DÓMUR EFTA-DÓMSTÓLSINS

14. júlí 2000[*]

(Frjálsir fjármagnsflutningar – ríkisábyrgð á lánum – mismunandi hátt ábyrgðargjald vegna erlendra og innlendra lána)

Mál E-1/00

BEIÐNI um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, frá Héraðsdómi Reykjavíkur í máli sem rekið er fyrir dómstólnum

Lánasýsla ríkisins

gegn

Íslandsbanka-FBA hf.

varðandi túlkun á 4., 40., 42 og 61. gr. EES-samningsins.

DÓMSTÓLINN,

skipaður Þór Vilhjálmssyni, forseta, Carl Baudenbacher og Per Tresselt (framsögumanni), dómurum,

dómritari: Gunnar Selvik

[*] Beiðni um ráðgefandi álit er á íslensku.

hefur með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

- Stefnanda, Lánsýslu ríkisins. Í fyrirsvari er Sveinn Sveinsson, hrl.

- Stefnda, Íslandsbanka-FBA hf. Í fyrirsvari er Baldur Guðlaugsson, hrl.

- Ríkisstjórn Íslands. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Högni S. Kristjánsson, lögfræðingur í utanríkisráðuneytinu.

- Ríkisstjórn Noregs. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Helge Seland, deildarstjóri í Konunglega utanríkisráðuneytinu.

- Eftirlitsstofnun EFTA. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Peter Dyrberg, deildarstjóri lagadeildar.

- Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna. Í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Christina Tufvesson og John Forman, lögfræðilegir ráðgjafar hjá lagadeild.

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings Lánasýslu ríkisins, Íslandsbanka-FBA hf., ríkisstjórnar Noregs, Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna þann 30. maí 2000,

kveðið upp svohljóðandi

dóm

Málsatvik og meðferð máls

1 Með beiðni dagsettri 1. febrúar 2000, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 7. febrúar 2000, óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi áliti í máli sem rekið er fyrir dómstólnum milli Lánasýslu ríkisins og Íslandsbanka-FBA hf. Samkvæmt ákvörðun frá 15. maí 2000 hafa Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. og Íslandsbanki hf. sameinast. Hið nýja félag, Íslandsbanki-FBA hf., hefur tekið við öllum réttindum og skuldbindingum Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. Vegna þessarar sameiningar eru aðilar málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur nú Lánasýsla ríkisins (hér eftir stefnandi) og Íslandsbanki-FBA hf. (hér eftir stefndi).

2 Ágreiningsefnið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur varðar íslensk lagaákvæði um ábyrgðargjald. Allt fram til ársins 1998 var reglur um ríkisábyrgð að finna í lögum um ríkisábyrgðir nr. 37/1961, eins og þeim var breytt með lögum nr. 65/1988. Hinn 1. janúar 1998 tóku gildi ný lög um ríkisábyrgðir, sbr. lög nr. 121/1997.

3 Í 8. gr. eldri laga um ríkisábyrgðir nr. 37/1961 sagði að bankar, lánasjóðir, lánastofnanir og aðrir þeir aðilar sem lögum samkvæmt nutu ábyrgðar ríkissjóðs, skyldu greiða ábyrgðargjald til ríkissjóðs af skuldbindingum sínum gagnvart erlendum aðilum. Gjald þetta skyldi greiða ársfjórðungslega og nema 0.0625% af höfuðstóli gjaldskyldra skuldbindinga eins og hann var að meðaltali á hverju tímabili.

4 Ákvæði 6. gr. nýju laganna um ríkisábyrgðir, sbr. lög nr. 121/1997, kveða á um að ábyrgðargjald skuli greiða vegna allra lána sem njóta ríkisábyrgðar, hvort sem þeirra er aflað innanlands eða erlendis. Þó skal ábyrgðargjald nema 0.0625% á ársfjórðungi af meðaltali höfuðstóls gjaldskyldra erlendra skuldbindinga á hverju tímabili, en 0.0375% á ársfjórðungi af meðaltali höfuðstóls gjaldskyldra innlendra skuldbindinga.

5 Stefndi, Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf., var stofnaður með lögum nr. 60/1997 og hefur verið starfræktur frá 1. janúar 1998. Í samræmi við 9. gr. nefndra laga, tók Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. yfir allar þáverandi skuldbindingar Iðnlánasjóðs, þ.m.t. öll lán sem Norræni fjárfestingarbankinn hafði veitt, en sá banki var stofnaður sameiginlega af ríkisstjórnum Norðurlanda. Ríkissjóður hefur tekið á sig ábyrgð á öllum skuldbindingum Iðnlánasjóðs og þar af leiðandi einnig á lánum frá Norræna fjárfestingarbankanum. Í 9. gr. segir jafnframt að ríkissjóður skuli áfram ábyrgjast allar þær skuldbindingar Iðnlánasjóðs, sem ríkisábyrgð var á við stofnun Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., þar til þær eru að fullu efndar.

6 Stefnandi, Lánasýsla ríkisins, er ábyrg fyrir ríkisábyrgðarsjóði, en sjóðurinn fer með málefni sem varða ríkisábyrgðir, m.a. útreikning, álagningu og innheimtu ábyrgðargjaldsins. Með bréfi, dagsettu 17. apríl 1998, upplýsti Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. stefnanda um að Iðnlánasjóður hefði ekki greitt ríkisábyrgðargjaldið til ríkisábyrgðarsjóðs vegna skuldbindinga sinna við Norræna fjárfestingarbankann síðan um mitt ár 1995. Í bréfinu lýsti Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. þeirri skoðun sinni að Norræni fjárfestingarbankinn væri ekki erlendur aðili í skilningi 6. gr. laga nr. 121/1997 og að greiða bæri ríkisábyrgðargjald eins og um skuldbindingar gagnvart innlendum aðila væri að ræða.

7 Hinn 23. janúar 1998 óskaði stefnandi eftir því að fjármálaráðuneytið úrskurðaði um það hvort líta bæri á skuldbindingar gagnvart Norræna fjárfestingarbankanum sem skuldbindingar gagnvart erlendum aðila við útreikning ríkisábyrgðargjaldsins. Í bréfi sínu, dagsettu 9. mars 1998, staðfesti fjármálaráðuneytið að líta bæri á Norræna fjárfestingarbankann sem erlendan

aðila og að ríkisábyrgðargjaldið skyldi lagt á eins og um ríkisábyrgð á lánum frá erlendum aðila væri að ræða.

8 Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. féllst ekki á þessa niðurstöðu fjármálaráðuneytisins og hafði frá 1. janúar 1998 greitt ábyrgðargjaldið vegna skuldbindinga sinna við Norræna fjárfestingarbankann eins og um skuldbindingar gagnvart innlendum aðila væri að ræða.

9 Stefnandi hefur höfðað mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og gerir kröfu um greiðslu ábyrgðargjalds sem miðast við að Norræni fjárfestingarbankinn sé erlendur aðili.

10 Við meðferð málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur hefur stefndi haft uppi nokkrar málsástæður sem varða það hvort reglur um mismunandi hátt ríkisábyrgðargjald, eftir því hvort um erlendan eða innlendan lánveitanda er að ræða, fái samræmst EES-samningnum.

11 Héraðsdómur Reykjavíkur ákvað að senda EFTA-dómstólnum beiðni um ráðgefandi álit varðandi eftirfarandi spurningar:

> *“Er það samrýmanlegt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, einkum 4., 40., 42. og 61. gr. hans, að í landslögum ríkis sem aðild á að samningnum sé kveðið á um:*
>
> *a. Að lántakandi sem nýtur ábyrgðar ríkissjóðs skuli greiða ábyrgðargjald af lánum sem hann tekur hjá aðilum í öðrum aðildarríkjum samningsins en ekki af lánum sem hann tekur hjá innlendum aðilum?*
>
> *b. Að lántakandi sem nýtur ábyrgðar ríkissjóðs skuli greiða hærra ábyrgðargjald af lánum sem hann tekur hjá aðilum í öðrum aðildarríkjum samningsins en af lánum sem hann tekur hjá innlendum aðilum?”*

12 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika og meðferðar málsins, svo og um greinargerðir sem dómstólnum bárust. Þessi atriði verða ekki nefnd eða rakin nema að því leyti sem forsendur dómsins krefjast.

Álit dómstólsins

13 Kjarni spurningarinnar frá Héraðsdómi Reykjavíkur er hvort EES-samningurinn, einkum 4, 40, 42 og 61 gr. hans, útiloki að aðilar sem njóta góðs af ríkisábyrgðum, þurfi að greiða hærri ábyrgðargjöld vegna lána frá lánveitendum í öðrum aðildarríkjum samningsins en vegna lána frá innlendum lánveitendum.

Skýring 40 gr. EES-samningsins

14 Það er ein af meginreglum EES-samningsins að fjármagnsflutningar skuli vera frjálsir. Í 4. kafla samningsins er sett fram meginreglan um fjármagnsflutninga innan EES. Í 40. gr. samningsins segir:

> "Innan ramma ákvæða samnings þessa skulu engin höft vera milli samningsaðila á flutningum fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum né nokkur mismunun, byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar. Í XII. viðauka eru nauðsynleg ákvæði varðandi framkvæmd þessarar greinar."

15 Í viðauka XII er vísað í tilskipun ráðsins 88/361/EBE frá 24. júní 1988 (hér eftir nefnd "tilskipun") um framkvæmd 67. gr. sáttmálans. Tilskipunin var í gildi á þeim tíma sem hér skiptir máli. Í 1. gr. hennar segir:

> "Aðildarríkin skulu, í samræmi við eftirfarandi ákvæði, aflétta hömlum á fjármagnsflutningum milli þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjunum. Til að auðvelda beitingu þessarar tilskipunar skulu fjármagsnflutningar flokkaðir í samræmi við skrá í I. Viðauka."

16 Orðalag 40. gr. EES-samninsgins er sambærilegt við orðalag þeirrar greinar sem áður var 1. mgr. 67. gr. Rómarsáttmálans. Í samningnum um Evrópusambandið er gert ráð fyrir nýjum ákvæðum um "Fjármagn og greiðslur" sem skyldu verða hluti Rómarsáttmálans, þ.m.t. 73. gr. b, sem efnislega samsvarar 1. gr. tilskipunar ráðsins nr. 88/361/EBE. Eftir gildistöku Amsterdamsáttmálans verður 73. gr. b Rómarsáttmálans að 56. gr.

17 Með 40. gr. EES-samningsins og tilskipuninni eru afnumin höft á fjármagnsflutningum milli aðildarríkja samningsins.

18 Dómstóllinn þarf fyrst að taka afstöðu til þess hvort lánveitingar eins og um er fjallað í aðalmálinu eru fjármagnsflutningar í skilningi 40. gr. EES-samningsins.

19 Hugtakið "fjármagnsfluningar" er hvorki skilgreint í 40. gr. EES-samningsins né í tilskipuninni. Engu að síður má ráða umfang þess, sem í 40. gr. og 1. gr. tilskipunarinnar telst fjármagnsflutningur, af því sem fram kemur í skrá yfir fjármagnsflutninga í 1. viðauka við tilskipunina (sjá meðal annars málið C-222/97 *Trummer og Mayer* [1999] ECR I-1661, 21. liður; og málið Case C-35/98 *Staatssecretaris van Financiën* gegn *B.G.M. Verkooijen* [2000] ECR I-0000, 27. liður).

20 Í VIII. hluta skrárinnar eru peningalán og lánsfrestir talin ein tegund fjármagnsflutninga. Í inngangi segir að til fjármagnsflutninga teljist "- allar þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru við fjármagnsflutninga: ákvörðun um viðskipti og framkvæmd þeirra og yfirfærslur tengdar þeim."

21 Að auki hefur dómstóll Evrópubandalaganna áður komist að þeirri niðurstöðu að peningalán frá banka í öðru aðildarríki sé fjármagnsflutningur í skilningi tilskipunarinnar (sjá málið C-484/93 *Svensson og Gustavsson* [1995] ECR I-3955).

22 Það er niðurstaða dómstólsins á grundvelli þess sem rakið var, að lántökur eins og þær sem fjallað er um í aðalmálinu séu fjármagnsflutningar í skilningi 40. gr. EES-samningsins, sbr. tilskipunina.

23 Í öðru lagi þarf dómstóllinn að ganga úr skugga um hvort það séu takmarkanir á frjálsum fjármagnsflutningum ef landsréttarreglur sem leggja á aðila, sem njóta góðs af ríkisábyrgðum, að greiða hærri ábyrgðargjöld vegna lána frá erlendum lánveitendum en innlendum.

24 Reglur í landsrétti sem mæla fyrir um hærri ábyrgðargjöld af lánum frá erlendum en innlendum lánveitendum hafa ekki óhjákvæmilega þau áhrif að erlend lán verði óhagstæðari en innlend. Önnur atriði, svo sem vaxtastig, geta ráðið úrslitum fyrir lántakendur þegar þeir taka afstöðu til lánstilboða. Fyrir þá geta hagkvæmir skilmálar sem erlendir lánveitendur bjóða skipt meiru en ókostir sem felast í hærri ábyrgðargjöldum. Þetta getur leitt til þess að lántakendur semji um lán við erlenda lánveitendur en ekki innlenda.

25 Engu að síður hljóta erlend lán að verða dýrari en innlend ef af þeim er tekið hærri ábyrgðargjald en ef lægra gjaldið væri á þau lagt. Hið sama er þegar lántakandi, sem á aðgang að ríkisábyrgð verður að greiða ábyrgðargjald vegna erlendra lána en ekki vegna innlendra lána. Ákvæði í landsrétti eins og þau sem um er fjallað í aðalmálinu fela í sér innbyggða mismunun milli lána frá erlendum og innlendum lánveitendum. Séu aðrir skilmálar hinir sömu, leiðir þessi munur til þess að erlend lán verða dýrari en innlend lán.

26 Slík mismunandi meðferð getur valdið því að lántakendur leiti ekki til lánveitenda í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Af því leiðir að ákvæði um ábyrgðargjald eins og þau sem fjallað er um í aðalmálinu fela í sér takmörkun á frjálsum fjármagnsflutningum.

27 Stefnandi hefur haldið fram að hin umdeildu ákvæði í íslenskum lögum feli ekki í sér takmarkanir andstæðar 40. gr. EES-samningsins, þar sem mismunandi ábyrgðargjöld hafi í raun ekki þýðingu sem máli skipti þegar lántakendur meti hvort lán skuli tekin hjá erlendum eða innlendum lánveitendum.

28 Ekki verður á þessa röksemd fallist. Lagareglan sem hér skiptir máli getur hugsanlega leitt til þess að lántakendur leiti ekki eftir lánum í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Þetta nægir til að 40. gr. EES-samningsins hafi verið brotin. Ekki þarf að sýna fram á merkjanleg áhrif á fjármagnshreyfingar milli landa.

29 Svarið til Héraðsdóms Reykjavíkur hlýtur því að vera, að reglur í landsrétti aðildarríkis að EES-samningnum séu í ósamræmi við 40. gr. EES-samningsins,

sbr. tilskipun ráðsins 88/361/EBE, ef þær eru þess efnis, að lántakandi, sem á kost á ríkisábyrgð, verði að greiða ábyrgðargjald vegna lána frá aðilum í öðrum aðildarríkjum en ekki vegna lána frá innlendum aðilum. Hið sama er ef lántakandi, sem á kost á ríkisábyrgð, verður að sæta því að greiða hærri ábyrgðargjöld vegna lána frá aðilum í öðrum aðildarríkjum en vegna lána frá innlendum aðilum.

36. gr. EES-samningsins

30 Norska ríkisstjórnin hefur hreyft því að atvik eins og þau sem eru í aðalmálinu ætti að skoða á grundvelli 36. gr. EES-samningsins. Dómstóllinn hefur þegar komist að þeirri niðurstöðu að þær reglur landsréttar sem um er deilt séu andstæðar 40. gr. EES-samningsins. Þess vegna mun dómstóllinn taka afstöðu til þess hvort að af þessu leiði að 36. grein EES-samningsins verði ekki beitt í málinu.

31 Í 36. gr. EES-samningsins er mælt fyrir um að afnema skuli allar takmarkanir á að þjónusta sé veitt, þar á meðal fjármálaþjónusta, á Evrópska efnahagssvæðinu. Í 40. gr. er lagt bann við takmörkun á fjármagnsflutningum á svæðinu. Orðalag þessara tveggja ákvæða og skipan þeirra í mismunandi kafla í samningnum leiðir til þeirrar niðurstöðu að þeim sé ætlað að gilda um mismunandi atvik.

32 Megineinkenni þess máls sem hér er fjallað um er frjáls fjármagnsflutningur. Ákvæðin um mismundandi ábyrgðargjöld sem leiða til þess að ábyrgðin verður dýrari vegna lána frá erlendum lánveitendum fela í sér innlenda ráðstöfun sem með beinum hætti takmarkar fjármagnsflutninga milli landa. Ákvæðin geta einnig með óbeinum hætti takmarkað frelsi til að veita og þiggja þjónustu. Heildarmat á aðstæðum leiðir þó til þeirrar niðurstöðu, að þungamiðja málsins sé frjáls fjármagnsflutningur.

33 Þess er og að gæta, að í 37. gr. EES-samningsins segir: “Með “þjónustu” er í samningi þessum átt við þjónustu … að því leyti sem hún lýtur ekki ákvæðum um frjálsa vöruflutninga, frjálsa fjármagnsflutninga og frjálsa fólksflutninga.” Af þessu má ályktа að yfirleitt verði 40. gr. og 36. gr EES-samningsins ekki beitt saman.

34 Mál þetta verður þess vegna að fjalla um á grundvelli 40. gr. EES-samningsins.

Hið almenna bann við mismunun vegna ríkisfangs

35 Í 4. gr. EES-samningsins kemur fram sú meginregla að á gildisviði samningsins og að teknu tilliti til allra sérreglna sem hann hefur að geyma, skuli bönnuð hverskonar mismunun eftir ríkisfangi. Í dómum dómstólsins kemur fram að 4. gr. gildir aðeins sjálfstætt um aðstæður sem ráðast af rétti Evrópska efnahagssvæðisins þegar ekki er að finna í EES-samningnum sérstakar reglur um

þær sem banna mismunun (sjá málið E-5/98 *Fagtún* [1999] skýrsla EFTA dómstólsins bls. 51, 42. liður).

36 Meginreglan um bann við mismunun kemur fram í 40. gr. EES-samningsins að því er frjálsa fjármagnsflutninga varðar. Þess vegna er ekki þörf á að kanna hvort aðstæður eins og eru í aðalmálinu séu andstæðar 4. gr.

Skýring annarra ákvæða í EES-samningnum

37 Héraðsdómur Reykjavíkur hefur spurt hvort ríkisaðstoð samkvæmt 61. gr. EES-samningsins felist í lögunum sem um er deilt. Í máli E-4/97 *Samtök norskra banka* [1999] skýrsla EFTA dómstólsins 32. og 33. lið, kemur fram, að ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. samningsins getur verið til staðar ef um er að ræða ríkisábyrgð til banka í opinberri eigu. Þrátt fyrir það brestur dómstóla í aðildarríkjunum hæfi til að lýsa ríkisaðstoð, sem EFTA-ríki veitir, andstæða EES-samningnum. Af því leiðir, að svar við þeim hluta spurningarinnar sem varðar 61. gr. EES-samningsins hefði ekki í þessu máli þýðingu fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur.

38 Vegna þess sem fyrr er sagt um 40. gr. EES-samningsins er ekki þörf á að skera úr því, hvort lög eins og þau sem þetta mál fjallar um séu andstæð öðrum þeim ákvæðum í samningnum sem getið er um í beiðninni um ráðgefandi álit eða aðilar hafi vikið að í málflutningi sínum.

Málskostnaður

39 Ríkisstjórn Íslands, ríkisstjórn Noregs, Eftirlitsstofnun EFTA og Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna sem hafa skilað greinargerð til dómstólsins skulu bera sinn málskostnað. Að því er lýtur að aðilum málsins verður að líta á málsmeðferð fyrir EFTA-dómstólnum sem þátt í meðferð málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um málskostnað.

Með vísan til framangreindra forsendna lætur,

DÓMSTÓLLINN,

uppi svohjóðandi ráðgefandi álit um spurningar þær sem Héraðsdómur Reykjavíkur beindi til dómstólsins 1. febrúar 2000:

Ákvæði í landsrétti aðildarríkis að EES-samningnum sem segja

a. að lántakandi sem nýtur ríkisábyrgðar, skuli greiða ábyrgðargjald vegna lána frá aðilum í öðrum aðildarríkjum en ekki vegna lána frá innlendum aðilum.

eða

b. að lántakandi, sem nýtur ríkisábyrgðar, skuli greiða hærri ábyrgðargjald vegna lána frá aðilum í öðrum aðildarríkjum en lána frá innlendum aðilum

eru ósamrýmanleg 40. gr. EES-samningsins, sbr. tilskipun ráðsins nr. 88/361/EBE.

Thór Vilhjálmsson Carl Baudenbacher Per Tresselt

Kveðið upp í heyrandi hljóði í Luxemborg 14. júlí 2000.

Gunnar Selvik
dómritari

Thór Vilhjálmsson
forseti