151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð)

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi skilgreining bætist við 1. mgr. 3. gr. laganna í viðeigandi stafrófsröð: *Skuldagerningar*: Skuldabréf og aðrar framseljanlegar skuldir, gerningar sem stofna til skuldar eða viðurkenna skuld og gerningar sem veita rétt til að eignast skuldagerninga.

2. gr.

Í stað tilvísunarinnar „3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki“ í 6. tölul. 2. mgr. 17. gr. laganna kemur: a- eða b-lið 1. tölul. 1. mgr. 85. gr. a.

3. gr.

Í stað tilvísunarinnar „1. tölul. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki“ í 2. tölul. 2. mgr. 23. gr. laganna kemur: a-lið 1. tölul. 1. mgr. 85. gr. a.

4. gr.

Á eftir orðinu „forgangsröð“ í 5. mgr. 27. gr. kemur: skv. 85. gr. a.

5. gr.

Í stað orðanna „fara fram á eftirfarandi hátt, að teknu tilliti til forgangsraðar krafna við slit eða gjaldþrot“ í 1. málsl. 1. mgr. 28. gr. laganna kemur: vera í samræmi við forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð skv. 85. gr. a og fara fram á eftirfarandi hátt:

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „slit eða gjaldþrot fyrirtækis eða einingar“ í 3. mgr. kemur: skila- og slitameðferð skv. 85. gr. a.
2. Í stað orðanna „slit eða gjaldþrotaskipti“ í 3. tölul. 6. mgr. kemur: skila- og slitameðferð skv. 85. gr. a.

7. gr.

Í stað orðanna „eignarhalds- eða skuldagerningar“ í 2. málsl. 5. mgr. 35. gr. laganna kemur: eignarhlutir eða skuldagerningar.

8. gr.

Í stað orðanna „skuldaskjala sem framseld“ í 2. tölul. 1. mgr. 54. gr. laganna kemur: skuldagerningar sem framseldir.

9. gr.

Við 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að eftirgjöf verði beitt á sérhvern hluta tryggðra skuldbindinga sem nemur hærri fjárhæð en uppreiknað virði eigna, tryggingar, veðs eða veðláns sem lagt er fram til tryggingar skuldbindingunum.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 58. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „slit eða gjaldþrot“ í 4. tölul. kemur: skila- og slitameðferð skv. 85. gr. a.
2. Í stað orðanna „slit eða gjaldþrot, þ.m.t. forgangsröðun innstæðna skv. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki“ í 5. tölul. kemur: skila- og slitameðferð skv. 85. gr. a.

11. gr.

Í stað orðanna „skuldaskjöl útgefin“ í 7. tölul. 1. mgr. 61. gr. laganna kemur: skuldagerninga útgefna.

12. gr.

Í stað orðanna „slit eða gjaldþrot“ í 2. tölul. 1. mgr. 64. gr. laganna kemur: skila- og slitameðferð skv. 85. gr. a.

13. gr.

Á eftir XIV. kafla laganna kemur nýr kafli, XIV kafli A, **Forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð**, með einni grein, 85. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð.

Næstar kröfum skv. 109.-112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., sbr. þó a-lið 1. tölul., ganga eftirfarandi kröfur á hendur fyrirtæki eða einingu skv. b-d-lið 2. gr. í þeirri röð sem hér segir:

1. Kröfur vegna innstæðna í eftirfarandi röð:
   1. kröfur vegna tryggðra innstæðna og kröfur sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og

fjárfesta hefur tekið yfir vegna tryggðra innstæðna njóta rétthæðar samkvæmt 1. og 2. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.,

* 1. kröfur vegna tryggingarhæfra innstæðna einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra

félaga sem eru umfram fjárhæðarmörk tryggingarverndar skv. 2. mgr. 9. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta,

* 1. kröfur vegna tryggingarhæfra innstæðna stórra félaga sem eru umfram fjárhæðarmörk

tryggingarverndar skv. 2. mgr. 9. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta,

* 1. kröfur vegna annarra innstæðna en skv. a-c-lið.

1. almennar ótryggðar kröfur,
2. kröfur vegna skuldagerninga sem uppfylla eftirfarandi skilyrði:
   1. upphaflegur samningsbundinn lánstími er a.m.k. eitt ár,
   2. gerningarnir eru ekki afleiður eða hafa að geyma innbyggðar afleiður, og
   3. samningsskilmálar og, ef við á, útboðs- og skráningarlýsing sem unnin er í tengslum

við útgáfuna tilgreina forgangsröð samkvæmt þessum tölul.

1. kröfur vegna annarra víkjandi lána en viðeigandi fjármagnsgerninga,
2. kröfur vegna fjármagnsgerninga og víkjandi lána sem uppfylla skilyrði skv. 2. mgr.

84. gr. c laga um fjármálafyrirtæki,

1. kröfur vegna fjármagnsgerninga sem uppfylla skilyrði skv. 2. mgr. 84. gr. b laga um

fjármálafyrirtæki,

1. kröfur vegna fjármagnsgerninga skv. 84. gr. a laga um fjármálafyrirtæki.

Með skuldagerningum samkvæmt þessari grein er átt við skuldabréf og aðrar framseljanlegar skuldir ásamt gerningum sem stofna til skuldar eða viðurkenna skuld.

14. gr.

Breyting á öðrum lögum.

1. Lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum:
   1. 3. mgr. 102. gr. laganna orðast svo: Ákvæði 85. gr. a laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja gildir um rétthæð krafna við slit á fjármálafyrirtæki.
2. Lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, með síðari breytingum:
   1. Í stað orðanna „í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við gjaldþrotaskipti“ í 2. málsl. 3. mgr. 10. gr. laganna kemur: skv. a-lið 1. tölul. 1. mgr. 85. gr. a laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja
   2. 16. mgr. bráðabirgðaákvæðis II fellur brott.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í þeim tilgangi að innleiða í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) [2017/2399](https://www.efta.int/eea-lex/32017L2399) um breytingu á tilskipun 2014/59/ESB að því er varðar rétthæð ótryggðra skuldagerninga í réttindaröð við ógjaldfærnimeðferð. Tilskipunin tók gildi í ríkjum ESB þann 28. desember 2017 og var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [305/2019](https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2019%20-%20Icelandic/305-2019i.pdf) frá 13. desember 2019.

1. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í frumvarpinu er lagt til að tilskipun (ESB) 2017/2399 að því er varðar rétthæð ótryggðra skuldagerninga í réttindaröð við ógjaldfærnimeðferð verði innleidd í íslenskan rétt. Tilskipunin breytir tilskipun 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (BRRD tilskipunin) en sú tilskipun hefur að meginstefnu til verið innleidd hér á landi með lögum nr. 54/2018 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020.

Efni tilskipunar (ESB) 2017/2399 tengist kröfum IV. kafla laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja um lágmarkskröfu eiginfjárgrunns og hæfra skuldbindinga (MREL-krafa). Til að koma í veg fyrir réttaróvissu á mörkuðum og fyrir fyrirtæki og einingar sem heyra undir gildissvið laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja þykir mikilvægt að tryggja skýrleika varðandi hæfar skuldbindingar, þannig að þær geti uppfyllt MREL-kröfu sem skilavald Seðlabanka Íslands skal ákveða. Fyrirtæki munu uppfylla MREL-kröfurnar með skuldabréfum sem eru undirskipuð *(e. subordination)* til að lágmarka hættu á lagalegum ágreiningi við lánardrottna ef tap þeirra af skilameðferð verður meira en þeir hefðu þurft að þola ef fyrirtæki hefði verið tekið til slitameðferðar (*e. no creditor worse off principle*). Til að auka einsleitni á innri markaðnum kveður tilskipun (ESB) 2017/2399 á um sameiginlega nálgun á forgangsröð tiltekinna krafna til að koma í veg fyrir réttaróvissu ef til skilameðferðar kemur.

Lagt er til að efni tilskipunar (ESB) 2017/2399 verði innleitt með breytingu á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Tilskipunin breytir meðal annars 108. gr. BRRD tilskipunarinnar með því að leggja til viðbætur við þá grein. Með lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja var 108. gr. BRRD tilskipunarinnar innleidd með breytingu á 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki eins og sú grein hljóðaði fyrir þá breytingu sem leiðir af tilskipun (ESB) 2017/2399. Efni tilskipunarinnar varðar rétthæð krafna bæði við skilameðferð og slitameðferð samkvæmt XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki en hefur þó meiri tengsl við skilameðferð enda markmið reglna hennar að styðja við skilvirka skilameðferð. Slitameðferð getur ýmist komið til í framhaldi af skilameðferð eða sem sjálfstætt úrræði, ef skilameðferð á fyrirtæki þykir ekki nauðsynleg vegna almannahagsmuna.

Í frumvarpinu er lagt til að sá hluti tilskipunar (ESB) 2017/2399 sem þegar hefur verið lögfestur í 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki verði sameinaður lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja og verði þannig hluti af heildstæðri forgangsröð krafna. Þannig megi ljóst vera hvaða forgang tilteknir flokkar krafna hafa, bæði ef fyrirtæki fer í skilameðferð og slitameðferð. Sú leið að staðsetja lagaákvæði um forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð í heildarlögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja er í samræmi við þá leið sem farin hefur verið á flestum Norðurlöndunum.

1. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020, og afleiddar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Frumvarpið kveður á um reglur um forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð.

* 1. *Forgangsröð krafna vegna innstæðna.*

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399 breytir 108. gr. BRRD tilskipunarinnar með þeim hætti að kveðið er á um viðbætur við greinina. Ákvæði 1. mgr. 108. gr. BRRD tilskipunarinnar fjallar um rétthæð tiltekinna innstæðna og var ákvæðið innleitt með breytingu á 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki við gildistöku laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Tilskipun (ESB) 2017/2399 kveður ekki á um breytingar á reglum um rétthæð innstæðna. Í frumvarpinu er því ekki kveðið á um efnisbreytingar varðandi þá forgangsröð krafna vegna innstæðna sem þegar er í gildi lögum samkvæmt. Núgildandi forgangur krafna vegna innstæðna gildir um tryggðar innstæður, kröfur Tryggingasjóðs innstæðueiganda og fjárfesta (TIF) sem sjóðurinn hefur tekið yfir vegna tryggðra innstæðna og kröfur vegna tryggingarhæfra innstæðna einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra félaga. Kröfur vegna tryggðra innstæðna og kröfur TIF njóta sem fyrr rétthæðar skv. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. og kröfur vegna tryggingarhæfra innstæðna einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra félaga ganga næstar þar á eftir, sbr. núgildandi 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Orðalagi ákvæðanna er þó lítillega breytt til að auka skýrleika líkt og fram kemur í skýringum við 13. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki verði sameinuð lögum um skilameðferð lánastofna og verðbréfafyrirtækja og komi þar fyrir sem hluti nýrrar greinar (tillaga að 85. gr. a laganna) sem staðsett verður í nýjum kafla þeirra laga (tillaga að XIV. kafla A laganna) og fjallar um forgangsröð krafna, sbr. a- og b-liður 1. tölul. 13. gr. frumvarpsins.

Tilskipun (ESB) 2017/2399 kveður á um lágmarkssamræmingu, á rétthæð ótryggðra krafna sem stafa af skuldagerningum, við ógjaldfærnimeðferð. Tilskipunin fjallar ekki um rétthæð innstæðna umfram það sem leiðir af ákvæðum 108. gr. tilskipunar 2014/59/ESB, sem innleidd hafa verið og fram koma í 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Aðildarríkjum er því heimilt að hafa í gildi eða lögfesta viðbótarreglur um forgang krafna vegna innstæðna. Ýmis aðildarríki á borð við Ítalíu, Portúgal, Grikkland, Kýpur, Slóveníu og Slóvakíu hafa ákveðið að fara þá leið og veita í landsrétti sínum öllum kröfum vegna innstæðna aukinn forgang umfram almennar ótryggðar kröfur. Þessi aðildarríki eiga það sameiginleg að innlán eru veigamesti hluti skuldafjármögnunar bankakerfis í viðkomandi ríkjum. Að beiðni ráðuneytisins gerði Seðlabanki Íslands greiningu á álitaefninu um rétthæð krafna vegna innstæðna og færði í kjölfarið röksemdir fyrir þeirri leið að veita öllum innstæðum forgang umfram almennar kröfur. Röksemdirnar eru eftirfarandi:

1. Innstæður eru veigamesta fjármögnun bankakerfisins, yfir 60% af skuldafjármögnun bankanna, en einnig kvikasta fjármögnun kerfisins þar sem 90% af innstæðum eru óbundnar eða með binditíma innan við þrjá mánuði. Að forgangsraða innstæðum ofar en almennum ótryggðum kröfum minnkar líkur á fjármagnsflótta á álagstímum.
2. Eigendur svokallaðra SP-skuldabréfa (*e. Senior Preferred*) eru að jafnaði vel upplýstir fagfjárfestar og betur til þess fallnir en eigendur innstæðna að meta efnahag og rekstur banka. Að sama skapi gera þeir sér betur grein fyrir áhrifum laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja á starfsemi þeirra, þ.m.t. umbreytingu skulda í almennt eigið fé við beitingu á skilaúrræðinu eftirgjöf.
3. Ef allar innstæður eru ofar í forgangsröð en almennar ótryggðar kröfur geta SP-skuldabréf nýst til að uppfylla MREL-kröfur fjármálafyrirtækja, bæði til skamms tíma og til framtíðar litið. Slík kröfuröð mun stuðla að því að fjármálafyrirtæki geta þegar uppfyllt skilyrði MREL-kröfu um undirskipan (*e. subordination*). Þannig geta fjármagnsgerningar (SP-skuldabréf) sem falla í flokk almennra ótryggðra krafna verið hluti af MREL-kröfu og nýst til endurfjármögnunar fjármálafyrirtækis, án þess að brotið sé á öðrum lánardrottnum, ef fyrirtækið er á fallanda fæti og nauðsynlegt að taka það til skilameðferðar.

Auk framangreindra röksemda telur ráðuneytið að horfa beri til þess að allar innstæður hafa verið rétthærri en almennar ótryggðar kröfur í forgangsröð undanfarinn áratug. Áframhaldandi forgangur innstæðna myndar samfellu við það réttarástand sem hefur verið við lýði hér á landi og ætti að vera til þess fallinn að skapa traust um fjármálakerfið, ekki síst ef áföll raungerast. Það kunni svo að hafa jákvæð áhrif á fjármálastöðugleika.

Í frumvarpinu er því lagt til að svigrúm í Evrópureglunum verði nýtt með því að kveða á um aukinn forgang annarra krafna vegna innstæðna en þeirra sem þegar njóta forgangs. Í frumvarpinu er því kveðið á um að kröfur vegna tryggingarhæfra innstæðna stórra félaga gangi næstar kröfum vegna tryggingarhæfra innstæðna einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra félaga og þar næst gangi kröfur vegna annarra innstæðna, þ.e. þeirra sem ekki teljast til tryggingarhæfra innstæðna. Af þessu leiðir að kröfur vegna allra innstæðna verða rétthærri en almennar ótryggðar kröfur. Fjallað er um hugtökin „tryggð innstæða“, „tryggingarhæf innstæða“ og „stórt félag“ í skýringum við 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins.

* 1. *Nýr forgangsflokkur undirskipaðra skuldagerninga.*

Í frumvarpinu er kveðið á um nýjan flokk undirskipaðra *(e. subordination)* forgangslausra skuldbindinga, svokölluð SNP skuldabréf (*e. Senior Non-preferred*), innan forgangsraðar krafna við skila- og slitameðferð og er þeim skuldbindingum ætlað að tryggja skilabærni fyrirtækja í samræmi við III. kafla laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Forgangsflokkurinn samanstendur af skuldagerningum sem uppfylla ákveðin skilyrði og er þeim flokki skipað í forgangsröð fyrir ofan eiginfjárgrunnsgerninga og víkjandi lána sem ekki teljast til eiginfjárgrunnsgerninga en fyrir neðan aðrar forgangslausar skuldbindingar (*e. senior liabilities*). Ótryggðir skuldagerningar sem ekki uppfylla skilyrði hins nýja forgangsflokks skuldagerninga og aðrar ótryggðar skuldbindingar sem ekki eru skuldagerningar skipast því ofar í forgangsröð en nýi undirskipaði forgangsflokkurinn.

Tilskipun (ESB) 2017/2399 gerir skilavaldinu kleift að beita eftirgjöf (*e. bail-in*) á ótryggða skuldagerninga á undan öðrum ótryggðum skuldbindingum í stað þess að þurfa að niðurfæra samtímis og jafnstæðis (*e. Pari Passu*) allar ótryggðar skuldbindingar, þ.m.t. rekstrarskuldir, afleiður og tilteknar innstæður sem ekki njóta verndar samkvæmt gildandi 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Erfitt getur verið að niðurfæra þessar skuldbindingar og því hafa skilastjórnvöld aðildarríkja gjarnan ákveðið að nýta heimild í BRRD tilskipuninni til að undanskilja þær, að hluta eða í heild, við beitingu á skilaúrræðinu eftirgjöf.

* 1. *Eiginfjárgrunnsgerningar og víkjandi lán.*

Á grundvelli laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja er skilavaldi Seðlabanka Íslands heimilt að niðurfæra og umbreyta fjármagnsgerningum og skuldbindingum í almennt eigið fé. Fjallað er um röð og framkvæmd niðurfærslu og umbreytingu fjármagnsgerninga og víkjandi lána sem ekki teljast til fjármagnsgerninga í 28. og 58. gr. laganna. Ákvæði 13. gr. frumvarpsins sem tilgreina forgangsröð krafna eru almenn og gilda bæði við skilameðferð og slitameðferð samkvæmt XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki. Sú útfærsla að leggja til að reglur sem þegar koma fyrir í 28. og 58. gr. laganna verði einnig lögfestar í 85. gr. a laganna, sbr. 13. gr. frumvarpsins, sem hluti af heildstæðri forgangsröð krafna, tekur meðal annars mið af útfærslu löggjafar í fjölmörgum aðildarríkjum og tillögum að útfærslu á lögum í Noregi. Með þeim hætti má ráða á skýran og aðgengilegan hátt hvernig forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð lítur út.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun (ESB) 2017/2399 í íslenskan rétt og gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við Seðlabanka Íslands. Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst fjármálafyrirtæki, fjárfesta og skilavald Seðlabanka Íslands. Áform um lagasetningu voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júlí 2020 en engar athugasemdir bárust. Áformin voru til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 24. september – 8. október 2020. Ein umsögn barst um áformin frá Hagsmunasamtökum heimilanna þar sem lagt er til að kröfur sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta kann að eignast, komi til greiðslu úr sjóðnum, ásamt öllum kröfum neytenda á hendur föllnu fjármálafyrirtæki njóti lögveðsréttar. Fjármála- og efnahagsráðherra svaraði fyrirspurn um sambærilegt efni og fram kemur í umsögninni á 149. löggjafarþingi (þingskjal 1986 – 742. mál). Til viðbótar við þá ítarlegu umfjöllun sem finna má í því svari þykir ástæða til að nefna að tilgangur MREL-kröfu er meðal annars að innlánsstofnun búi yfir nægu eigin fé og skuldbindingum sem hægt er að nota til að mæta tapi fyrirtækis og endurreisa eigin fé þess. MREL-krafan ásamt þeim miklu breytingum á laga- og regluumhverfi fjármálafyrirtækja, m.a. um aukið magn og gæði eigin fjár, veitir því tryggðum innstæðum meiri vernd en áður hefur verið staðar hér á landi. Slíkt má meðal annars ráða af þeim fjölmörgu gerningum sem eru réttlægri en innstæður innan forgangsraðar krafna, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Einnig ber að nefna að í frumvarpinu er lögð til breyting þannig að skýrt megi vera að skilavaldinu sé heimilt að beita eftirgjöf á þann hluta sértryggðra skuldabréfa sem nemur hærri fjárhæð en uppreiknað virði eigna, tryggingar, veðs eða veðláns sem lagt er fram til tryggingar skuldbindingunum, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Drögin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 8. janúar 2021 [umfjöllun um umsagnir ef við á.]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2017/2399 kveður á um heildstæðar reglur um forgang krafna við skila- og slitameðferð. Verði frumvarpið samþykkt sem lög frá Alþingi mun það stuðla að samræmdari meðferð krafna lánardrottna við skila- og slitameðferð innan Evrópska efnahagssvæðisins. Reglurnar eru mikilvægar fyrir réttarstöðu lánardrottna og munu leiða af sér fyrirsjáanleika varðandi meðferð krafna þeirra ef fjármálafyrirtæki verður tekið til skila- eða slitameðferðar.

Í lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020, er fjallað um möguleg áhrif af MREL-kröfu sem ákveða skal fyrir einstök fjármálafyrirtæki. Þar kemur meðal annars fram að áhrifin muni hafa í för með sér breytta fjármagnsskipan íslensku bankanna og aukið vaxtaálag á skuldabréf sem flokkast sem hæfar skuldbindingar.

Frumvarp þetta útfærir frekar ákvæði um MREL-kröfu skilavalds. Af frumvarpinu sést þannig með skýrari hætti en áður hvaða skuldbindingar geta verið notaðar til að uppfylla MREL-kröfuna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að skilgreiningu á hugtakinu „skuldagerningar“ sem ætlað er að ná yfir enska hugtakið „debt instruments“ verði bætt við lögin. Hugtakið kemur víða fyrir í lögunum og þykir nauðsynlegt að hægt sé að ráða með skýrum hætti hvaða merkingu beri að leggja í það. Efni greinarinnar tekur mið af 48. tölul. 1. mgr. 2. gr. tilskipunar 2014/59/ESB fyrir þá breytingu sem gerð er á töluliðnum með 1. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399. Skilgreining á hugtakinu „skuldagerningur“ í þrengri merkingu, sbr. ii-liður 1. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399 er tekin upp í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Af nýjum skilgreiningum sem kveðið er á um í frumvarpinu á þannig að vera ljóst að hugtakið eins og það er skilgreint í þessari grein gildir á öllum stöðum í lögunum að undanskyldri 85. gr. a laganna, sbr. 13. gr. frumvarpsins, þar sem það er skilgreint sérstaklega með þrengri hætti.

Um 2. gr.

Greinin breytir tilvísun sem leiðir af nýrri 85. gr. a laganna í 13. gr. frumvarpsins, sbr. einnig breyting á 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki í 1. tölul. 14. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Greinin breytir tilvísun sem leiðir af nýrri 85. gr. a laganna í 13. gr. frumvarpsins, sbr. einnig breyting á 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki í 1. tölul. 14. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Greinin kveður á um viðbót sem leiðir af efni 13. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Greinin kveður á um viðbót sem leiðir af efni 13. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringar.

Um 6. gr.

Greinin kveður á um breytingu sem leiðir af efni 13. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að misritun í lagatextanum verði leiðrétt. Lagt er til að í stað hugtaksins „eignarhaldsgerningur“ sem ekki er notað í lögunum komi hugtakið „eignarhluti“ en það hugtak er skilgreint í 11. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna.

Um 8. gr.

Með greininni er lagt til að hugtakanotkun verði lagfærð til samræmis við hugtakanotkun í þessu frumvarpi. Rétt þykir að nota orðið „skuldagerningur“ yfir enska hugtakið „debt instrument“ þar sem við á í lögunum.

Um 9. gr.

Efni greinarinnar leiðir ekki af tilskipun (ESB) 2017/2399. Ráðuneytinu barst ábending um að skýringartexti við 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. laganna væri efnislega rangur þar sem fjallað er um eignir í tryggingasafni í stað skulda. Skýringin gæfi svo tilefni til rangtúlkunar á ákvæði töluliðarins. Um þýðingarmikið ákvæði getur verið að ræða og því er lagt til að sú viðbót sem kveðið er á um í greininni verði lögfest sem nýr málsliður við 2. tölul. 1. mgr. 56. gr. laganna. Viðbætur greinarinnar eru í samræmi við þriðju undirmgr. 2. mgr. 44. gr. tilskipunar 2014/59/ESB.

Um 10. gr.

Greinin kveður á um breytingu sem leiðir af efni 13. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringar.

Um 11. gr.

Með greininni er lagt til að hugtakanotkun verði lagfærð til samræmis við hugtakanotkun í þessu frumvarpi. Líkt og fram kemur í skýringu við 8. gr. frumvarpsins þykir rétt að nota orðið „skuldagerningur“ yfir enska hugtakið „debt instrument“ þar sem við.

Um 12. gr.

Greinin kveður á um breytingu sem leiðir af efni 13. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringar.

Um 13. gr.

Greinin er innleiðing á tilskipun (ESB) 2017/2399 og kveður á um forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð. Rétthæð krafna samkvæmt greininni ræður því í hvaða forgangsröð einstakar kröfur verða niðurfærðar eða umbreytt við skilameðferð eða þær gerðar upp við slitameðferð. Í 1. tölul. greinarinnar eru rétthæstu kröfurnar taldar upp, sbr. þó kröfur samkvæmt inngangslið 1. mgr. greinarinnar, og þær réttlægstu koma fram í 7. tölul. Að undanskildum kröfum skv. 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar njóta kröfur innan sama töluliðar í forgangsröðinni jafns forgangs, þ.e. þær skulu niðurfærðar, þeim umbreytt eða greiddar út hlutfallslega jafnt, nema kveðið sé á um annað í lögum.

Sú forgangsröð sem kveðið er á um í greininni tekur við af þeirri forgangsröð krafna ( skuldaröð, réttindaröð) sem kveðið er á um í 109.-112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Hið sama gildir því um skila- og slitameðferð og almenn gjaldþrotaskipti, þ.e. að sértökukröfur skv. 109. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. eru rétthæstar, þar næst koma búskröfur skv. 110. gr., svo veðkröfur skv. 111. gr. og þar á eftir forgangskröfur skv. 112. gr. þeirra laga, sbr. þó a-lið 1. tölul. þessarar greinar. Gildissvið greinarinnar einskorðast við kröfur á hendur fyrirtæki skv. a-lið 1. mgr. 2. gr. og, ef við, á einingu skv. b-d-lið 1. mgr. 2. gr. laganna, sbr. skilgreiningar í 13. og 17. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna.

Sú forgangsröð á kröfum sem fram kemur í 4.-7. tölul. greinarinnar er einnig getið í 1. mgr. 27. gr. og 1. mgr. 58. gr. laganna, en þær greinar fjalla um framkvæmd niðurfærslu og umbreytingu, bæði samkvæmt sjálfstæðu úrræði skv. VI. kafla og við eftirgjöf skv. E-hluta X. kafla laganna. Þessi grein frumvarpsins er almenn og tekur bæði til skilameðferðar og slitameðferðar og því þykir ástæða til að efnið verði einnig lögfest í greininni.

*Um 1. tölul 1. mgr.* Töluliðurinn fjallar um rétthæð krafna vegna innstæðna. Andstætt við aðra töluliði greinarinnar ganga kröfur samkvæmt þessum tölulið að réttri tiltölu við fjárhæð hverrar kröfu og eru kröfur samkvæmt a-lið þannig rétthæstar og kröfur samkvæmt d-lið réttlægstar innan töluliðsins.

Um a-lið 1. tölul.Í ákvæðinu er fjallað um rétthæstu kröfurnar við skila- og slitameðferð að undanskildum kröfum skv. 109.-111. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Ákvæðið er efnislega samhljóða gildandi 1. tölul. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki þar sem tryggðum innstæðum er skipað í réttindaröð á meðal forgangskrafna. Tryggðar innstæður njóta ríkrar verndar enda á meðal markmiða laganna skv. 1. gr. að vernda þær. Óheimilt er að beita eftirgjöf á tryggðar innstæður, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 56. gr. laganna, og þá njóta þær einnig verndar laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Ef tap lánastofnunar í skilameðferð er það umfangsmikið að innstæðueigendur tryggðra innstæðna hefðu getað borið tap við skilameðferð, greiðir Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, þá fjárhæð til skilameðferðarinnar sem samsvarar niðurfærslu á tryggðum innstæðum, eða fjárhæð sem innstæðueigendur tryggðra innstæðna hefðu tapað við slit á lánastofnun, sbr. 2. og 3. mgr. 82. gr. laganna.

Um b-lið 1. tölul.Ákvæðið er efnislega samhljóða gildandi 2. tölul. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki og fjallar um rétthæð tryggingarhæfra innstæðna einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra félaga sem eru umfram tryggingarvernd tryggðra innstæðna skv. a-lið 1. tölul. greinarinnar. Ákvæðið gildir bæði um innstæður hjá lánastofnunum og útibúum þeirra, þ.m.t. innstæður sem hefðu talist til tryggingarhæfra innstæðna ef þær hefðu ekki verið lagðar inn hjá útibúi sem staðsett er utan Evrópska efnahagssvæðisins. Í ákvæðinu er lögð til orðalagsbreyting frá gildandi rétti sem ætlað er að auka skýrleika. Ekki er um efnisbreytingu að ræða. Tryggðar innstæður skv. a-lið 1. tölul. greinarinnar eru sá hluti tryggingarhæfra innstæðna sem rúmast innan fjárhæðarmarka tryggingarverndar skv. 2. mgr. 9. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, þ.e. að jafnvirði 100.000 evra (EUR) í íslenskum krónum, sbr. skilgreining í 6. mgr. 9. gr. sömu laga. Það þykir því fara betur að tilgreina að hér sé átt við tryggingarhæfar innstæður einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra félaga sem eru umfram fjárhæðarmark tryggingarverndar vegna tryggðra innstæðna, enda njóta tryggingarhæfar innstæður innan fjárhæðarmarksins rétthæðar skv. a-lið 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar, sbr. núgildandi 1. tölul. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Hugtakið „tryggingarhæf innstæða“ er skilgreint í 5. mgr. 9. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta og hugtakið „örfélög, lítil og meðalstór félög“ er skilgreint í 38. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Rétt er að benda á að skilgreiningin á örfélögum, litlum og meðalstórum félögum tekur mið af tilmælum framkvæmdastjórnarinnar 2003/361/EB um skilgreininguna á örfyrirtækjum, litlum fyrirtækjum og meðalstórum fyrirtækjum. Í tilmælunum er viðmið ársveltu (*e. annual turnover*), þ.e. að jafnvirði 50 milljónir evra (EUR) í íslenskum krónum, frábrugðin viðmiði um hreina veltu (*e. net turnover*) í ársreikningatilskipuninni 2013/34/ESB sem innleidd var með lögum nr. 73/2016 um breytingu á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006. Umrædd félög eru hvert og eitt skilgreind í 11. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um ársreikninga, og í c-lið þess töluliðar kemur fram að hrein velta hjá meðalstóru félagi skuli ekki vera umfram 6.000.000 kr. miðað við gengi evru 19. júlí 2013, þ.e. að jafnvirði 40. milljónir evra í íslenskum krónum.

Um c-lið 1. tölul. Í ákvæðinu eru lögð til nýmæli um rétthæð krafna vegna tryggingarhæfra innstæðna stórra félaga. Samkvæmt ákvæðinu skulu þær ganga næstar kröfum vegna tryggingarhæfra innstæðna einstaklinga, örfélaga, lítilla og meðalstórra félaga. Með hugtakinu „stórt félag“ er átt við félag þar sem árleg velta fer umfram jafnvirði 50 milljónir evra (EUR) í íslenskum krónum.

Um d-lið 1. tölul. Ákvæðið kveður á um nýmæli um rétthæð innstæðna sem ekki teljast til tryggingarhæfra innstæðna. Í 9. mgr. 9. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, er kveðið á um það með tæmandi hætti hvaða innstæður teljast ekki tryggingarhæfar en þar undir falla meðal annars innstæður lífeyrissjóða, fjármálafyrirtækja, vátryggingafélaga, sjóða um sameiginlega fjárfestingu, ríkis, sveitarfélaga og stofnana þeirra.

*Um 2. tölul. 1.mgr.* Töluliðurinn innleiðir hluta af 2. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399 sem áskilur að almennar ótryggðar kröfur (*e. ordinary unsecured claims*), sem njóta ekki lögum samkvæmt annarrar stöðu í forgangsröð, skuli vera rétthærri en ótryggðir skuldagerningar, sbr. 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar.

*Um 3. tölul. 1. mgr.* Töluliðurinn innleiðir hluta af 2. mgr. og 6. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399 og kveður á um nýjan forgangsflokk krafna um undirskipaða skuldagerninga. Hugtakið „skuldagerningur“ í skilningi ákvæðisins tekur mið af skilgreiningu 2. mgr. greinarinnar. Gerður er sá áskilnaður til skuldagerninga í skilningi ákvæðisins að þeir uppfylli ákveðin skilyrði en með því er ætlunin að tryggja að þeir uppfylli skilyrðin um að teljast hæfar skuldbindingarskv. IV. kafla laganna. Í b-lið ákvæðisins er fjallað um að skuldagerningur megi ekki vera afleiða eða að geyma innbyggða afleiðu. Leggja ber þann skilning til grundvallar að skuldagerningar með breytilega vexti sem stafa af viðmiðunarvöxtum í almennri notkun, og skuldagerningar sem eru ekki gefnir upp í heimagjaldmiðli útgefanda, að því tilskildu að höfuðstóllinn, endurgreiðsla og vextir séu gefin upp í sama gjaldmiðlinum, ættu ekki að teljast skuldagerningar sem hafa að geyma innbyggða afleiðu einungis vegna þessara þátta. Af c-lið ákvæðisins leiðir að skuldagerningur skal hafa lægri rétthæð við ógjaldfærnimeðferð og skal það tilgreint sérstaklega í viðeigandi samningsskjölum og ef við á útboðs- og skráningarlýsingu. Af tilgreiningu um að skuldagerningarnir hafi rétthæð skv. 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar leiðir því að þeir séu réttlægri en aðrir skuldagerningar sem falla í flokk almennra ótryggðra krafna skv. 2. tölul. 1. mgr. greinarinnar.

*Um 4. tölul. 1. mgr.* Töluliðurinn innleiðir 3. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399, sbr. einnig d-lið 1. mgr. 48. gr. tilskipunar 2014/59/ESB. Víkjandi lán sem ekki teljast til eiginfjárgrunnsgerninga viðbótar eigin fjár þáttar 1 skv. 84. gr. b og þáttar 2 skv. 84. gr. c laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, skal skipað ofar í forgangsröð en fjármagnsgerningar og víkjandi lán sem teljast til eiginfjárgrunnsgerninga skv. 84. gr. b og 84. gr. c laga um fjármálafyrirtæki. Í ákvæðinu er vísað til lána sem ekki teljast til „viðeigandi fjármagnsgerninga“ en það hugtak er skilgreint í 35. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

*Um 5. tölul. 1. mgr.* Töluliðurinn innleiðir 3. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399, sbr. einnig c-lið 1. mgr. 48. gr. og c-lið 1. mgr. 60. gr. tilskipunar 2014/59/ESB. Fjármagnsgerningum og víkjandi lánum í eigin fjár þætti 2 skv. 84. gr. c laga um fjármálafyrirtæki er skipað ofar í forgangsröð en fjármagnsgerningar sem teljast viðbótar eigin fé þáttar 1 skv. 84. gr. b og almennt eigið fé skv. 84. gr. a laganna.

*Um 6. tölul. 1. mgr.* Ákvæðið er innleiðing á 3. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399, sbr. einnig b-lið 1. mgr. 48. gr. og b-lið 1. mgr. 60. gr. tilskipunar 2014/59/ESB. Fjármagnsgerningar sem teljast viðbótar eigið fé þáttar 1 skv. 84. gr. b laga um fjármálafyrirtæki er skipað ofar í forgangsröð en fjármagnsgerningar sem teljast til almenns eigin fjár þáttar 1 skv. 84. gr. a laga um fjármálafyrirtæki.

*Um 7. tölul. 1. mgr.* Töluliðurinn er innleiðing á 3. mgr. 1. gr. tilskipunar (ESB) 2017/2399, sbr. einnig a-lið 1. mgr. 48. gr. og a-lið 1. mgr. 60. gr. tilskipunar 2014/59/ESB. Ákvæðið tilgreinir réttlægstu kröfurnar innan þeirrar forgangsraðar sem kveðið er á um í greininni. Almennt eigið fé þáttar 1 skv. 84. gr. a laga um fjármálafyrirtæki skal fyrst niðurfært við skilameðferð, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. og. 1. tölul. 1. mgr. 58. gr. laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. Ef fyrirtæki uppfyllir ekki skilyrði þess að vera tekið til skilameðferðar skv. 35. gr. laganna og fer í slitameðferð skv. XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki er um að ræða kröfur sem eru síðast greiddar út til kröfuhafa, sbr. þó ef við á, kröfur skv. 113. og 114. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

*Um 2. mgr.* Í ákvæðinu er að finna skilgreiningu á hugtakinu „skuldagerningar“ sem gildir þegar reglum greinarinnar er beitt. Líkt og fram kemur í skýringum við 1. gr. frumvarpsins er um að ræða skilgreiningu með þrengri merkingu á hugtakinu en lagt er til að bætist við 3. gr. laganna. Andstætt við skilgreiningu hugtaksins skv. 1. gr. frumvarpsins rúmast „gerningar sem veita rétt til skuldagerninga“ ekki innan hugtaksins samkvæmt þessu ákvæði.

Um 14. gr.

Í 1. tölul. er lögð til breyting á ákvæði 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Breytingin leiðir af 13. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að efni gildandi 3. mgr. 102. gr. laganna verði lögfest í a- og b-lið 1. tölul. 1. mgr. 85. gr. a laganna.

Í 2. tölul. eru lagðar til tvær breytingar á ákvæðum laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999.

*Um a-lið.* Í ákvæðinu er kveðið á um orðalagsbreytingu í 3. mgr. 10. gr. laganna sem tekur mið af efni frumvarpsins. Ekki er um að ræða efnisbreytingu þar sem kröfur sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta tekur yfir njóta sem fyrr rétthæðar skv. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Rétt þykir þó að vísa til nýs ákvæðis 85. gr. a laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, sbr. 13. gr. frumvarpsins, enda þar kveðið á forgangsröð krafna við skila- og slitameðferð með heildstæðum hætti. Þá kemur fram í ákvæðinu að krafa sjóðsins njóti rétthæðar við gjaldþrotaskipti. Innlánsstofnanir verða ekki teknar til hefðbundinna gjaldþrotaskipta, heldur til skila- og/eða slitameðferðar, og því þykir ónákvæmt að vísa til gjaldþrotaskipta í ákvæðinu.

*Um b-lið*. Í ákvæðinu er lagt til að 16. mgr. bráðabirgðaákvæðis II falli brott enda efnislega rangt ákvæði eftir gildistöku laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, nr. 70/2020. Einungis tryggðar innstæður njóta rétthæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Aðrar innstæður ganga þar næstar líkt og fjallað er um í 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins.