissviði tilskipunarinnar. Ef gæta á samræmis milli tilskipana 2002/47/EB (fjárhagslegar tryggingarráðstafanir) og 2008/48/EB (neytendalán) og íslenska ríkið þar með að teljast uppfylla þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum, eiga lánessamningar vegna kaupa á fasteign að falla undir hugtakið *skuldakrafa*.

Fjárhæðarmörkin í c-lið 2. gr. frumvarpsins munu vera tilkomin vegna gildissviðs neytendalánatilskipunarinnar, 2008/48/EB. Það virðist því vera valkvætt, hvort neytendalán að fjárhæð undir 200 EUR og yfir 75.000 EUR falli undir hugtakið *skuldakrafa*.

Verði frumvarpið að lögum mun hugtakið *lánastofnun* falla brott í upptalningu í d-lið, 3. tl. 1. gr. laga nr. 46/2005 en það hugtak kemur fyrir í skilgreiningu frumvarpsins á hugtakinu *skuldakrafa*. Seðlabankinn telur æskilegt að vísað verði til laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki hvað varðar hugtakið *lánastofnun*. Þá vekur Seðlabankinn einnig athygli á að rafeyrisfyrirtæki falla ekki lengur í flokk fjármálafyrirtækja, sbr. lög nr. 17/2013 um útgáfu og meðferð rafeyris öfugt við athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins í greinargerð á bls. 6.

Röðun töluliða

Í c-lið 2. gr. fyrirliggjandi frumvarps væri rétt að tilgreina að tölusetning síðari töluliða ákvæðisins skuli breytast til samræmis við nýjan 8. tölulið eða gera ráð fyrir að nýja skilgreiningin á *skuldakröfu* verði í nýjum 13. tölulið 2. gr.

2. Áhrif frumvarpsins á fjármálastöðugleika

Efnahags- og viðskiptanefnd óskaði sérstaklega eftir álitum Seðlabankans á því hvort frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, muni heimila fjármálafyrirtækjum sem taka á móti innlánnum sem njóta ríkisábyrgðar skv. yfirlýsingu forsætisráðherra frá 6. október 2008 að veðsetja valda hluti eignasafna sinna, t.d. kröfur með veði í íbúðarhúsnæði, og hvort slík veðsetning gæti skert möguleika ríkissjóðs til þess að takmarka tjón sitt af falli fjármálafyrirtækja. Varðandi hið síðargreinda óskaði nefndin eftir mati á afleiðingum þess fyrir fjármálastöðugleika og kostnað ríkissjóðs af falli fjármálafyrirtækis.

Innlánsstofnanir hafa almennt heimild til að veðsetja valda hluta eigna sinna. Í ljósi reynslunnar af fjármálaáfallinu hefur athygli stjórnvalda undinfarin ár beinst að því hvort veðbandahlutfall innlánsstofnana sé svo hátt að aðrar eignir nægi ekki til að standa á móti tryggðum innlánskuldbindingum sem leitt geti til tjóns ríkissjóðs af þroti innlánsstofnanna. Hér á landi er áhætta ríkissjóðs meiri en ella sakir aukinnar innlánsverndar skv. fyrrgreindri yfirlýsingu forsætisráðherra. Í lok árs 2013 var veðbandahlutfall Íslandsbanka 12% og 29% hjá Arion banka og Landsbanka.² Til samanburðar var veðbandahlutfall 60 evrópskra banka um 29% í lok árs 2011. Meðal annars vegna sterkrar eiginfjárstöðu stóru bankanna þá eru óveðsettar eignir Arion banka og Landsbankans um 30-70% prósent meiri en nemur innlánnum viðskiptamanna þeirra. Bent er á að við mat á veðbandahlutfalli innlánsstofnana er mikilvægt að líta til gæða eigna sem eftir standa í samanburði við tryggð innlán, ekki bara margfeldið eins og ofangreind hlutföll sýna.

Innan Evrópusambandsins hefur verið farin sú leið að auka samræmi í upplýsingagjöf og gagnsæi í stað þess að setja reglur um veðbandahlutfall, m.a. vegna þess að hætta hefur verið talin á að reglur um veðbandahlutföll magni sveiflur í fjármálakerfinu. Framboð á fjármögnun án veða dregst almennt saman í niðursveiflu sem leiðir til þess að reglur um veðbönd verði svo íþyngjandi að þær magna niðursveifluna.³ Hins vegar er mælt með að fjármálaeftirlit geri innlánsstofnunum sem hafa hátt veðbandahlutfall skylt að binda aukið eigið fé í gegnum aðra stöð eiginfjárvæða (pillar 2).

Í nýlegri reglugerð og tilskipun ESB um eiginfjár- og lausafjárkröfur (CRR/CRD IV), sem verið er að innleiða hér á landi, er kveðið á um skyldur fjármálafyrirtækja til að hafa skýra yfirsýn yfir veðsettar eignir

² Veðbandahlutfall Landsbanka er hátt vegna veðtryggðu skuldabréfa í eigu LBI og hjá Arion banka vegur þýngst íbúðarlánasafn sem veðsett var á móti sértryggðum skuldabréfum fyrir árið 2008.

³ Reimo Juks, 2012-3 “Asset encumbrance and its relevance for financial stability” Ríkisbanka, Penning- och valutapolitik.

á efnahagsreikningi sínum og lagaleg takmörk á nýtingu eigna til veðsetninga.⁴

Með hliðsjón af framansögðu telur Seðlabankinn ekki þörf á að setja frekari skorður við notkun fjárhagslegra trygginga en gert er í fyrirbyggjandi frumvarpi, enda verður væntanlega tekið á áhættu sem henni fylgir með breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki og einnig í kröfum Fjármálaeftirlitsins um eigið fé. Þó er vert að benda á að endurnýting trygginga, sem 5. gr. laga 46/2005 kveður á um og er í samræmi við tilskipunina, getur aukið kerfisáhættu, enda getur hún haft áhrif á peningamagn í umferð, eins og bæði innlend og erlend reynsla sannar. Eftirlitsaðilar þurfa því sem fyrr að fylgjast náið með umfangi endurnýtingar fjárhagslegra trygginga í kerfinu. Seðlabankinn leggur áherslu á að endurnýting trygginga sé gagnsæ og með vitund eiganda trygginga.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir
framkvæmdastjóri

⁴ Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (e. European Banking Authority eða EBA) gaf út drög að upplýsingastaðli um þetta í lok árs 2013, en staðallinn á að vera fullbúinn um mitt þetta ár EBA, 20.12.2013 sjá86. gr. í, Consultation Paper “Draft guidelines on disclosure of encumbered and unencumbered assets”.