



Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. maí 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um rafrænar skuldaviðurkenningar, 980. mál.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) fagna mjög framlagningu frumvarpsins á Alþingi og styðja lögfestingu þess. Með frumvarpinu er lagt upp með mikilvægar lagabreytingar sem styðja við þróun rafrænna og pappírslausra viðskipta og rafrænnar stjórnýslu vegna þeirra. Vel hefur tekist til við samningu frumvarpsins. Ástæða er til að nefna að það er mikilvægt að í frumvarpinu er tekið af skarið um að rafræn skuldaviðurkenning geti verið hluti af tryggingasafni sértryggðs skuldabréfs og verið andlag tryggingarréttinda vegna slíkra skuldabréfa. Á hinn bóginn telja SFF gildissvið frumvarpsins full þröngt eins og nánar verður vikið að síðar í þessari umsögn.

Hér á eftir fara ábendingar SFF um einstök atriði frumvarpsins.

Um 6. mgr. 2. gr.

Ástæða er til að umorða ákvæðið í því skyni að framsending rafrænnar skuldaviðurkenningar skuli talin uppfylla áskilnað um framsendingu á frumriti, afriti eða endurriti. Lagt er til að ákvæðið orðist svo: „*Framvísun rafrænnar skuldaviðurkenningar skal talin uppfylla áskilnað í öðrum lögum um framvísun á frumriti, afriti eða endurriti skjals.*“

Um 3. gr.

Í 1. mgr. 3. gr. er fjallað um að að lög um fasteignalán til neytenda og afleidd stjórnvaldsfyrirmæli gildi um fasteignalán til neytenda í formi rafrænna skuldaviðurkenninga. Í lögum um fasteignalán til neytenda koma fram heimildir fyrir ráðherra til að setja reglugerðir á grundvelli laganna. Einnig koma þar fram heimildir fyrir Seðlabanka Íslands til að setja reglur um tiltekin atriði. Í lögnum er ekki fjallað um „afleidd stjórnvaldsfyrirmæli“. Heppilegra væri því að orða 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins svo: „*Lög um fasteignalán til neytenda og reglugerðir og reglur sem settar eru með stoð í þeim lögum, þ.m.t...*“

Í 2. mgr. 3. gr. er fjallað um að að lög um neytendalán og afleidd stjórnvaldsfyrirmæli gildi um neytendalán í formi rafrænna skuldaviðurkenninga. Í lögum um neytendalán koma fram heimildir fyrir ráðherra til að setja reglugerðir á grundvelli laganna. Einnig koma þar fram heimildir fyrir Seðlabanka Íslands til að setja reglur um tiltekin atriði. Í lögnum er ekki fjallað um „afleidd stjórnvaldsfyrirmæli“.



Heppilegra væri því að orða 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins svo: „Lög um neytendalán og reglugerðir og reglur sem settar eru með stoð í þeim lögum, þ.m.t...”

Í 3. mgr. 3. gr. er fjallað um eftirlit með lánastofnunum. Að mati SFF er ákvæðið óþarft auk þess sem það er í andstöðu við skýringu í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins en þar segir: „Þá eru engin ákvæði í frumvarpinu um eftirlit og viðurlög, enda er ekki ætlunin að breyta því fyrirkomulagi með frumvarpinu. Löggjöf um eftirlit og viðurlög vegna lánastarfsemi gildir með sama hætti um rafrænar skuldaviðurkenningar eins og lánveitingar almennt, sbr. 1.–3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.“

Um 4. gr.

Í lögum nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti er (í sjálfum lagatextanum) ekki fjallað um kröfur til fullgildrar rafrænnar undirskriftar. Lögin lögfesta hins vegar eIDAS reglugerðina nr. 910/2014 þar sem finna má skilgreiningu á fullgildri rafrænni undirskrift. Í eIDAS er ekki fjallað að öðru leyti um kröfur til fullgildrar rafrænnar undirskriftar. Það væri því heppilegra að orða 1. málslíð 4. gr. þannig: „Rafræn skuldaviðurkenning skal staðfest af lánataka, og eftir atvikum maka eða öðrum hlutaðeigandi, með fullgildri rafrænni undirskrift, sbr. lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.“

Um 6. gr.

Skýra mætti orðalag 3. málslíðar 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins þar sem segir: „Frá þessu má víkja í öðrum tilvikum en neytendalánnum og fasteignalánnum til neytenda“. Svo ekki sé vafi um hvort vísað sé til 1. málslíðar eða 2. málslíðar mætti orða 3. málslíð 2. mgr. 6. gr. þannig: *Frá þessum rétti má þó víkja í öðrum tilvikum en neytendalánnum og fasteignalánnum til neytenda.*

Um 8. gr.

Í 1. mgr. 8. gr. er mælt fyrir um að starfrækja skuli upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga og er lánveitendum skylt að færa inn upplýsingar í upplýsingagáttina eftir því sem nánar er kveðið á um í lögnum og reglugerð, sbr. c. lið 9. gr. frumvarpsins. Margt er óljóst í tengslum við upplýsingagáttina. Mikilvægt er að þróa umgjörð og virkni gáttarinnar í nánu samstarfi við fjármálafyrirtæki og aðra lánveitendur. Þá þarf að skoða tilhögun á fjármögnun á gáttinni.

Í 2. mgr. 8. gr. segir að „birting í gáttinni telst birting á varanlegum miðli í skilningi laga“. Í lögnum um neytendalán og lögnum fasteignalán til neytenda er að finna nokkur ákvæði um að veita skuli tiltekna upplýsingar á pappír eða varanlegum miðli. Í 12. gr. laga um neytendalán segir hins vegar: „Lánssamningar skulu skráðir á pappír eða vera á öðrum varanlegum miðli.“ Þetta ákvæði felur í sér innleiðingu á 10. gr. neytendalánatilskipunarinnar (e. „Credit agreements shall be drawn up on paper or on another durable medium“). Sambærilegt ákvæði er í 16. gr. a í lögnum um fasteignalán („Samningar um fasteignalán skulu skráðir á pappír eða vera á öðrum varanlegum miðli.“). Í ljósi þessara ákvæða er lögð til eftirfarandi viðbót við 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins:



„Rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána til neytenda og neytendalána sem birtar hafa verið í gáttinni teljast vera samningar á varanlegum miðli í skilningi laga um fasteignalán til neytenda og laga um neytendalán.“

Um 9. gr.

Ákvæði 9. gr. hefur að geyma reglugerðarheimild til ráðherra. Í fyrsta málslið 9. gr. er kveðið á um að ráðherra „skal“ setja reglugerð um tiltekin atriði sem talin eru upp í a.-h. lið ákvæðisins.

Í a. lið segir að ráðherra skal setja reglugerð um „upplýsingar sem skulu koma fram í rafrænni skuldaviðurkenningu, nánari tilhögun rafrænna undirskrifta, þar á meðal með tilliti til aðgengis, og kröfur til frágangs á viðaukum og skilmálabreytingum.“ Bent er á að ef skylt er að setja reglugerð um hvaða upplýsingar skuli koma fram í rafrænni skuldaviðurkenningu er hætt við að það geti leitt til óvissu um það hvað megi eða skuli semja um í lánssamningi sem er á formi rafrænnar skuldaviðurkenningar. Jafnvel gæti það leitt til skerðingar á samningsfrelsi í viðskiptum. Lánveitendur gætu þannig verið hikandi við að setja inn aðrar upplýsingar en þær sem koma beinlínis fram í reglugerðinni. Þá koma fram í lögum um neytendalán og lögum um fasteignalán ítarlegar kröfur um upplýsingar í lánssamningum. Veruleg skörun yrði þannig á milli reglugerðarinnar og þeirra laga. Sama má segja um tilhögun rafrænna undirskrifta og frágangs á viðaukum og skilmálabreytingum. Hugsanlega mætti leysa þetta með því að veita ráðherra heimild til að kveða á um þessi atriði í reglugerð frekar en að leggja skyldu á ráðherra til þess.

Í d. lið 9. gr. er mælt fyrir um að setja skuli reglugerð um hvernig rafrænum eintökum rafrænna skuldaviðurkenninga verður komið á framfæri við sýslumann, dómstóla og starfsmenn þeirra. Hér er væntanlega átt við framsendingu rafrænnar skuldaviðurkenningar í samræmi við 6. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Því væri ástæða til að bæta inn í d-lið 9. gr. tilvísun til 6. mgr. 2. gr. svohljóðandi: „*hvernig rafrænum eintökum rafrænna skuldaviðurkenninga verður komið á framfæri við sýslumann, dómstóla og starfsmenn þeirra skv. 6. mgr. 2. gr., svo og ...“*

Samkvæmt g. og h. lið 9. gr. nær reglugerðarheimildin til þess að sett verði nánari ákvæði í reglugerð um form og efni rafrænna birtinga og tilkynninga og skilyrði um meðferð og vinnslu persónuupplýsinga. Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við þessa stafliði en þó minnt á mikilvægi þess að stjórnvöld vinni með fjármálafyrirtækjum og öðrum lánveitendum að því að þróa umgjörð og virkni gáttarinnar að þessu leyti.

Um 11. gr.

Í 1. lið ákvæðisins er fjallað um breytingar sem gerðar verða á þinglýsingalögum samhliða gildistöku nýrra laga um rafrænar skuldaviðurkenningar. Mælt er fyrir um nýja 5. gr. a. í þinglýsingalögum. Í fyrsta málslið ákvæðisins segir: „Hugtakið skal í lögum þessum tekur bæði til skjala á pappírformi og rafrænu formi.“ Æskilegt væri að í 1. málslið 5. gr. a komi fram að með „skjölum á rafrænu formi“ sé átt við „rafræn skjöl“, enda eru bæði hugtökin notuð samhliða í ákvæðinu. Orða mætti ákvæðið þannig: „*Hugtakið skal í lögum þessum tekur bæði til skjala á pappírformi og rafrænu formi (rafrænna skjala).*



Um ákvæði til bráðabirgða

Í ákvæðinu segir að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 2. gr. laganna skal fram til 31. desember 2025 aðeins vera heimilt að gefa út rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána til neytenda og neytendalána til fjármögnunar kaupa á ökutæki. Þessi takmörkun er rökstudd í greinargerð með því að þar sem um nýtt lánaform sé að ræða sé nauðsynlegt að gefa öllum aðilum tíma til aðlögunar m.a. í því skyni að fínþússa framkvæmdina auk þess sem þessar lánategundir hafi mesta þýðingu fyrir almenning. Að mati SFF felur ákvæðið í sér full mikla takmörkun á notkun lánaforma. Æskilegt væri að fella öll neytendalán samkvæmt lögum um neytendalán undir gildissvið laganna frá upphafi. Að öðrum kosti geta fjármálafyrirtæki ekki nýtt þetta nýja lánaform fyrir rafrænar skuldaviðurkenningar sem ekki þarf að þinglýsa.

Þá væri afar mikið hagræði af því að lán til fyrirtækja til fjármögnunar kaupa á ökutækjum féllu undir lögin strax frá upphafi. Lán til fjármögnunar kaupa á ökutækjum eru að miklu leyti sambærileg óháð því hvort um neytendur eða lögaðila er að ræða. Það væri því mjög til bóta ef hægt verði að veita slík lán rafrænt með sambærilegum hætti. Að öðrum kosti getur orðið mismunur í framkvæmd rafrænna lánveitinga til fjármögnunar kaupa á ökutækjum eftir því hvort lántaki er einstaklingur eða lögaðili, þó um efnislega sambærilegar skuldbindingar væri að ræða.

Virðingarfyllst, f. h. Samtaka fjármálafyrirtækja.

Jóna Björk Guðnadóttir, yfirlögfræðingur