

Nefndarálit

um frumvarp til laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur, Gunnlaug Helgason og Guðmund Kára Kárason frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Snorra Olsen ríkisskattstjóra og Elínu Ölmú Arthursdóttur, Ingvar J. Rögnvaldsson og Jens Þór Svansson frá Skattinum, Ásdísi Kristjánsdóttur og Davíð Þorláksson frá Samtökum atvinnulífsins, Katrínu Júlíusdóttur og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Henný Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur frá BSRB, Jóhannes Þór Skúlason frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Sigríði Mogensen, Sigurð Hannesson og Ingólf Bender frá Samtökum iðnaðarins, Bryndísi Kristjánsdóttur skattrannsóknarstjóra, Ástu S. Fjeldsted og Konráð Guðjónsson frá Viðskiptaráði, Lilju Einarsdóttur og Hallgrím Ásgeirsson frá Landsbankanum og Ernu Guðmundsdóttur og Karen Ósk Pétursdóttur frá Bandalagi háskólamanna.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Even labs, Félagi atvinnurekenda, KPMG ehf., Landsbankanum hf., Reykjavíkurborg, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu, Skattinum, Vestfjarðastofu og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpið er liður í aðgerðum stjórnvalda vegna þeirra efnahagslegu áfalla sem heimsfaraldur COVID-19 hefur í för með sér og kemur til viðbótar ýmsum lagabreytingum sem Alþingi hefur þegar samþykkt, sbr. m.a. lög nr. 23/2020 og lög nr. 25/2020.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er annars vegar lagt til að þeir rekstraraðilar, einstaklingar eða lögaðilar, sem þurftu að loka eða láta af starfsemi vegna sóttvarnaráðstafana á gildistíma auglýsingar nr. 243/2020 um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, sbr. auglýsingu nr. 309/2020, geti sótt um sérstakan lokunarstyrk að nánari skilyrðum uppfylltum. Hins vegar er lagt til að rekstraraðilum sem hafa rekstrartekjur á ársgrundvelli á bilinu 9 til 500 millj. kr. og hafa orðið fyrir a.m.k. 40% tekjufalli standi til boða stuðningslán á hagstæðum kjörum með ríkisábyrgð að uppfylltum nánari skilyrðum.

Umfjöllun nefndarinnar.

Gildissvið frumvarpsins.

Í 1. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að lögin gildi um rekstraraðila sem bera ótakmarkaða skattskyldu hér á landi skv. 1. eða 2. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Í nefndinni hefur komið til umræðu hvort með þessari afmörkun gildissviðsins sé komið í veg fyrir að félög, sem notfæra sér svokölluð skattaskjól til að forðast skattgreiðslur sem með réttu ættu að renna til íslenska ríkisins, njóti þeirra fyrirgreiðsluúrræða sem í frumvarpinu felast.

Stuðningsúrræði frumvarpsins takmarkast við þá rekstraraðila sem eru heimilisfastir hér á landi og greiða skatta sína og gjöld hér. Meiri hlutinn telur þetta liggja ljóst fyrir enda felst í skilyrðinu um ótakmarkaða skattskyldu að viðkomandi rekstraraðila beri að meginreglu að greiða tekjuskatt hér á landi af öllum skattskyldum tekjum sínum, hvaðan sem þeirra er aflað. Rekstraraðili sem ber ótakmarkaða skattskyldu hér á landi en flytur tekjur úr landi til að forðast skattgreiðslur hér, eða lætur hjá líða að gera grein fyrir tekjum sínum erlendis, gerir það í trássi við lög. Eðli málsins samkvæmt geta aðilar sem uppvisir hafa orðið að slíkum skattundanskotum ekki notið stuðningsúrræða stjórnvalda og telur meiri hlutinn að nægilega sé fyrir það girt með 4. tölul. 4. gr. og 6. tölul. 10. gr. frumvarpsins.

Meðal breytingartillagna meiri hlutans eru viðbætur við skilyrði til að nýta úrræðin sem kveðið er á um í frumvarpinu. Leggur meiri hlutinn m.a. til að áréttað verði að rekstraraðili hafi staðið skil á svokölluðum CFC-skýrslum þegar það á við og að bætt verði við skilyrði um skil á upplýsingum um raunverulega eigendur. Þessum tillögum er m.a. ætlað að vera til leiðbeiningar um það að hvaða þáttum eftirliti með framkvæmd laganna verði helst beint. Nánar verður gerð grein fyrir breytingunum í kafla um breytingartillögur meiri hlutans.

Skilyrði fyrir lokunarstyrk.

Í 1. tölul. 4. gr. er gert að skilyrði fyrir rétti á lokunarstyrk úr ríkissjóði að rekstraraðila hafi verið gert að loka samkomustað skv. 1. másl. 1. mgr. 5. gr. auglýsingar um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, nr. 243/2020, eða láta af starfsemi eða þjónustu skv. 2. mgr. sömu greinar á grundvelli 2. mgr. 12. gr. sóttvarnalaga, nr. 19/1997. Í framangreindum ákvæðum auglýsingarinnar er skýrt tekið fram hvaða stöðum var gert skylt að loka á gildistíma hennar og í 2. mgr. er mælt fyrir um þjónustu sem óheimilt var að veita.

Til umræðu hefur komið hvernig háttu skuli um rekstraraðila sem hefur meira en eina tegund starfsemi með höndum og þurfti að loka eða stöðva hluta starfsemi sinnar en ekki allri. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í þannig tilvikum beri að líta til umfangs hvorrar eða hveðrar starfsemi fyrir sig við mat á því hvort rekstraraðili eigi rétt á lokunarstyrk. Meiri hlutinn telur að þessi túlkun sé ekki í samræmi við orðalag ákvæðis 1. tölul. 4. gr. frumvarpsins. Telur meiri hlutinn að ef gera ætti að skilyrði fyrir lokunarstyrk að starfsemi sem heyrir undir ákvæðið nemi ákvæðnu hlutfalli af heildarrekstri rekstraraðila þyrfti slíkt skilyrði að vera skýrt afmarkað í lagatextanum. Þá telur meiri hlutinn ekki tilefni til að bæta slíku skilyrði við ákvæðið, m.a. í ljósi ákvæðis 2. tölul. 4. gr. um að rekstraraðili eigi aðeins rétt á lokunarstyrk ef tekjur hans í apríl 2020 eru a.m.k. 75% lægri en í apríl 2019.

Telur meiri hlutinn því ljóst að rekstraraðili geti átt rétt á lokunarstyrk ef hann stundar starfsemi sem fellur undir gildissvið 1. tölul., óháð því hve stórum þætti af heildarrekstri aðila sú starfsemi stendur undir, enda sé öðrum skilyrðum laganna fullnægt.

Framlenging fyrir mæla um lokun.

Meiri hlutinn bendir á að síðan þetta frumvarp var lagt fram hefur tekið gildi ný auglýsing um takmörkun á samkomum vegna farsóttar, auglýsing nr. 360/2020, sem gildir frá 4. maí til 1. júní 2020. Með auglýsingunni er lokun tiltekin starfsemi framlengd umfram það sem ljóst var þegar frumvarpið var lagt fram, sbr. 5. gr. Hlýtur það að kalla á endurskoðun á II. kafla frumvarpsins, einkum þeim hámarksfjárhæðum lokunarstyrks sem standa til boða aðilum sem ljóst er að þurfa áfram að hafa lokað. Þegar þetta mál er afgreitt úr nefndinni liggur hins vegar ekki ljóst fyrir hversu lengi sú viðbótarlokun sem auglýsingin mælir fyrir um varir. Í 2. mgr. 2. gr. auglýsingarinnar kemur fram að stjórnvöld endurmeti þörf á

takmörkunum eftir því sem efni standa til, m.a. með tilliti til þess hvort unnt sé að aflétta takmörkunum fyrir en gildistíminn segir til um.

Þegar þessi efni skýrast telur meiri hlutinn ljóst að koma verði til móts við þá aðila sem sæta þurftu lokun umfram gildistíma auglýsingar nr. 243/2020 sem II. kafli þessa frumvarps miðast við. Til greina kemur að það verði gert með breytingu á þessum lögum, verði frumvarpið samþykkt, og væntir meiri hlutinn þess að nefndin eigi samráð við ráðuneytið um slíka breytingu þegar þar að kemur.

Áhættugjald samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir.

Skv. 4. gr. laga um ríkisábyrgðir skal hver sá sem ríkissjóður gengur í ábyrgð fyrir greiða áhættugjald sem nemi tilteknu hlutfalli af höfuðstól ábyrgðarskuldbindingar fyrir hvert ár lánstímans. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að í ljósi eðlis stuðningslána samkvæmt frumvarpinu, og þeirra kjara sem mælt er fyrir um að lánin verði á, væri nauðsynlegt að tryggja að áhættugjaldi samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir yrði ekki fyrir að fara. Meiri hlutinn bendir á að skv. 24. gr. frumvarpsins verða lögin, þegar frumvarpið hefur verið samþykkt, skýrlega undanskilin ákvæðum laga um ríkisábyrgðir. Þá eiga ríkisstyrkjareglur sem kynnu að leiða til þess að leggja þyrfti á slíkt áhættugjald ekki við um stuðningslán samkvæmt frumvarpinu, sbr. m.a. 20. gr. Meiri hlutinn telur því ljóst að áhættugjald skv. 4. gr. laga um ríkisábyrgðir verði ekki lagt á lánveitendur stuðningslána skv. III. kafla frumvarpsins.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Skilyrði lokunarstyrkja og stuðningslána (4. og 10. gr.).

Í umsögn Skattsins er lagt til að auk þeirra skilyrða sem fram koma í 4. gr. frumvarpsins verði gerð sú krafa að umsækjandi um lokunarstyrk hafi skilað öllum gögnum og upplýsingum sem umsækjanda bar að hafa skilað til Skattsins á umsóknardegi. Sama gildi um skil á ársreikningum til ársreikningaskrár og um skil á upplýsingum um raunverulega eigendur til fyrirtækjaskrár. Meiri hlutinn fellst á þessi sjónarmið og leggur til að við 4. tölul. 4. gr. frumvarpsins bætist ákvæði um skil á ársreikningum og upplýsingum um raunverulega eigendur í þeim tilvikum sem það á við. Með breytingunni á 4. tölul. 4. gr. telur meiri hlutinn rétt að ákvæðið verði túlkað svo að umsækjandi skuli hafa skilað öllu sem bar að skila lögum samkvæmt síðustu þrjú ár fyrir umsóknardag. Það þýðir að einstaklingar í rekstri skuli hafa skilað skattframtali 2018, 2019 og 2020, nema reksturinn hafi staðið skemur, en lögaðilar eftir atvikum 2017, 2018 og 2019 því frestur þeirra til að skila rennur ekki út fyrir en í byrjun október. Komi upp tilvik þar sem rekstraraðili sem uppfyllir önnur skilyrði lokunarstyrks en rétt skil samkvæmt ákvæðinu er eðlilegt að viðkomandi verði veittur sanngjarn frestur til að laga það sem upp á vantar.

Meiri hlutinn leggur til sambærilegar breytingar á 6. tölul. 10. gr. sem lýtur að stuðningslánunum. Auk þess að kveðið verði á um skil á ársreikningum og upplýsingum um raunverulega eigendur í ákvæðinu leggur meiri hlutinn til að sérstaklega verði tekið fram að umsækjandi um stuðningslán hafi staðið skil á skýrslum um eignarhald á CFC-félagi ef umsækjandi fellur undir gildissvið reglugerðar nr. 1102/2013, um skattlagningu vegna eignarhalds í lögaðilum á lágsfattaríkjum, sem sett er með heimild í 7. mgr. 57. gr. a laga um tekjuskatt. Með því að gera kröfu um skil á upplýsingum um raunverulega eigendur og CFC-skýrslur þegar það á við er ætlun meiri hlutans ekki síst að leggja áherslu á að við eftirlit verði litið til þess að umsækjendur hagi skilum sínum að öllu leyti til samræmis við ótakmarkaða skattskyldu sína

hér á landi, sbr. gildissviðsákvæði frumvarpsins, og hagi rekstri sínum og skilum á opinberum gjöldum í samræmi við það, sbr. umfjöllun framfar í álitinu.

Auk framangreinds leggur meiri hlutinn til breytingu á 8. tölul. 10. gr. frumvarpsins. Við umfjöllun nefndarinnar var m.a. gagnrýnt að ákvæðið væri opið og gæfi tilefni til matskenndra ákvarðana. Meiri hlutinn leggur til að fram verði tekið að ráðherra skuli í reglugerð gera grein fyrir þeim hlutlægu viðmiðum sem leggja skuli til grundvallar mati á rekstrarhæfi aðila. Væntir meiri hlutinn þess að viðmiðin verði skýrt skilgreind í reglugerð og að þannig verði svigrúm til túlkunar og töku matskenndra ákvarðana um rekstrarhæfi lágmarkað eftir fremsta megni.

Samspil lokunarstyrks og stuðningsláns (5. og 11. gr.).

Fjallað er um fjárhæðir lokunarstyrkja og stuðningslána í 5. og 11. gr. frumvarpsins. Skv. 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 11. gr. er samspili hámarksfjárhæða úrræðanna tveggja þannig háttað að samanlögð fjárhæð lokunarstyrks annars vegar og stuðningsláns hins vegar til rekstraradila sem á rétt á hvoru tveggja getur aldrei orðið hærri en hámarksfjárhæð stuðningsláns.

Meiri hlutinn bendir á að lokunarstyrkur skv. II. kafla frumvarpsins og stuðningslán skv. III. kafla frumvarpsins eru eðlisólík úrræði. Lokunarstyrk er sérstaklega ætlað að bæta fyrir skaða afmarkaðs og skýrt skilgreinds hóps sem ætla má að hafi öðrum fremur orðið fyrir mjög miklu tekjufalli á ákveðnu tímabili vegna beinna tilmæla sóttvarnaryfirvalda. Stuðningslán eru almenn aðgerð sem ætlað er að koma til aðstoðar minni rekstraraðilum sem hafa orðið fyrir drjúgu tekjufalli samhliða breyttum aðstæðum í efnahagslífinu.

Meiri hlutinn telur að ekki séu tilefni til að tengja fjárhæðamörk þessara úrræða saman með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu enda gæti það leitt til óréttlátrar niðurstöðu fyrir aðila sem rök mæla með að eigi að geta nýtt bæði úrræðin til fulls. Leggur meiri hlutinn því til að 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins falli brott.

Upplýsingaöflunarheimildir við ákvörðun um lokunarstyrk (7. gr.).

Í 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins er vísað til þeirra ákvæða sem gilda um heimildir til að afla upplýsinga við ákvörðun um lokunarstyrk og tilteknar 95., 96., og 97. gr. laga um tekjuskatt. Ákvæðin eiga öll við um álagningu tekjuskatts. Í umsögn Skattsins um málið kemur fram að í flestum tilfellum sé gert ráð fyrir að þær upplýsingar sem umsækjandi veitir einhliða verði ekki í öllum tilvikum og að öllu leyti kannaðar samtímis en geti þess í stað sætt skoðun síðar. Því sé nauðsynlegt að bæta við ótvíræðri tilvísun til almennrar heimildar til upplýsingaöflunar og upplýsingaskyldu skv. 94. gr. tekjuskattslaga. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið enda er með skýrum hætti kveðið á um upplýsingaskyldu aðila og eftirlitsheimildir skattýfirvalda í ákvæðinu. Meiri hlutinn leggur til að 94. gr. tekjuskattslaga bætist við upptalningu ákvæða í 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins.

Fjárhæðamörk stuðningslána og hlutfall ríkisábyrgðar (10., 11. og 13. gr.).

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á skilyrðum og fjárhæðum stuðningslána. Í fyrsta lagi leggur meiri hlutinn til að hámarksvelta skv. 2. tölul. 10. gr. hækki úr 500 millj. kr. í 1.200 millj. kr. til samræmis við skilgreiningu á litlum félögum samkvæmt lögum um ársreikninga.

Í öðru lagi leggur meiri hlutinn til að hámarksfjárhæð stuðningslána sbr. 11. gr. verði 40 millj. kr. í stað 6 millj. kr. Við umfjöllun nefndarinnar var bent á að 6 millj. kr. dygðu mörgum rekstraraðilum skammt og að nauðsynlegt væri að hækka fjárhæðina. Meiri hlutinn telur þó æskilegt að lánveitendur beri einhverja áhættu af hærri lánnum til að stuðla að varfærum

og ábyrgum lánveitingum. Í því skyni leggur meiri hlutinn til að ríkissjóður ábyrgist að fullu stuðningslán að 10 millj. kr. en aðeins 85% af þeirri fjárhæð stuðningsláns sem er umfram 10 millj. kr. Til samræmis við þessa breytingu leggur meiri hlutinn til að í 13. gr. frumvarpsins komi fram að lánastofnunum verði óskýlt að veita hærri stuðningslán en sem nemur 10 millj. kr., jafnvel þótt umsækjandi uppfylli skilyrði 10. gr. frumvarpsins og hámarkslán til hans skv. 11. gr. sé herra en 10 millj. kr. Ábyrgðarhlutfall ræðst af fjárhæð láns þegar það er veitt, án tillits til frádráttar umsýsluþóknunar skv. 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins. Ábyrgð ríkissjóðs á láni sem var herra en 10 millj. kr. þegar það var veitt helst því hlutfallslega sú sama þegar lánið lækkar vegna afborgana. Sé upphafleg lánsfjárhæð t.d. 40 millj. kr. nýtur fjórðungur lánsins fullrar ríkisábyrgðar en þrír fjórðu hlutar þess 85% ríkisábyrgðar. Standi 10 millj. kr. eftir af láninu njóta 2,5 millj. kr. fullrar ríkisábyrgðar en 7,5 millj. kr. 85% ríkisábyrgðar. Ríkissjóður ábyrgist vexti af láninu í sömu hlutföllum. Ábyrgð ríkissjóðs nær ekki til dráttarvaxta eða innheimtukostnaðar, enda er umsýsluþóknun skv. 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins ætlað að standa undir slíkum kostnaði lánastofnana.

Áætlað umfang ábyrgðar ríkissjóðs á stuðningslánum, nái breytingartillögur meiri hlutans fram að ganga, er um 40 milljarðar kr.

Áhætta af óréttmætum lánsumsóknnum (12. gr.).

Í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er lagt til að rekstraraðili skuli staðfesta við umsókn sína um stuðningslán að hann uppfylli skilyrði 10. gr., eftir atvikum eins og þau kunna að verða útfærð í reglugerð ráðherra, að upplýsingar sem hann skilar og liggja til grundvallar ákvörðun fjárhæðar skv. 11. gr. séu réttar og að honum sé kunnugt um að það geti varðað álagi, sektum eða fangelsi að veita rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Við umfjöllun nefndarinnar kom til tals að ekki væri að öllu leyti skýrt hvernig farið yrði með ábyrgð ríkisins á stuðningslánum sem kunna að verða veitt á grundvelli rangra eða ófullnægjandi upplýsinga.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt til að tryggja skilvirka framkvæmd og takmarka flækjustig að ákvörðun um lánveitingu geti byggst á staðfestingu rekstraraðila skv. 2. mgr. 12. gr. Ríkisábyrgð á stuðningsláni falli þar með ekki niður gagnvart lánveitanda þótt síðar komi í ljós að umsækjandi hafi veitt rangar upplýsingar, enda hafi lánveitandi aflað staðfestingar skv. 2. mgr. 12. gr, nema lánastofnun hafi bersýnilega mátt vera ljóst að umsókn byggði á annarlegum forsendum. Leggur meiri hlutinn til breytingu á 12. gr. þar sem þetta verði sérstaklega tekið fram.

Heimild til að veita upplýsingar (12. gr.).

Ráðuneytið benti nefndinni á að Skatturinn byggi yfir upplýsingum sem nauðsynlegt gæti verið að hafa hliðsjón af vegna afgreiðslu lánastofnunar á umsókn um stuðningslán. Í 5. mgr. 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Skatturinn miðli til lánastofnunar afmörkuðum upplýsingum um ákvarðaða fjárhæð lokunarstyrks. Ljóst þykir að frekari upplýsinga er þörf til grundvallar mati á veitingu stuðningsláns svo sem um hvort umsækjandi hafi verið á launagreiðendaskrá, skattskyldar tekjur hans og launagreiðslur á árinu 2019. Að auki er þörf fyrir að mælt sé fyrir um að Skattinum sé heimilt að miðla samkvæmt beiðni upplýsingunum til umsýsnaðila miðlægrar þjónustugáttar skv. 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins. Ráðgert er að koma á fót umsóknargátt á vefnum Ísland.is, en umsýsnaðili hans er fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Með tilliti til ábendinga ráðuneytisins leggur meiri hlutinn til að Skattinum verði heimilað samkvæmt beiðni að miðla til umsýsnaðila miðlægu þjónustugáttarinnar og viðkomandi lánastofnunar, sem samið hefur við Seðlabanka Íslands, upplýsingum sem eru tiltækar í

gagnagrunnum Skattsins og nauðsynlegar teljast skv. 2., 3., 6. og 7. tölul. 10. gr. til að meta hvort umsækjandi um stuðningslán uppfylli skilyrði fyrir lánveitingunni og hver fjárhæð hennar eigi að vera. Til að treysta öryggi þeirra upplýsinga sem Skatturinn hefur miðlað leggur meiri hlutinn til að skýrlega verði mælt fyrir um þagnarskyldu umsjónaraðilans og lánastofnunarinnar um upplýsingarnar og að óheimilt sé að nýta þær í öðrum tilgangi en að meta hvort umsækjandi uppfylli skilyrði fyrir því að fá stuðningslán og hver fjárhæð þess eigi að vera. Meiri hlutinn telur jafnframt mikilvægt að umsækjendum sé kunnugt um heimildina og úrvinnslu upplýsinganna. Lagt er því til að þeir skuli staðfesta við umsókn að þeim sé kunnugt um að Skattinum sé heimilt að veita upplýsingar á þessum grundvelli. Með tilliti til þess leggur meiri hlutinn til að ákvæðið færist í 12. gr. frumvarpsins, sem varðar umsóknir um stuðningslán, og að 5. mgr. 7. gr. falli brott.

Lánstími stuðningslána og endurgreiðslur (13. og 16. gr.).

Í 2. másl. 13. gr. kemur fram að lánstími stuðningslána skuli vera 30 mánuðir. Í 16. gr. kemur fram að lán ásamt vöxtum skuli endurgreiðast með 12 jöfnum afborgunum á síðustu 12 mánuðum lánstímans.

Í ljósi óvissunnar um hversu langvarandi sú efnahagslægd verður, sem liggur að baki frumvarpinu, telur meiri hlutinn æskilegra að nákvæmar reglur um lánstíma komi fram í reglugerð ráðherra fremur en í lagatexta. Við mótun slíkrar reglu í reglugerð telur meiri hlutinn m.a. rétt að til skoðunar komi hvort veitt verði svigrúm við ákvörðun lánstíma og hvort undir vissum kringumstæðum megi framlengja lánstímann ef gild rök mæla með því.

Meiri hlutinn leggur til orðalagsbreytingu á 13. gr. frumvarpsins þannig að þar komi fram að lánstími stuðningslána skuli ekki vera skemmri en 30 mánuðir og að nánar skuli kveðið á um lánstímann í reglugerð. Meiri hlutinn leggur enn fremur til minni háttar orðalagsbreytingu á endurgreiðsluákvæði 16. gr. þannig að þar komi fram að lán skuli að jafnaði endurgreidd með 12 jöfnum greiðslum á síðustu 12 mánuðum lánstímans, m.a. þar sem ekki er unnt að útiloka að aðstæður á því tímabili kunni að breytast þannig að óhjákvæmilegt verði að endurgreiðsluáætlun breytist samhliða.

Álag á vexti stuðningslána umfram 10 millj. kr. (15. gr.).

Með þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til, annars vegar um fjárhæð stuðningslána og hins vegar fyrirkomulag ríkisábyrgðar, sem eykur fjárhagslega áhættu lánveitenda, telur meiri hlutinn sanngjarnt að á lánsfjárhæð sem er umfram fulla ríkisábyrgð verði lánveitanda heimilt að reikna hóflegt álag. Meiri hlutinn leggur til að við 15. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein þar sem fram komi að samið skuli um álagið, sem endurspeglar skuli fjárhagslega áhættu lánveitanda og kostnað hans við fjármögnun, í samningum Seðlabanka og viðkomandi lánveitenda skv. 2. mgr. 18. gr. Meiri hlutinn ítrekar mikilvægi þess að í öllum tilvikum verði tryggt að lánþegi njóti þess í lánskjörum sínum að lán njóti ríkisábyrgðar að stærstum hluta.

Refsirammi (21. gr.).

Samkvæmt viðurlagaákvæði frumvarpsins liggur allt að tveggja ára fangelsi við alvarlegum brotum gegn lögum sem framin eru af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Meiri hlutinn telur rétt að refsirammi slíkra brota verði hækkaður til samræmis við önnur alvarleg brot á sviði fjármunaréttar, svo sem fjárdrátt og fjársvik skv. 247. og 248. gr. almennra hegningarlaga, og innherjasvik skv. 123., sbr. 146. gr., laga um verðbréfavíðskipti. Með þessu vill meiri hlutinn undirstrika alvarleika þess að aðilar misnoti, gegn betri vitund, þau úrræði stjórnvalda sem ætluð eru til að hjálpa undir með rekstraraðilum sem hafa orðið fyrir miklu

tekjufalli vegna heimsfaraldursins. Leggur meiri hlutinn til að refsiramminn skv. 21. gr. frumvarpsins verði allt að sex ára fangelsi.

Rafræn skuldabréfaútgáfa vegna stuðningslána (ný ákvæði).

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir við að ekki væri mögulegt að skuldabréf vegna stuðningslána gætu verið rafræn. Mikilvægt væri að bjóða upp á þann kost að skuldabréfin yrðu rafræn, ekki hvað síst á meðan kórónuveirufaraldurinn gengi yfir auk þess sem það gæti hraðað mjög afgreiðslu lánastofnana á lánunum. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem er ætlað að tryggja að mögulegt verði að gefa út rafræn skuldabréf við afgreiðslu stuðningslána. Lagt er til að slíkt rafrænt skuldabréf skuli við útgáfu undirritað af rekstraraðila með fullgildri rafrænni undirskrift. Ekki er unnt að eiga við skjal eftir að það hefur verið undirritað með fullgildri rafrænni undirskrift án þess að skjalið beri þess skýr merki en segja má að fullgild rafræn undirskrift „brotni“ við slíkar aðstæður. Þetta á þó ekki við ef skjal er undirritað aftur með fullgildri rafrænni undirskrift svo sem vegna framsals eða uppgreiðslu. Þannig er bæði uppruni og heilleiki skjalsins tryggður.

Það er ekki skilyrði þess að skjal teljist skuldabréf að það sé vottað af tveimur mönnum um rétta dagsetningu, undirritun og fjárræði útgefanda bréfsins. Það er þó yfirleitt alltaf gert enda bætir það sönnunarstöðu kröfuhafa og kemur í veg fyrir deilur um útgáfudag og undirritun útgefanda skuldabréfs. Þar sem fullgild rafræn undirskrift felur í sér tímastimpil, sem sýnir tíma og dagsetningu undirskriftar, telur meiri hlutinn ekki þörf á að gera kröfu um vottun á undirskrift og dagsetningu undirritunar þegar um rafrænt skuldabréf vegna stuðningsláns er að ræða.

Í tillögunni felst einnig að við framsal eða uppgreiðslu rafræns skuldabréfs skuli bréfið áritað og það staðfest með fullgildri rafrænni undirskrift. Upplýsingar þar um verði veittar lántaka á varanlegum miðli, svo sem í netbanka lánastofnunar. Rekstraraðila á því að vera ljóst á hverjum tíma hver kröfuhafi stuðningsláns er og skuldabréfið á að bera með sér ef það hefur verið greitt upp að fullu.

Þá er lagt til að rafrænt skuldabréf vegna stuðningsláns sem undirritað hefur verið með fullgildri rafrænni undirskrift teljist uppfylla áskilnað í öðrum lögum um frumrit skuldabréfs og að rafræn móttaka slíks skuldabréfs teljist uppfylla áskilnaði í öðrum lögum um framlagningu frumrits skuldabréfs. Þetta eigi við þrátt fyrir ákvæði 2. máls. 1. mgr. 37. gr. stjórn-sýslulaga, nr. 37/1993. Jafnframt er lagt til að við lög um aðför, nr. 90/1989, bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða um heimild til fullnustu kröfum samkvæmt rafrænu skuldabréfi vegna stuðningsláns sem undirritað hefur verið með fullgildri rafrænni undirskrift.

Helstu lagaákvæði þar sem krafist er frumrits skuldabréfs er að finna í 2. mgr. 10. gr. laga um aðför og 3. mgr. 11. gr. laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991. Með því að kveða á um að rafrænt skuldabréf vegna stuðningsláns sem undirritað hefur verið með fullgildri rafrænni undirskrift teljist uppfylla áskilnað í öðrum lögum um frumrit skuldabréfs og framlagningu þess, og að ákvæði 2. máls. 1. mgr. 37. gr. stjórn-sýslulaga eigi ekki við, á að vera ljóst að sýslumenn, og aðrir þeir sem lögum samkvæmt skulu krefjast frumrits skuldabréfs, skuli samþykkja rafrænt skuldabréf vegna stuðningslána sem hefur verið undirritað með fullgildri rafrænni undirskrift sem frumrit.

Lagt er til að ákvæði tilskipunar um áritun afborgana á skuldabréf frá 9. febrúar 1798 eigi ekki við um rafræn skuldabréf vegna stuðningslána. Almennar viðskiptabréfareglur taka því við þar sem ákvæðum frumvarpsins sleppir.

Að lokum er lagt til að við 3. gr. frumvarpsins bætist ný skilgreining á varanlegum miðli og að sérstaklega verði tekið sem dæmi að til að netbankar lánastofnana geti verið varanlegir miðlar að því gefnu að þeir uppfylli skilyrði skilgreiningarinnar um að gera neytanda kleift að geyma upplýsingar, sem beint er til hans, óbreyttar þannig að hann geti afritað þær og flett upp í þeim í hæfilegan tíma. Við mat á hæfilegum tíma í þessu samhengi má m.a. hafa hliðsjón af fyrningartíma þeirrar kröfu sem skuldabréf varðar.

Gildissvið stjórnarsýslulaga gagnvart ákvörðunum um veitingu stuðningsláns (nýtt ákvæði).

Í umsögn Ríkisendurskoðunar um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2020 (724. mál) er vakin athygli á því að lánastofnun sem hefur samið við Seðlabanka Íslands um framkvæmd á stuðningslánnum skv. 18. gr. þessa frumvarps kunnir að vera falið að fara með tiltekið opinbert vald.

Meiri hlutinn bendir í því samhengi á að við töku ákvörðunar um veitingu láns, að fjárhæð allt að 10 millj. kr., ber að líta til þeirra hlutlægu viðmiða sem talin eru upp í 10. gr. ásamt því að umsækjandi þarf að heyra undir gildissvið laganna skv. 1. gr. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar þess efnis að það fyrirkomulag, sem lagt er til, geri ráð fyrir að lánastofnun sem gert hefur samning við Seðlabanka Íslands um fyrirkomulag stuðningslána sé skylt að veita þau að því gefnu að öll skilyrði séu uppfyllt. Með hliðsjón af framangreindu telur meiri hlutinn einnig veigamikil rök fyrir því að ákvörðun um veitingu stuðningsláns með fullri ríkisábyrgð teljist stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og að um þær ákvarðanir gildi þar af leiðandi að óbreyttu ákvæði stjórnarsýslulaga.

Með þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til við 8. tölul. 10. gr. má ætla að þær reglur sem hafa að geyma skilyrði fyrir veitingu stuðningslána hafi fastmótað efnisinnihald. Lánastofnun verður því ekki falið mat á því hvort viðkomandi rekstraraðili eigi rétt á stuðningsláni eða ekki. Þannig er tryggt að þeir sem fullnægja skilyrðum 10. gr. fái stuðningslán með þeim kjörum sem mælt er fyrir um í 15. gr. Þar sem girt er fyrir að ákvörðun fari fram á grundvelli matskenndra viðmiða telur meiri hlutinn að jafnframt sé nægilega tryggt að málefnaleg sjónarmið ráði för. Í því ljósi telur meiri hlutinn að ákvæði stjórnarsýslulaga tryggi ekki réttarvernd umfram það sem leiðir af hinum fastmótuðu reglum sem um lánin gilda. Þvert á móti kynni málsmeðferð samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga að flækja beitingu úrræðisins meira en nauðsynlegt er og draga úr skilvirkni við afgreiðslu lánsúmsókna. Meiri hlutinn telur því æskilegt að við frumvarpið bætist grein þar sem fram komi að ákvæði stjórnarsýslulaga gildi ekki um stuðningslán skv. III. kafla frumvarpsins og leggur fram breytingartillögu þess efnis. Með sömu rökum telur meiri hlutinn rétt að undanskilja framangreindar ákvarðanir ákvæðum upplýsingalaga, nr. 140/2012, og laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997.

Líkt og að framan greinir leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis að hámarksfjárhæðir stuðningslána verði 40 millj. kr. í stað 6. millj. kr. og að ríkissjóður ábyrgist aðeins 85% af fjárhæð stuðningsláns umfram 10 millj. kr. Hvað varðar þau lán sem eru hærri en 10. millj. kr. er verulegum vafa undirorpið hvort ákvörðun um lánveitingu sé stjórnvaldsákvörðun og hvort að um hana gildi stjórnarsýslulög. Um þau lán gilda um margt önnur sjónarmið þar sem lánastofnun ber hluta áhættunnar og er því óskilyrt að veita þau þótt umsækjandi uppfylli skilyrði 10. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn telur mikilvægt að lánastofnunum verði kleift að taka ákvörðun um lánveitingar þar sem þær bera hluta áhættunnar á eigin forsendum og án þess að vera bundnar af þeim málsmeðferðar- og efnisreglum sem stjórnarsýslulög mæla fyrir um.

Meiri hlutinn bendir á að með því að taka fram að stjórnslulög gildi ekki um stuðningslán er einnig skýrt að ákvarðanir um stuðningslán sæti ekki stjórnslukæru skv. VII. kafla laganna. Eftir atvikum kunna slíkar ákvarðanir hins vegar að sæta málskoti til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sbr. 19. gr. a laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Fyrirvarar við undirritun nefndarálits.

Jón Steindór Valdimarsson og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson rita undir nefndarálit þetta með fyrirvara.

Fyrirvari Jóns Steindórs Valdimarssonar.

Málið ásamt breytingartillögum meiri hluta nefndarinnar er góðra gjalda vert og vert er að styðja framgang þess. Þó er einkum tvennt sem ber að gera athugasemdir við. Annars vegar ættu lokunarstyrkir ekki að takmarkast við starfsmannafjölda heldur stöðugildi. Hins vegar ættu stuðningslán að vera tæk fyrir aðila með lægri rekstrartekjur en 9 millj. kr. Nánari grein verður gerð fyrir fyrirvaranum í ræðu.

Fyrirvari Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar.

Við upphaf heimsfaraldurs kórónuveirunnar gaf ég fyrirheit um að Miðflokkurinn myndi styðja og liðka fyrir öllum aðgerðum stjórnvalda sem væru til þess fallnar að bregðast við efnahagslegum áhrifum faraldursins. Í samræmi við það undirrita ég nefndarálitið en geri það með fyrirvara um að ég hefði talið æskilegt að markmiðum frumvarpsins yrði náð með öðrum hætti.

Þó er rétt að nefna að undir forystu formanns hafa mjög umtalsverðar lagfæringar verið gerðar á frumvarpinu. Nefndarálitið og breytingartillögur bera, sem fyrr, vott um mikið inn-sæi formanns nefndarinnar og starfsmanna Alþingis. Þær sýna mikilvægi þess að þingið endurmeti þau úrræði sem ríkisstjórn leggur til við þessar aðstæður.

Jafnræði milli fyrirtækja, með tilliti til eðlis þeirra, stærðar og aðstæðna hefði þó mátt tryggja betur. Þá hefur of mikil áhersla verið lögð á þætti sem eru til þess fallnir að hefta aðgang fyrirtækja að úrræðunum þrátt fyrir að þörf og réttur séu til staðar. Einnig er mjög bagalegt að litið skuli að miklu leyti fram hjá nýstofnuðum fyrirtækjum sem eðli máls samkvæmt eru iðulega í viðkvæmri stöðu. Æskilegra hefði verið að nálgast viðfangsefnið sem nauðsynlegan hvata til að bregðast við mestu efnahagslegu niðursveiflu í meira en öld.

Til að liðka fyrir framkvæmdinni verður hugsanlegum breytingartillögum stillt í hóf en þess í stað kynntar tillögur til úrbóta í sérstökum þingmálum.

Tillaga um afgreiðslu.

Aðrar breytingartillögur en þær sem gerð hefur verið grein fyrir eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar verða fram á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 9. maí 2020.

Óli Björn Kárason,
form., frsm.

Jón Steindór Valdimarsson,
með fyrirvara.

Brynjar Níelsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

Willum Þór Þórsson.