

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Dagsetning: 12. janúar 2023
Málsnúmer: FJR22030045
Bréfalykill: 3.7

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um sértryggð skuldabréf og lögum um fjármálafyrirtæki (sértryggð skuldabréf)

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hafa borist þrjár umsagnir um frumvarp til laga um breytingu á lögum um sértryggð skuldabréf og lögum um fjármálafyrirtæki (sértryggð skuldabréf) (433. þingmál). Í umsögnum [Samtaka fjármálafyrirtækja](#) og [Seðlabanka Íslands](#) er mælt með samþykkt frumvarpsins og ekki lagðar til breytingar. Í umsögn [Landssamtaka lífeyrissjóða](#) eru gerðar athugasemdir við þrjú atriði:

- Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við a-lið 4. gr. frumvarpsins. Staflíðurinn heimilar, með tilgreindum skilyrðum, að sértryggð skuldabréf séu ekki tryggð með hefðbundnu tryggingasafni heldur með sértryggðum skuldabréfum frá annarri lánastofnun í sömu samstæðu. Heimildinni er ætlað að liðka fyrir sameiginlegri fjármögnun lánastofnana sem tilheyra sömu samstæðu. Þannig gæti móðurfélag í samstæðu til dæmis gefið út sértryggð skuldabréf sem eru óbeint tryggð með lánaeignum dótturfélags í því skyni að ná fram stærðarhagkvæmni í útgáfu. Heimildin tekur mið af tillögu í [umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja](#) um drög að frumvarpi sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda ([mál nr. 181/2022](#)).

Í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða segir að mögulega séu ekki rök að svo stöddu fyrir því að veita slíka heimild og að kanna þyrfti betur hvaða áhrif hún geti haft. Líklegt sé að greiðsluferfiðleikar einnar lánastofnunar í samstæðu leiði til greiðsluferfiðleika annarra lánastofnana innan sömu samstæðu. Geti því heimild af þessu tagi í reynd leitt til sambærilegrar stöðu og ef lánastofnun hefði sértryggð skuldabréf sem hún hefði sjálf gefið út í tryggingasafni sínu.

Hvort sem stuðst er við hefðbundna útgáfu sértryggðra skuldabréfa eða heimild a-liðar 4. gr. frumvarpsins tryggja hefðbundnar tryggingaeignir á borð við íbúðalán að endingu greiðslur til eigenda skuldabréfanna komi til greiðsluferfiðleika útgefenda. Útgáfa á grundvelli a-liðar 4. gr. frumvarpsins getur eigi að síður haft í för með sér meiri áhættu heldur en hefðbundin útgáfa sértryggðra skuldabréfa, einkum vegna hættu á því að lánastofnunin sem gefið hefur út sértryggðu skuldabréfin sem á að hafa í tryggingasafni standi ekki tímanlega í skilum með greiðslur af bréfunum gagnvart lánastofnuninni sem selur fjárfestum utan samstæðunnar sértryggð skuldabréf. Til að mæta aukinni áhættu sem getur stafað af fyrirkomulaginu er nú þegar í 7. tölul. 1. mgr. a-liðar 4. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir því að heimildin verði háð því að Fjármálaeftirlitið telji fyrirhugaða útgáfu ekki fela í sér verulega aukna áhættu í samanburði við hefðbundna útgáfu. Að mati ráðuneytisins hefur með því þegar verið brugðist við áhyggjum af því að fyrirkomulaginu geti fylgt verulega aukin áhætta. Telji lífeyrissjóðir og aðrir fjárfestar sértryggð skuldabréf sem gefin verða út á þessum grundvelli eigi að síður of áhættusöm verður þeim vitaskuld óskýlt að kaupa þau. Að mati ráðuneytisins er því ekki tilefni til að fella brott heimildina.

2. Í öðru lagi er í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða lagt til að orðunum „úr tryggingasafni“ verði bætt við a-lið 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins. Ákvæðið endurspeglir þannig betur þann tilgang sem lýst sé í greinargerð með frumvarpinu.

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að frestun gjalddaga sértryggðra skuldabréfa verði sett skilyrði til verndar fjárfestum. Eitt skilyrði frestunar er að hún sé nauðsynleg í þágu eins af þremur markmiðum. Eitt þeirra markmiða, sem kemur fram í a-lið 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar, er að koma í veg fyrir vanefnd á sértryggðu skuldabréfi eða afleiðusamningi án þess að til sölu eigna með verulegum afföllum komi. Með þeirri viðbót sem lögð er til í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða hljómaði ákvæðið svo: „til að koma í veg fyrir vanefnd á sértryggðu skuldabréfi eða afleiðusamningi án þess að til sölu eigna úr tryggingasafni með verulegum afföllum komi“ (viðbót undirstrikuð). Breytingin fæli því í sér að ekki væri unnt að fresta gjalddaga í því skyni að koma í veg fyrir vanefnd á sértryggðu skuldabréfi eða afleiðusamningi ef útgefandi ætti þess kost að standa í skilum með sölu eigna sem ekki eru í tryggingasafni, þótt hann þyrfti að selja þau með verulegum afföllum.

Að mati ráðuneytisins er ekki einsýnt að slík breyting væri í þágu eigenda sértryggðra skuldabréfa, enda gæti „brunaútsala“ eigna útgefanda leitt til frekari greiðsluvanda útgefanda síðar meir þótt ekki væri um að ræða eignir í tryggingasafni. Þá væri breytingin til þess fallin að rýra stöðu útgefanda og annarra kröfuhafa hans en eigenda sértryggðra skuldabréfa. Heimild til að fresta gjalddaga sértryggðra skuldabréfa á þessum grundvelli verður háð því að hún komi skýrlega fram í skilmálum skuldabréfanna, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins. Telji lífeyrissjóðir og aðrir fjárfestar sértryggð skuldabréf sem heimila frestun gjalddaga á þessum grundvelli of áhættusöm verður þeim vitaskuld óskýlt að kaupa þau. Ráðuneytið telur því ekki tilefni til að gera slíka breytingu á frumvarpinu.

3. Í þriðja lagi er í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða lagt til að nýjum d-lið verði bætt við 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins sem hljóði svo: „frestun vari ekki lengur en nauðsynlegt er“. Það sé talið nauðsynlegt með hliðsjón af því að um sé að ræða verulega íþyngjandi inngríp í rétt skuldabréfaeigenda til greiðslu á gjalddaga.

Að mati ráðuneytisins felst það nú þegar í 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins að frestun megi ekki vara lengur en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem að er stefnt. Það er áréttað í skýringum við 10. gr. frumvarpsins þar sem segir: „Þannig verður ekki unnt að fresta lengur eða oftast en heimilað er í skuldabréfi og er nauðsynlegt til að ná því markmiði sem að er stefnt.“ Ráðuneytið telur því ekki nauðsynlegt að bæta nýju ákvæði þar um við 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins.

Í 26. gr. frumvarpsins segir að lögin öðlist gildi 1. janúar 2023 sem getur ekki staðið óbreytt. Ráðuneytið leggur til að lögin verði látin öðlast gildi svo skjótt sem kostur er á. Ráðuneytið leggur til að sama dagsetning og valin verður komi í stað „1. janúar 2023“ á fjórum stöðum í a-lið 23. gr. frumvarpsins og að næsti dagur þar á undan komi í stað „31. desember 2022“ í sama ákvæði. Ráðuneytið telur ekki nauðsynlegt að breyta öðrum dagsetningum í ákvæðinu.