

Frumvarp til laga

um sértryggð skuldabréf.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um útgáfu sértryggðra skuldabréfa.

2. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum merkir:

- Útgefandi*: Viðskiptabanki, sparisjóður eða lánaþyrirtæki, sem hlotið hefur starfsleyfi samkvæmt lögum um fjármálaþyrirtæki, sem hefur fengið leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf.
- Sértryggt skuldabréf*: Skuldabréf eða önnur einhliða, óskilyrt, skrifleg skuldarviðurkenning sem nýtur sérstaks fullnusturéttar í tryggingasafni útgefanda og gefið er út samkvæmt lögum þessum.
- Skuldabréf*: Skrifleg yfirlýsing þar sem útgefandi viðurkennir einhliða og skilyrðislaust skyldu sína til að greiða ákveðna peningagreiðslu.
- Tryggingasafn*: Safn skuldabréfa, staðgönguþyrtinga og annarra eigna sem færðar hafa verið á skrá skv. VI. kafla og eigendur sértryggðra skuldabréfa og gagnaðilar útgefanda í afleiðusamningum eiga fullnusturétt í samkvæmt ákvæðum þessara laga.
- Staðgönguþyrtingar*: Eignir skv. 6. gr. sem geta talist með í tryggingasafni og eiga að tryggja að hagsmunum eiganda sértryggðs skuldabréfs sé ekki raskað þótt breyting verði á eignum í tryggingasafni.
- Aðildarríki*: Ríki sem er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, aðili að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjar.
- Afleiðusamningur*: Samningur sem gerður er í þeim tilgangi að ná jafnvægi á milli fjárhagslegra skilyrða vegna eigna í tryggingasafni og samsvarandi skilyrða fyrir sértryggð skuldabréf og er milli útgefanda og íslenska ríkisins, aðildarríkja, sveitarfélaga í aðildarríki, seðlabanka í aðildarríki, fjármálaþyrirtækja í aðildarríki eða annarra sem Fjármálaeftirlitið telur nægilega trausta til að efna þá skuldbindingu sem felst í samningnum.
- Lánaþlokkur*: Tegund skuldabréfs í tryggingasafni skv. 1.–4. tölul. 1. mgr. 5. gr.

9. *Flokkur sértryggðra skuldabréfa*: Sértryggð skuldabréf sem gefin eru út af sama útgefanda á grundvelli sama leyfis frá Fjármálaeftirlitinu.

3. gr.

Skilyrði leyfisveitingar.

Fjármálaeftirlitið veitir leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa samkvæmt lögum þessum. Leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa verður aðeins veitt viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum.

Skilyrði leyfis til útgáfu sértryggðra skuldabréfa eru:

1. Að útgáfan sé í samræmi við lög þessi.
2. Að fjárhagsáætlun útgefanda, sem staðfest er af löggiltum endurskoðanda, sýni að fjárhagur hans sé svo traustur að hagsmunum annarra kröfuhafa sé ekki stefnt í hættu með útgáfu sértryggðra skuldabréfa.

Fjármálaeftirlitið getur heimilað að áður útgefnum skuldabréfum og öðrum skuldarviðurkenningum, gefnum út til að fjármagna skuldabréf sömu tegundar og heimilt er að hafa í tryggingasafni, sé breytt í sértryggð skuldabréf í samræmi við lög þessi.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að binda leyfi skilyrðum, m.a. um lánaflokka í tryggingasafni sem tilheyra viðkomandi útgáfu, flokka sértryggðra skuldabréfa, tímamörk útgáfu, tímalengd og afborgunarskilmála væntanlegs sértryggðs skuldabréfs. Skilyrði skal tilgreina í leyfi.

4. gr.

Afgreiðsla á umsóknum um leyfi.

Þegar lögð hefur verið fram umsókn um leyfi skal Fjármálaeftirlitið afgreiða hana innan sex mánaða frá dagsetningu umsóknarinnar. Verði frekari dráttur á leyfisveitingunni skal Fjármálaeftirlitið tilkynna umsækjanda skriflega um ástæðuna.

II. KAFLI

Eignir í tryggingasafni o.fl.

5. gr.

Skuldabréf í tryggingasafni.

Tryggingasafn skal myndað úr skuldabréfum í eftirfarandi flokkum:

1. Skuldabréfum sem hafa verið gefin út með veði í íbúðarhúsnæði í aðildarríkjum.
2. Skuldabréfum sem hafa verið gefin út með veði í iðnaðar-, skrifstofu- eða verslunarhúsnæði í aðildarríkjum.
3. Skuldabréfum sem hafa verið gefin út með veði í bújörðum og öðrum fasteignum í aðildarríkjum sem notaðar eru til landbúnaðar.
4. Skuldabréfum sem gefin hafa verið út af íslenska ríkinu eða öðru aðildarríki, sveitarfélagi hér á landi eða í öðru aðildarríki eða eru með ábyrgð slíks opinbers aðila.

Fasteignir sem vísað er til í 1.–3. tölul. 1. mgr. skulu skráðar í Landskrá fasteigna.

Séu skuldabréf sem tilgreind eru í 1.–3. tölul. 1. mgr. tryggð með veði í fasteignum í öðru aðildarríki en Íslandi skulu þær skráðar í opinbera gagnagrunna.

6. gr.

Staðgöngutryggingar í tryggingasafni.

Tryggingasafn má innihalda eftirfarandi staðgöngutryggingar:

1. Innstæðu hjá fjármálafyrirtæki sem er laus til útborgunar, án fyrirvara.
2. Innstæðu hjá eða kröfu á aðildarríki eða seðlabanka í aðildarríki.
3. Kröfur á hendur öðrum lögaðilum sem að mati Fjármálaeftirlitsins fela ekki í sér meiri áhættu en þær sem tilgreindar eru í 1.–2. tölul. þessarar málsgreinar.

Fjármálaeftirlitið getur samþykkt sem staðgöngutryggingar eftirfarandi kröfur:

1. Kröfur á hendur sveitarfélögum í aðildarríki.
2. Kröfur á hendur fjármálafyrirtækjum, aðrar en greinir í 1. tölul. 1. mgr., enda sé gjalddagi þeirra innan árs frá útgáfu þeirra.
3. Kröfur á erlenda þróunarbanka sem Fjármálaeftirlitið tilgreinir í reglum sem það setur, sbr. 25. gr.
4. Kröfur á aðra lögaðila, sem ekki fela í sér meiri áhættu en þær staðgöngutryggingar sem tilgreindar eru í 1.–3. tölul. þessarar málsgreinar.

Hámarkshlutdeild staðgöngutrygginga í tryggingasafni má vera 20% af verðmæti þess. Fjármálaeftirlitið getur veitt heimild til að auka hlutdeild staðgöngutrygginga í tryggingasafni í allt að 30% af verðmæti þess.

III. KAFLI

Skuldabréf með veði í fasteignum.

7. gr.

Veðhlutföll og samsetning tryggingasafns.

Skuldabréf, sem falla undir 1.–3. tölul. 1. mgr. 5. gr. og skráð eru í tryggingasafn skulu á þeim degi sem þau eru skráð uppfylla eftirfarandi skilyrði:

1. Veðhlutfall af markaðsvirði íbúðarhúsnæðis skal að hámarki nema 80%.
2. Veðhlutfall af markaðsvirði iðnaðar-, skrifstofu- eða verslunarhúsnæðis skal að hámarki nema 60%.
3. Veðhlutfall af markaðsvirði bújarðar eða fasteignar sem skráð er til landbúnaðarstarfsemi skal að hámarki nema 70%. Framleiðsluréttindi, sem úthlutað hefur verið á lögbýli, skulu ekki talin með við útreikning markaðsvirðis.

Óheimilt er að taka á skrá skuldabréf skv. 1.–3. tölul. 1. mgr. 5. gr. í tryggingasafn hafi vanskil staðið í 90 daga eða lengur.

Nú hyggst útgefandi hafa í tryggingasafni fleiri en einn flokk skuldabréfa og skal hann þá geta þess í umsókn um leyfi.

8. gr.

Mat á verðmæti veðsettra fasteigna.

Við mat á markaðsvirði fasteigna skv. 7. gr. skal beita mati er taki mið af söluverði í nýlegum viðskiptum með sambærilegar fasteignir.

Nú liggur markaðsvirði fasteignar skv. 1. mgr. ekki fyrir og skal þá ákvarða það með sérstöku mati. Matið skal vera grundvallað á almennum og viðurkenndum aðferðum við mat á markaðsvirði fasteigna. Er meðal annars heimilt að byggja á gögnum um verðþróun fasteigna frá Fasteignamati ríkisins og annarri skipulagðri öflun upplýsinga um fasteignaverð.

Ef útgefandi metur markaðsvirði fasteignar skv. 1. eða 2. mgr. skal hinn sjálfstæði skoðunarmaður skv. VIII. kafla staðreyna að matið sé byggt á viðurkenndri aðferðafræði. Skal honum heimilt að endurmeta markaðsvirði fasteigna, einnar eða fleiri, ef hann telur það ekki rétt matið.

Mat á markaðsvirði fasteignar skv. 1. og 2. mgr. skal vera skriflegt og skal tilgreint á hvaða aðferð er byggt, hver hafi framkvæmt matið og hvenær það fór fram.

9. gr.

Reglubundið mat á markaðsvirði veðsettra eigna í tryggingasafni.

Útgefandi skal reglulega fylgjast með og láta meta markaðsvirði þeirra fasteigna sem standa til veðtrygginga í tryggingasafni.

Ef markaðsvirði veðtrygginga í tryggingasafni lækkar verulega skal fjárhæð skuldabréfsins í tryggingasafninu færð niður þannig að veðhlutfall takmarkist við það sem tilgreint er í 1.–3. tölul. 1. mgr. 7. gr.

IV. KAFLI

Sérreglur um sveitarfélög.

10. gr.

Skuldabréf og ábyrgðir.

Skuldabréf útgefin af sveitarfélagi, eða með ábyrgð þess skv. 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. skulu, á þeim degi sem þau eru skráð í tryggingasafn, uppfylla eftirfarandi skilyrði:

1. Sveitarfélagið skal vera með jákvætt eigið fé.
2. Lán skal vera í skilum.
3. Sé um ábyrgð sveitarfélags að ræða skal hún falla innan heimilda þess samkvæmt sveitarstjórnarlögum til að gangast í ábyrgð.

V. KAFLI

Jöfnunarreglur.

11. gr.

Fjárhæð tryggingasafns og sértryggðra skuldabréfa.

Uppreiknuð heildarfjárhæð höfuðstóls skuldabréfa og annarra eigna í tryggingasafni sem stendur til tryggingar tilteknum flokki sértryggðra skuldabréfa skal ávallt nema hærri fjárhæð en sem nemur uppreiknaðri heildarfjárhæð höfuðstóls þess tiltekna flokks.

12. gr.

Mat á tryggingasafni, meðferð þess o.fl.

Skuldabréf, staðgöngutryggingar og aðrar eignir sem útgefandi leggur í tryggingasafn skulu metnar með hliðsjón af gengi gjaldmiðla, vöxtum, vaxtatímabilum og öðru sem þýðingu hefur þannig að hæfilegt jafnvægi haldist milli tryggingasafns og þess flokks sértryggðra skuldabréfa sem tilheyrir viðkomandi tryggingasafni. Utgefanda er heimilt að gera afleiðusamninga í því skyni að ná fram þessu jafnvægi.

Útgefandi skal sjá til þess að afborganir og aðrar greiðslur af eignum í tryggingasafni, svo og af afleiðusamningum, og greiðslur af sértryggðu skuldabréfunum séu með þeim hætti að unnt sé að efna skuldbindinguna gagnvart eigendum sértryggðra skuldabréfa og gagnaðilum afleiðusamninga. Í þessu skyni skal afborgunum og öðrum greiðslum af eignum í trygginga-

safni haldið aðgreindum frá öðrum eignum útgefanda, þ.m.t. öðrum tryggingasöfnum, ásamt afborgunum og öðrum greiðslum af þeim.

Útgefandi skal varðveita fjármuni skv. 2. mgr. á sérstökum reikningi og aðgreina þá frá öðrum eignum sínum.

Útgefanda skal óheimilt að veðsetja skuldabréf og aðrar eignir í tryggingasafni.

Skuldabréf og aðrar eignir í tryggingasafni skulu undanþegnar aðför skuldheimtumanna útgefanda.

VI. KAFLI

Skrá.

13. gr.

Skylða til að halda skrá og árita skuldabréf.

Útgefandi skal halda sérstaka skrá yfir sértryggð skuldabréf og tryggingasafnið, auk afleiðusamninga, sé um þá að ræða. Í henni skulu koma fram eftirfarandi upplýsingar:

1. Nafnverð, vaxtaskilmálar og lokagjalddagar sértryggðra skuldabréfa í skuldabréfa-flokknum.
2. Flokkar skuldabréfa í tryggingasafni, skv. 1.–4. tölul. 1. mgr. 5. gr.
3. Númer skuldabréfs í tryggingasafni, nafn skuldara, kennitala hans, nafnvirði láns, útgáfudagur, lánstími, afborgunar- og vaxtaskilmálar.
4. Nafn ábyrgðaraðila að skuld ríkis eða sveitarfélags eða stofnana þeirra, sé um slíkan að ræða.
5. Mat á virði veðtrygginga í tryggingasafni, hvenær matið var framkvæmt og forsendur þess.
6. Nú er um staðgöngutryggingar að ræða og skal þá tilgreina þær og þær eignir sem tryggingarnar leysa af hólmi, nafnvirði þeirra, greiðslutíma og vaxtakjör eignanna.
7. Fjármunir og aðrar eignir sem móttæknar hafa verið sem greiðsla af skuldabréfum og öðrum eignum í tryggingasafni og ekki hafa verið greiddar til handhafa sértryggðra skuldabréfa, svo og hvernig geymslu þeirra er háttáð.
8. Sé um afleiðusamning, einn eða fleiri, að ræða skal tilgreina tegund hans og númer, gagnaðila, nafnverð, gjaldmiðil, vaxtaskilmála, nettókröfu eða nettóskuld vegna samningsins ásamt upphafs- og lokadagsetningu.

Skuldabréf í tryggingasafni skulu árituð um að þau séu hluti af tryggingasafni og hafi verið færð á skrá samkvæmt þessum kafla. Áritunin skal einnig bera með sér að skuldabréfið standi til fullnustu á tilgreindum flokki sértryggðra skuldabréfa.

VII. KAFLI

Gjaldþrotaskipti á búi útgefanda.

14. gr.

Réttaráhrif úrskurðar um gjaldþrotaskipti.

Nú er bú útgefanda tekið til gjaldþrotaskipta og falla þá sértryggð skuldabréf, sem hann hefur gefið út, ekki í gjalddaga, nema sérstaklega hafi verið um það samið.

15. gr.

Staða í skuldaröð.

Nú er bú útgefanda tekið til gjaldþrotaskipta og skulu þá sértryggð skuldabréf njóta tryggingaréttinda í skuldabréfum og öðrum eignum í tryggingasafni og greiðslum sem móttæknar

hafa verið vegna framangreindra eigna, enda hafi eignirnar verið færðar á skrá, sbr. VI. kafla laga þessara. Um eðli tryggingaréttindanna og fullnusturétt á sértryggðum skuldabréfum í eignunum skal farið samkvæmt reglum 111. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Nú leitar útgefandi nauðasamnings við lánardrottna sína og skulu þá sértryggð skuldabréf samkvæmt lögum þessum njóta stöðu í samræmi við reglur 4. tölul. 1. mgr. 28. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

16. gr.

Umsýsla eigna.

Skiptastjóri í þrotabúi skal halda skuldabréfum og öðrum eignum í tryggingasafni samkvæmt lögum þessum aðgreindum frá öðrum eignum í þrotabúi útgefanda. Sama gildir um fjármuni og aðrar eignir sem koma í stað skuldabréfa og annarra eigna í tryggingasafni, eða greiðast vegna þeirra. Aðgreiningunni skal haldið þar til kröfur samkvæmt sértryggðum skuldabréfum hafa verið greiddar að fullu.

Skiptastjóri skal einnig halda afleiðusamningum og fjármunum sem greiðast vegna þeirra, eða greiða þarf úr tryggingasafni til gagnaðila að afleiðusamningi, aðgreindum frá öðrum eignum þrotabúsins.

17. gr.

Samningsbundnar greiðslur.

Skiptastjóri og umsjónarmaður við nauðasamningsumleitanir skulu efna skuldbindingar útgefanda samkvæmt sértryggðum skuldabréfum og afleiðusamningum með skuldabréfum og öðrum eignum í tryggingasafni, og greiðslum af þessum eignum, enda séu eignirnar tilgreindar í skrá skv. VI. kafla.

Nú fær útgefandi heimild til greiðslustöðvunar og skal þá aðstoðarmaður við greiðslustöðvun, þrátt fyrir ákvæði IV. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., tryggja að efndar séu skuldbindingar samkvæmt sértryggðum skuldabréfum og afleiðusamningum með verðmætum í tryggingasafni, staðgöngutryggingum og greiðslum sem koma til vegna þessara eigna.

18. gr.

Mótteknar greiðslur.

Greiðslur, sem útgefandi tekur við eftir frestdag í samræmi við skilmála skuldabréfa eða annarra eigna í tryggingasafni vegna fullnustu á kröfum, þ.m.t. vegna efnda á afleiðusamningum, skal færa í skrá skv. VI. kafla.

19. gr.

Riftun ráðstafana.

Ráðstafanir útgefanda, hvort sem um er að ræða afhendingu fjármuna í tryggingasafni, afhendingu staðgöngutrygginga í safnið, greiðslur af eignum í safninu eða ráðstöfun fjármuna úr safninu til rétttra efnda á skuldabréfi sem sértryggt er í því, eða afleiðusamningi sem gerður hefur verið samkvæmt lögum þessum og tengist safninu, skulu ekki sæta riftun, sbr. XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Hið sama á við um greiðslur til útgefanda samkvæmt afleiðusamningum sem hann hefur gert í samræmi við ákvæði laga þessara.

20. gr.

Skiptakostnaður.

Skiptakostnaður, sbr. 110. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., að því leyti sem hann fellur til vegna vinnu skiptastjóra við sértryggð skuldabréf, safn skuldabréfa og annarra eigna sem því eru til tryggingar, greiðslur vegna þessara eigna eða afleiðusamninga sem tengjast tryggingasafni, skal greiddur af eignum í tryggingasafni eða fjármunum sem koma í stað þeirra. Annar skiptakostnaður þrotabús greiðist ekki af eignum í tryggingasafni, nema að undan-genginni fullnustu á sértryggðu skuldabréfi og efdum á afleiðusamningum sem safninu tengjast, sé um slíka samninga að ræða.

VIII. KAFLI

Eftirlit sjálfstæðs skoðunarmanns.

21. gr.

Sjálfstæður skoðunarmaður.

Fjármálaeftirlitið skal skipa sjálfstæðan skoðunarmann til eftirlits með sérhverjum útgefanda sem veitt hefur verið leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf. Fjármálaeftirlitið getur afturkallað slíka skipun skoðunarmanns ef það telur hann ekki sinna skyldum sínum eða að eftirliti hans sé betur fyrir komið hjá öðrum. Fjármálaeftirlitið skal þá skipa annan skoðunarmann. Skoðunarmaðurinn á rétt á þóknun frá útgefanda fyrir starf sitt. Upphæð þóknunar skal ákvörðuð af Fjármálaeftirlitinu og skal við þá ákvörðun tekið mið af umfangi starfsins.

Áður en skoðunarmaður er skipaður skal útgefanda gefinn kostur á að tjá sig um þá sem til álita kemur að skipa. Útgefandi skal þá einnig gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir hugsanlegum tengslum þeirra sem til álita kemur að skipa við útgefanda og helstu fyrirsvarsmenn hans.

22. gr.

Helstu verkefni skoðunarmanns.

Skoðunarmaður skal fylgjast með því að haldin sé skrá, sbr. VI. kafla laga þessara. Hann skal ganga úr skugga um að mat á veðtryggingum skuldabréfa í tryggingasafni byggist á réttri aðferð.

Skoðunarmaður skal veita Fjármálaeftirlitinu upplýsingar sem hann fær í starfi sínu svo oft og í því formi sem mælt er fyrir um í skipunarbréfi hans og umfram það ef sérstök ástæða er til.

23. gr.

Upplýsingaskylda. Þagnarskylda.

Útgefandi skal veita skoðunarmanni allar upplýsingar sem hann óskar eftir og varða útgáfu sértryggðra skuldabréfa og tryggingasafn. Skoðunarmaðurinn hefur rétt til að framkvæma þá athugun á gögnum í húsnæði útgefanda sem hann telur nauðsynlega til að fullnægja skyldum sínum.

Skoðunarmaður er bundinn þagnarskyldu gagnvart öðrum en Fjármálaeftirlitinu um allt sem hann fær vitneskju um í starfi sínu og leynt á að fara. Skoðunarmanni er heimilt að fá aðstoð ef verkefni hans er umfangsmikið. Sá sem er skoðunarmanni til aðstoðar skal einnig bundinn þagnarskyldu.

IX. KAFLI
Eftirlit og heimildir Fjármálaeftirlitsins.

24. gr.

Hlutverk Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið annast eftirlit með lögum þessum, þ.m.t. að útgefandi fylgi ákvæðum þessara laga og annarra reglna sem um starfsemi hans gilda. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

25. gr.

Reglur Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið getur gefið út reglur um:

1. Efni áætlunar sem tilgreind er í 2. tölul. 2. mgr. 3. gr.
2. Fasteignir sem tilgreindar eru í 1.–3. tölul. 1. mgr. 5. gr.
3. Aðferð við mat á veðtryggingum skuldabréfa.
4. Staðgöngutryggingar og hverjir geti verið skuldarar að kröfum sem nota má sem staðgöngutryggingar.
5. Hvernig útgefandi skal uppfæra mat á markaðsvirði veðtrygginga.
6. Skilmála og skilyrði fyrir afleiðusamningum og að auki skilyrði fyrir útreikningum á áhættum og vaxtagreiðslum.
7. Skrá sem tilgreind er í VI. kafla.
8. Hæfisskilyrði sjálfstæðs skoðunarmanns, sbr. VIII. kafla, skyldur hans og efni og form skýrslna sem hann gefur Fjármálaeftirlitinu.
9. Ákvörðun kostnaðar sem tilgreindur er í 30. gr.

26. gr.

Afturköllun leyfis til útgáfu sértryggðra skuldabréfa.

Fjármálaeftirlitið skal afturkalla leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf ef útgefandinn:

1. Hefur ekki gefið út hin sértryggðu skuldabréf, sem leyfið gerir ráð fyrir, innan árs frá útgáfu þess.
2. Hefur lýst því yfir að hann muni ekki nýta sér heimild til útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Í stað afturköllunar, sbr. 1. tölul. 1. mgr., getur Fjármálaeftirlitið veitt útgefanda tiltekinn frest til útgáfunnar. Að liðnum fresti er afturköllun heimil, enda hafi útgáfan ekki farið fram. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að afturkalla leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf ef:
 1. Forsendur leyfis til útgáfu sértryggðra skuldabréfa breytast á þann veg að Fjármálaeftirlitið telur skilyrðum 2. tölul. 2. mgr. 3. gr. ekki lengur fullnægt.
 2. Útgefandi brýtur gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

Áður en til afturköllunar skv. 3. mgr. kemur skal útgefanda veittur hæfilegur frestur til úrbóta, sé unnt að koma úrbótum við að mati Fjármálaeftirlitsins.

27. gr.

Afleiðingar afturköllunar.

Þegar leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa er afturkallað skal Fjármálaeftirlitið ákveða hvernig binda skuli endi á þá starfsemi útgefanda sem lög þessi taka til. Fjármálaeftirlitinu er meðal annars heimilt að tilnefna nýjan vörsluaðila tryggingasafns eða tryggingasafna útgefanda og grípa til þeirra ráðstafana sem það telur nauðsynlegar til að tryggja réttindi þeirra sem eiga sértryggð skuldabréf útgefin af þeim sem sviptur hefur verið leyfi.

28. gr.

Útgáfa án heimildar.

Nú eru gefin út skuldabréf sem bera sömu einkenni og sértryggð skuldabréf samkvæmt lögum þessum án þess að aflað hafi verið leyfis Fjármálaeftirlitsins og skal það þá mæla fyrir um að slíkri starfsemi verði þegar hætt. Fjármálaeftirlitið getur ákveðið með hvaða hætti skuli bundinn endi á slíka starfsemi.

Slík útgáfa hefur ekki þau réttaráhrif sem mælt er fyrir um í VII. kafla.

29. gr.

Sérgreind tilkynningarskylda og bann við útgáfu.

Ef sá er hefur heimild til útgáfu sértryggðra skuldabréfa hyggst gefa út skuldabréf sem veita kröfuhöfum forgangsrétt til tiltekinna eigna útgefandans, með sambærilegum hætti og um útgáfu sértryggðra skuldabréfa væri að ræða, skal útgefandi, með tveggja mánaða fyrirvara, senda Fjármálaeftirlitinu skýrslu um viðkomandi útgáfu þar sem fram koma sambærilegar upplýsingar og kallað er eftir í lögum þessum í umsókn um leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að banna slíka útgáfu ef það álítur hana stofna hagsmunum annarra lánardrottna í hættu.

30. gr.

Kostnaður.

Útgefandi, eða eftir atvikum umsækjandi, skal greiða kostnað Fjármálaeftirlitsins við afgreiðslu umsóknar og útgáfu leyfis samkvæmt lögum þessum eftir gjaldskrá sem samþykkt skal af stjórn Fjármálaeftirlitsins og birt í Stjórnartíðindum.

X. KAFLI

Viðurlög o.fl.

31. gr.

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 7. gr. um að taka ekki á skrá skuldabréf í vanskilum.
2. 9. gr. um reglubundið mat á markaðsvirði veðtryggðra eigna í tryggingasafni.
3. 2.–4. mgr. 12. gr. um meðferð á tryggingasafni.
4. 13. gr. um skyldu til að halda skrá og árita skuldabréf.
5. 1. mgr. 23. gr. um upplýsingaskyldu.
6. Sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 32. gr.

Sektir sem lagðar eru á útgefanda geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frá-dregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og veðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

32. gr.
Sáttir.

Hafi útgefandi gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

33. gr.

Frestur til að leggja á stjórnvaldssektir.

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um rannsókn á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

34. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Skipun nefndar og umboð.

Þann 22. september 2006 skipaði viðskiptaráðherra starfshóp sem skyldi semja drög að lagafrumvarpi um sértrygð skuldabréf (e. covered bonds). Í starfshópinn voru skipuð Kjartan Gunnarsson skrifstofustjóri, formaður, Agnar Hansson framkvæmdastjóri, Jón Finnbogason sjóðstjóri, Ólafur Freyr Þorsteinsson hagfræðingur og Jóhann G. Jóhannsson sviðsstjóri. Varamenn voru skipaðir Haraldur Örn Ólafsson lögfræðingur, Jóna Björk Guðnadóttir héraðsdómslögmaður, Jón Þorsteinn Oddleifsson forstöðumaður og Guðrún Jónsdóttir viðskiptafræðingur. Ritari og starfsmaður starfshópsins var Jakob Hrafnsson deildarsérfræðingur. Starfshópurinn naut aðstoðar Viðars Más Matthíassonar, prófessors í lögum við Háskóla Íslands.

Starfshópurinn lauk störfum 15. febrúar 2007 og skilaði ráðherra frumvarpsdrögum. Frumvarp það sem hér liggur fyrir er afrakstur starfs hópsins.

2. Almenn umfjöllun um sértrygð skuldabréf.

Á síðari árum hefur orðið mikil breyting á evrópska skuldabréfamarkaðnum. Hefur hennar einkum gætt í stóraukinni útgáfu sértrygðra skuldabréfa. Þótt þessar breytingar hafi einkum átt sér stað hin síðari ár er langt í frá að sértrygð skuldabréf í einhverri mynd séu ný af nálinni. Fyrstu eiginlegu sértrygðu skuldabréfin sem vitað er um voru gefin út í Prússlandi að frumkvæði Friðriks II árið 1770. Stuttu síðar, eða árið 1779, var fyrsta útgáfan á Norðurlöndum (Danmörku). Bruninn mikli í Kaupmannahöfn 1795, þar sem talið er að eyðilagst hafi um 1450 fasteignir, varð hvati að nýrri aðferð í skuldabréfaútgáfu, sértrygðum skuldabréfum (realkreditobligationer), sem notuð var til þess að fjármagna endurbyggingu borgarinnar. Áður höfðu hefðbundin veðskuldabréf, fjármögnuð með venjulegum hætti, helst verið notuð við fjármögnun húsbygginga. Í fjölda Evrópulanda voru útgáfur sértrygðra skuldabréfa hafnar á nítjándu öld en raunveruleg sprenging hefur orðið hin seinni ár. Þannig er talið að í árslok 2005 hafi útistandandi sértrygð skuldabréf í Evrópu numið um 1,8 trilljónum evra.

Með aukinni útgáfu hefur þörfin fyrir setningu laga um útgáfu sértryggðra skuldabréfa aukist. Í mars 2006 höfðu öll ríki Vestur- og Mið-Evrópu, utan Íslands, Bretlands, Hollands, Belgíu, Hvíta-Rússlands, Eistlands og ríkja þeirra sem áður tilheyrðu Júgóslavíu, sett löggjöf um sértryggð skuldabréf. Unnið hefur verið að setningu löggjafar í Eistlandi, Hollandi, Bretlandi og Slóveníu.

Í frumvarpi þessu er lagt til að notað verði heitið „sértryggð skuldabréf“. Á ensku er notað heitið „covered bonds“, í dönskum lögum er notað orðið „realkreditobligationer“ og í sænskum lögum er notað heitið „säkerställda obligationer“. Það væri því e.t.v. ekki óeðlilegt að nota á íslensku heitið „sértryggðar kröfur“. Ástæða þess að það er ekki gert er að eins og heitið „sértryggt skuldabréf“ er skilgreint í 1. gr. frumvarps þessa er við það miðað að undir heitið falli ekki aðeins skuldabréf, heldur einnig aðrar skriflegar, einhliða og óskilyrtar skuldaviðurkenningar. Að teknu tilliti til þessa verður að ætla að það heiti sem frumvarpið gerir ráð fyrir sé heppilegt og auðskiljanlegt bæði lærðum og leikum. Svo sem síðar greinir hafa a.m.k. tvö fjármálafyrirtæki gefið út það sem nefnt hefur verið „samningsbundin sértryggð skuldabréf“ (e. structured covered bonds). Slík bréf eru reist á öðru skipulagi en sértryggð skuldabréf samkvæmt frumvarpi þessu og er frumvarpinu því ekki ætlað að hreyfa við þeirri útgáfu.

3. Ákvæði frumvarpsins um sértryggð skuldabréf.

Í stuttu máli er sértryggt skuldabréf fjármálagerningur sem ber öll helstu einkenni skuldabréfs, þ.e. er skrifleg, einhliða og óskilyrt skuldarviðurkenning, með öðrum orðum loforð um að greiða tiltekna peningafjárhæð á einum eða fleiri gjalddögum. Sama lýsing á við um önnur skuldabréf. Ætla verður að sértryggt skuldabréf geti verið rafbréf í skilningi 2. gr. laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa, nr. 131/1997. Skuldabréf eru ýmist með eða án trygginga. Algengustu tryggingar skuldabréfa eru veð eða ábyrgðir einstaklinga eða lögaðila. Sértryggð skuldabréf eru ekki tryggð með eiginlegu veði og heldur ekki með sérstakri ábyrgðaryfirlýsingu þriðja manns. Sértryggð skuldabréf munu, ef frumvarp þetta verður að lögum, njóta sérstaks tryggingaréttar og fullnusturéttar í tryggingasafni sem efnt er til samkvæmt reglum frumvarpsins. Sá tryggingaréttur og fullnusturéttur, sem sértryggt skuldabréf hefur í tryggingasafni, fullnægir skilgreiningu á veðrétti skv. 1. tölul. 1. gr. laga um samningsveð, nr. 75/1997. Þar sem útgefandi hins sértryggða skuldabréfs hefur sjálfur vörslur tryggingasafnsins svipar sértryggðu skuldabréfi, sem hefur sérstakan tryggingar- og fullnusturétt í tryggingasafni, til skuldabréfs sem tryggt er með sjálfsvörsluveði í lausafé, sbr. III. kafla laga um samningsveð. Samt gilda reglur síðastgreindra laga og reglur þinglýsingalaga, nr. 39/1978, ekki um sértryggð skuldabréf. Í frumvarpi þessu er þó lagt til að ýmsar efnisreglur í lögum um samningsveð gildi einnig um sértryggð skuldabréf. Í frumvarpinu er einnig lagt til að sérstakar reglur gildi um vörslur og skráningu tryggingasafns þess, sem er til tryggingar og fullnustu sértryggðum skuldabréfum. Þá er lagt til að réttindum þeim, sem sértryggt skuldabréf hefur í tryggingasafni, þurfi ekki að þinglýsa. Lagt er til í frumvarpi þessu að lögfestar verði sérstakar reglur um greiðslur af sértryggðu skuldabréfi ef útgefandi fær greiðslustöðvun og jafnframt að tryggingasafn og greiðslur úr því af sértryggðu skuldabréfi eða afleiðusamningi, hafi hann verið gerður, séu undanþegnar riftunarreglum í XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, og að ýmsar sérreglur gildi um tryggingasafnið og greiðslur úr því ef til gjaldþrots útgefanda sértryggðs skuldabréfs kemur. Allt er þetta háð því að sérstakt leyfi Fjármálaeftirlitsins fái til útgáfu sértryggðs skuldabréfs og að sá er um það sækir uppfylli tilteknar kröfur um fjárhagsstöðu o.fl. Þá þarf útgefandi að halda skrá um eignir í

tryggingasafni og hann þarf að sæta eftirliti sjálfstæðs skoðunarmanns sem Fjármálaeftirlitið skipar. Hinn sjálfstæði skoðunarmaður á bæði að fylgjast með að eignir þær sem standa að veði fyrir skuldabréfum í tryggingasafni og svonefndar staðgöngutryggingar uppfylli tilteknar kröfur. Á tryggingasafnið því að vera tryggilega afmarkað frá öðrum eignum útgefandans. Fjármálaeftirlitið hefur svo samkvæmt tillögum frumvarpsins heildareftirlit með þessum þætti í starfsemi viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja eins og annarri starfsemi þeirra.

Útgefandi, sem getur verið viðskiptabanki, sparisjóður eða lánaþyrirtæki, getur haft ríka hagsmuni af því að fá leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf. Fasteignaveðlán eru almennt veitt til langs tíma, þ.e. til 25 eða 40 ára. Fjármögnun þeirra af hálfu viðskiptabanka, sparisjóða eða lánaþyrirtækja hefur þó til þessa að miklu leyti farið fram á skammtímamarkaði. Það er því mikilvægt fyrir útgefandann að geta jafnað og dregið úr vaxtaáhættu sinni til lengri tíma litið með útgáfu sértryggðra skuldabréfa, jafnvel þótt sú útgáfa sé ekki til jafnlangs tíma og tryggingasafnið þá sem stendur til tryggingar og fullnustu á skuldabréfinu.

Sértryggð skuldabréf auka enn fremur valkosti fjárfesta til lengri tíma, svo sem ýmissa stofnanafjárfesta, lífeyrissjóða og líftryggingafélaga. Sértryggð skuldabréf yrðu því, ef frumvarp þetta verður að lögum, nýr og öruggur valkostur sem að öllu jöfnu getur fengið sjálfstætt mat matsþyrirtækja.

4. Staða innstæðueigenda.

Eins og að framan greinir er markmið frumvarpsins að skapa umgjörð um að viðskiptabankar, sparisjóðir eða lánaþyrirtæki geti hlotið leyfi til þess að gefa út sértryggð skuldabréf, sem hafi sérstakan tryggingarrétt og fullnusturétt í safni eigna sem tilheyra útgefanda hins sértryggða skuldabréfs. Að hluta hlýtur efni þess réttarsambands sem stofnast milli útgefanda (viðskiptabanka, sparisjóðs eða lánaþyrirtækis) og eiganda/handhafa sértryggðs skuldabréfs að ráðast af samningi þeirra. Almennt yrði um að ræða trausta aðila sem hafa á að skipa starfsfólki með sérfræðipækkingu sem getur metið hvað er hagstætt og rétt að gera við tilteknar aðstæður.

Eðlilegt er að spurt sé hver verði staða innstæðueigenda í viðskiptabönkum og sparisjóðum ef þessi fjármálaþyrirtæki lenda í greiðsluerfiðleikum, t.d. bú þeirra verði tekin til skipta. Ákvæði þessa frumvarps ættu ekki að hafa sérstök áhrif á innstæðueigendur, auk þess sem innstæðueigendur njóta nokkurrar tryggingar samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Útgáfa sértryggðra skuldabréfa og tilvist varins safns sem stendur því til tryggingar og fullnustu hefur ekki önnur áhrif en væri tryggingasafnið veðsett til fullnustu á kröfum útgefanda með venjulegum hætti.

Komi til skipta á búi viðskiptabanka, sparisjóðs eða lánaþyrirtækis samkvæmt reglum frumvarpsins gilda ákvæði laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, um skiptin. Svo sem fyrr greinir er lagt til í frumvarpinu að vikið verði frá reglum laga um gjaldþrotaskipti o.fl. með svipuðum hætti og gildir um veðsettar eignir. Þess ber þó að geta að ef innstæðueigandi í fjármálaþyrirtæki (viðskiptabanka eða sparisjóði) hvers bú er tekið til skipta samkvæmt framansögðu er einnig skuldari að veðskuldabréfi sem er í tryggingasafni því er stendur til tryggingar og fullnustu fyrir sértryggðu skuldabréfi, þá gildir regla 100. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, um réttarstöðuna. Í því felst að innstæðueigandinn getur notað þá kröfu, sem hann á á hendur fjármálaþyrirtæki, til skuldajafnaðar á móti kröfu þess á hendur honum samkvæmt veðskuldabréfinu. Ekkert í frumvarpi þessu felur í sér tillögu um að breyta þessari réttarstöðu. Þess skal getið að í dönskum lögum um sértryggð skuldabréf (þ.e. lov om realkreditlån og realobligationer, nr. 454/2003) er í 30. gr. sérstaklega tekið fram

að regla 42. gr. dönsku laganna um gjaldþrotaskipti (konkursloven nr. 118/1997) sem er að efni til hliðstæð 100. gr. íslensku laganna um gjaldþrotaskipti o.fl. gildi ekki. Í því felst að sá sem á kröfu á hendur útgefanda sértryggðra skuldabréfa öðlast ekki rétt til skuldajafnaðar við gjaldþrot.

Til viðbótar skal þess getið að þegar viðskiptabanki eða sparisjóður setur veðskuldabréf sem fjármálafyrirtækið á í sérstakt tryggingasafn sem stendur til tryggingar sértryggðu skuldabréfi, þá er það ekki gert með framsali á bréfið, enda er það áfram í eigu og í vörslum viðskiptabankans eða sparisjóðsins. Í frumvarpinu er einungis lagt til að það verði áritað um að það tilheyri tryggingasafni og hafi verið fært á skrá skv. VI. kafla frumvarpsins, en það er gert til þess að viðskiptabankinn eða sparisjóðurinn geti ekki framselt veðskuldabréfið. Slíkt framsal gæti skert rétt innstæðueigandans og skuldarans að veðskuldabréfinu til skuldajafnaðar.

Samkvæmt framangreindu ætti staða innstæðueiganda í engu að versna þótt frumvarp þetta verði að lögum.

Þess skal einnig getið til skýringar að sú meginregla, sem Hæstiréttur hefur ítrekað slegið fastri (sbr. t.d. Hrd. 1992, bls. 1197, Hrd. 1994, bls. 2271, og Hrd. 1998, bls. 1865), að viðskiptabanki eða sparisjóður getur ekki notað kröfu sína á hendur þeim, sem á innstæðu á „bankareikningi“ hjá viðkomandi fjármálafyrirtæki til skuldajafnaðar, nema sérstaklega hafi verið um það samið, verður óbreytt þótt frumvarp þetta verði að lögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í kaflanum eru fjórar greinar. Hin fyrsta fjallar um gildissvið reglna frumvarpsins, önnur hefur að geyma skilgreiningar á lykilhugtökum sem notuð eru í frumvarpinu og sú þriðja hefur að geyma reglur um skilyrði þess að viðskiptabanki, sparisjóður eða láanafyrirtæki, sem hér eftir verða nefnd fjármálafyrirtæki, fái leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf og hin fjórða fjallar um afgreiðslu á umsóknum um leyfi.

Um 1. gr.

Reglur frumvarpsins gilda eingöngu um útgáfu sértryggðra skuldabréfa eins og þau eru skilgreind í frumvarpinu. Frá því er þó sú undantekning að í 28. gr. frumvarpsins er fjallað um útgáfu skuldabréfa, sem bera sömu einkenni og er ætlað að hafa sömu réttaráhrif, án þess að leyfi sé fyrir hendi. Verði frumvarpið að lögum teldust lögín sérlög um útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Í því felst að ákvæði frumvarpsins mundu almennt ganga frammar almennum lögum, t.d. lögum um sammingsveð, nr. 75/1997, frammar þinglýsingalögum, nr. 39/1978, og frammar almennum óskráðum reglum um skuldabréf. Ber í því sambandi að geta þess að reglur íslensks réttar um skuldabréf eru fæstar í settum lögum. Í því mundi einnig felast að hæpið yrði að reglunum yrði beitt á grundvelli lögskýringarreglna eða með löggjöfnun um tilvik sem eru ólögfest og féllu ekki undir ákvæði þau sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Má áréttta það sem áður er fram komið að reglur frumvarpsins gilda ekki um útgáfu á því sem nefnt hefur verið „sammingsbundin sértryggð skuldabréf“ (e. structured covered bonds) enda er uppbygging þess kerfis með öðrum hætti en gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu. Æskilegt væri þó í framkvæmdinni hér eftir að notað yrði annað heiti á þeim skuldabréfum en „sammingsbundin sértryggð skuldabréf“.

Um 2. gr.

Í þessari grein eru gerðar tillögur að skilgreiningum á lykilhugtökum sem notuð er í frumvarpinu. Leitast er við að hafa skilgreiningarnar í þeirri efnisröð sem samrýmist frumvarpinu. Gert er ráð fyrir að skilgreiningarnar verði bundnar við frumvarp þetta. Fæstar skilgreininganna þarfnast skýringa. Á hinn bóginn er, til frekari skilnings á skilgreiningunum og efni frumvarpsins í heild sinni, rétt að lýsa því kerfi sem frumvarpið gerir ráð fyrir að verði komið upp með útgáfu sértryggðra skuldabréfa og samsvarandi tryggingasafni sem á að standa því til tryggingar og fullnustu.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að þau fjármála fyrirtæki, sem eru skilgreind sem útgefandi í greininni, geti fengið leyfi Fjármálaeftirlitsins til að gefa út sértryggð skuldabréf. Á móti hinum sértryggðu skuldabréfum stendur tryggingasafnið. Það er trygging eiganda sértryggðra skuldabréfsins og við gjaldþrot útgefanda öðlast hann sérstakan fullnusturétt í því, umfram aðra kröfuhafa. Eignir í tryggingasafni eru undanþegnar aðför og lagt er bann við því að þær sé settar öðrum að veði. Í tryggingasafninu eru í fyrsta lagi þær tryggingar sem upphaflega eru settar í það. Í því geta einnig verið svonefndar staðgöngutryggingar sem útgefandi getur sett í safnið til að bæta upp rýrnun á hinum upphaflegu tryggingum, t.d. vegna verðlækkunar á fasteignum eða vegna þess að greiðslufall verður á veðskuldabréfum og full greiðsla fæst ekki við nauðungarsölu á hinum veðsettu eignum. Til viðbótar koma svo eignir, t.d. peningar sem útgefandi tekur á móti og eru afborganir af veðskuldabréfum (eða skuldabréfum útgefnum af ríki eða sveitarfélögum) eða staðgöngutryggingum sem ekki renna strax til greiðslu á hinu sértryggða skuldabréfi. Allt sem er í tryggingasafni, og eignir sem koma til vegna þeirra eigna sem í safninu eru, þarf að vera fært á skrá skv. VI. kafla frumvarpsins og haldið aðskildu frá öðrum eignum útgefanda. Til viðbótar við framangreint getur komið afleiðusamningur, einn eða fleiri, sem útgefandi gerir við þriðja aðila til þess að tryggja sér jafnvægi milli fjárhagslegra skilyrða fyrir eignum í tryggingasafni og samsvarandi skilyrða fyrir sértryggðum skuldabréfum. Ljóst er að það kostar útgefanda mikið að gera slíka afleiðusamninga. Það kann þó að borga sig fyrir hann. Vegna mikilvægis afleiðusamninga í þessu kerfi þarf kostnaður, sem hann hefur af afleiðusamningum og greiðir þriðja manni af þeirri ástæðu, að njóta sömu verndar, t.d. fyrir riftunarreglum XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, og eignir í tryggingasafni og greiðslur af sértryggðu skuldabréfi.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um skilyrði þess að veitt verði leyfi til útgáfu sértryggðs skuldabréfs ef frumvarpið verður að lögum og þar með myndunar tryggingasafns með tilheyrandi réttaráhrifum. Áður en vikið er að þeim reglum er rétt að geta þess að leyfið yrði veitt að undangenginni umsókn, en henni mundi m.a. fylgja áætlun, eins og gert er ráð fyrir í 2. tölul. 2. mgr. greinarinnar. Í 25. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til þess að setja reglur um efni slíkrar áætlunar. Efni þessarar greinar er rúmt að því leyti að það stendur umsækjanda opið að tilgreina hve mörg sértryggð skuldabréf hann muni gefa út í tilteknum flokki, þ.e. á grundvelli leyfisins, og á hvaða tíma hann muni gera það. Hann mundi með sama hætti tilgreina með hvaða hætti hann mundi byggja upp tryggingasafn það sem standa mundi til tryggingar hinu eða hinum sértryggðu skuldabréfum. Nauðsynlegt er talið að hafa sveigjanleika í reglunum til þess að útgefandi geti hagað skipulagningu útgáfunnar með eins hagkvæmum hætti og kostur er, þó innan þeirra reglna sem frumvarpið hefur að geyma og Fjármálaeftirlitinu er einkum ætlað að fylgjast með að farið verði eftir. Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að Fjármálaeftirlitið veiti leyfi til útgáfu sértryggðra skulda-

bréfa. Þetta samrýmist þeirri stefnu t.d. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, að fela Fjármálaeftirlitinu að veita starfsleyfi samkvæmt þeim lögum. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið verði einnig sá aðili sem hefur eftirlit með útgáfunni og því ferli sem á sér stað. Leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa er aðeins heimild að veita viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum eins og þessir lögaðilar eru skilgreindir í lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, en starfsheimildir þeirra eru tilgreindar í 20. gr. þeirra laga. Þess skal getið til skýringar að lánaþyrirtæki, sem í daglegu tali eru oftast nefnd fjárfestingarbankar, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, hafa leyfi til að stunda margs konar starfsemi á fjármálamarkaði, þó ekki að taka við innlánnum.

Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um skilyrði sem umsækjandi þarf að uppfylla til þess að fá leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Fyrri skilyrðið er að útgáfan sé í samræmi við reglur frumvarpsins. Þarfnast þetta skilyrði ekki frekari skýringa. Annað skilyrðið er að umsækjandi leggi fram fjárhagsáætlun með umsókn um leyfi, en áskilið er að fjárhagsáætlunin sé staðfest af löggiltum endurskoðanda. Hin staðfesta fjárhagsáætlun á að sýna að fjárhagur útgefanda sé svo traustur að hagsmunum annarra kröfuhafa sé ekki stefnt í hættu þótt hann fái leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Svo sem áður getur standa reglur frumvarpsins því ekki í vegi að gefin séu út fleiri en eitt sértryggt skuldabréf í sama flokki og sú útgáfa taki nokkurn tíma. Með sama hætti mundi útgefandi byggja upp tryggingasafn sem stæði hinu sértryggða skuldabréfi til tryggingar og fullnustu. Ef ætlun útgefanda er að dreifa framan- greindu ferli yfir lengra tímabil þarf fjárhagsáætlun hans að taka til þess tíma. Í þeim tilvikum væru líkur til að Fjármálaeftirlitið mundi gera meiri kröfur til hennar en ef einungis er um útgáfu eins tiltekins sértryggðs skuldabréfs að ræða sem gefið skal út innan skamms tíma. Mat Fjármálaeftirlitsins á því hvaða kröfur verða gerðar hlýtur því að taka mið af áætlun þeirri sem lögð er fram og tímasetningum sem gert er ráð fyrir. Grundvallaratriðið í mati Fjármálaeftirlitsins er að fjárhagurinn sé svo traustur að útgáfa sértryggðra skuldabréfa með þeirri tilfærslu verðmæta í tryggingasafn sem því fylgir stefni ekki í hættu hagsmunum annarra kröfuhafa, þ.m.t. innstæðueigenda hjá útgefanda. Þess er áður getið að Fjármálaeftirlitið hefur heimild til þess að setja nánari reglur um efni fjárhagsáætlunar sem hér hefur verið fjallað um.

Í 3. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að veita leyfi til þess að útgefandi skuldabréfa og annarra skuldaviðurkenninga, sem þegar hafa verið gefin út til þess að fjármagna skuldabréf sömu tegundar og heimilt er að hafa í tryggingasafni, sé breytt í sértryggð skuldabréf samkvæmt lögum þessum. Af sjálfu sér leiðir að skuldabréfin, skuldaviðurkenningarnar og tryggingasafnið verða að uppfylla öll skilyrði reglna frumvarpsins. Slík heimild er nauðsynleg því almennt eru skuldabréf í tryggingasafni til langs tíma og getur því varðað miklu að fá slíkt safn sett inn í það regluverk sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Þess ber einnig að geta að með því færast safnið inn í það eftirlitskerfi sem gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu, þ.e. eftirlit sjálfstæðs skoðunarmanns og yfirumsjón eða eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Hluti af eftirlitskerfinu eru svo reglur um hvaða skilyrði tryggingasafnið verði að uppfylla, veðhlutföll, mat á markaðsvirði eigna sem standa að veði fyrir skuldabréfum í tryggingasafni o.fl.

Í 4. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitið geti bundið leyfið skilyrðum, m.a. hvernig tryggingasafnið skuli vera samsett, hvaða tímamörk séu sett o.fl. Þá er eðlilegt, þótt ekki sé ástæða til að tilgreina það í ákvæðinu, að Fjármálaeftirlitið taki fram hvort afleiðusamningar muni gerðir og við hvern eða hverja. Þarfnast þessi málsgrein ekki frekari skýringa.

Um 4. gr.

Í greininni er að finna reglur um skyldu til að afgreiða umsókn um leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa innan tiltekins tíma, en tilkynna ella um drátt á afgreiðslu umsóknar og rökstyðja hann.

Um II. kafla.

Í þessum kafla eru tvær greinar og lúta þær báðar að því hvernig tryggingasafn það, sem stendur til tryggingar og fullnustu sértryggðum skuldabréfum, geti verið samsett og hvaða staðgöngutryggingar er heimilt að setja í safnið. Til að taka af tvímæli skal þess getið að reglur frumvarpsins miða við að útgefandi hafi heimildir til þess að setja sams konar skuldabréf og eru í tryggingasafni inn í það, án þess að á því séu sérstakar takmarkanir. Hann gæti þess vegna skipti út skuldabréfi í safninu og sett inn sams konar skuldabréf. Slíkt kann að vera heppilegt ef skuldabréf er greitt upp, samið er um nýja skilmála sem ekki falla að safninu o.s.frv. Kjósi hann á hinn bóginn að setja aðrar eignir í tryggingasafnið eru honum settar skorður við því hve mikið af slíkum staðgöngutryggingum hann má setja í það. Reglur frumvarpsins mynda ramma um þessa umgjörð, en vera kann að samið verði um enn strangari reglur við þann sem fjármagnar tryggingasafnið og verður eigandi sértryggðu skuldabréfanna.

Um 5. gr.

Í þessari grein er að finna tillögur að reglum um skuldabréf í tryggingasafni. Í grófum dráttum geta skuldabréfin verið tvenns konar, þ.e. annars vegar veðskuldabréf og eru veðandlög (fasteignirnar í aðildarríkjum) flokkuð í þrennt í greininni, og hins vegar skuldabréf sem út eru gefin af ríki eða sveitarfélögum, annaðhvort á Íslandi eða í öðrum aðildarríkjum, eins og það hugtak er skilgreint í 2. gr. frumvarpsins. Þá er að finna fyrirmæli um að skilyrði sé að fasteignir séu skráðar með tilteknum hætti.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um flokka skuldabréfa sem mega vera í tryggingasafni. Gerð er tillaga um fjóra flokka skuldabréfa sem mega vera í tryggingasafni. Flokkarnir gætu verið fleiri, svo sem er t.d. í sænskum lögum um þetta efni, en hér er þó gerð tillaga að reglum um einfalt tryggingasafn. Regluna verður að skoða í tengslum við ákvæði 7. gr. þar sem er að finna tillögur að veðhlutföllum sem leyfð eru. Sú flokkun fasteigna sem er í 1.–3. tölul. er hefðbundin og þarfnast ekki annarra skýringa en þeirrar að hún samrýmist reglum um mismunandi veðhlutföll sem eru heimil. Tekið skal fram að miðað er við fasteignir í aðildarríkjum eins og það hugtak er skilgreint í frumvarpinu. Regla 4. tölul. þarfnast ekki skýringa.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að fasteignir þær á Íslandi sem geta verið veðandlög samkvæmt skuldabréfum í 1.–3. tölul. 1. mgr. þurfi að vera skráðar í Landskrá fasteigna sem nú hefur að geyma miðlæga skrá um fasteignir í landinu. Upplýsingar sem þar er að finna um fasteignir hafa verið fluttar úr þremur skráum sem áður voru sjálfstæðar. Þegar þessum skráum var steipt í eina voru upplýsingar um þær fasteignir sem um ræðir samræmdar og villur leiðréttar. Er því vart traustari grunnur undir upplýsingar um fasteignir en þar er að finna.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að ef fasteignir, sem veðsettar eru samkvæmt skuldabréfum í tryggingasafni, eru í öðrum aðildarríkjum en Íslandi skuli þær skráðar í opinbera gagnagrunna. Ástæða þessarar tillögu er sú að traust skráning er grundvöllur þess að unnt sé að treysta því að veðandlög séu eins og skuldabréfin gera ráð fyrir. Eftirlit af hálfu Fjármálaeftirlitsins, og hins sjálfstæða skoðunarmanns sem það skipar, með því að verðmæti hinna veðsettu fasteigna sé það sem er sagt er háð því að fasteignirnar séu skráðar í öruggum

gagnagrunnum og upplýsingar um þær, t.d. auðkenni, stærð, byggingarár, byggingarefni o.fl. séu eins samræmdar og kostur er. Það er á hinn bóginn hæpið í lagatexta að gera ítarlegar kröfur til þess hvernig slíkri skráningu er hátað þar sem hún er augljóslega mismunandi í aðildarríkjum og með ítarlegum kröfum væri hugsanlega verið að útiloka heppilega kosti fyrir fjármálafyrirtæki. Er því ekki lagt til að gengið verði lengra en svo að slá því föstu að um opinbera gagnagrunna sé að ræða.

Um 6. gr.

Í þessari grein eru tillögur að reglum um hvaða staðgöngutryggingar mega vera í tryggingasafni. Sem fyrr segir er útgefanda heimilt að skipta út án takmörkunar skuldabréfum, sem fullnægja skilyrðum þeim sem tilgreind eru í 3. gr. og veðhlutföllum, sem tilgreind eru í 7. gr. Í þessari grein er lagt til að staðgöngutryggingum verði skipt í tvo flokka. Í öðrum flokknum eru staðgöngutryggingar sem setja má í tryggingasafnið af því að þær fullnægja tilteknum lögbundnum skilyrðum sem þó í síðasta töluliðnum er háð því að Fjármálaeftirlitið hafi með almennum hætti samþykkt lögaðila og fellt þá í flokk sem getur fallið undir 3. tölul. Er eðlilegt að í reglum sem Fjármálaeftirlitið getur sett skv. 3. tölul. verði listi um þá sem á hverjum tíma geti fallið í þann flokk sem miðað er við í þeim tölulið. Í hinum flokknum eru staðgöngutryggingar sem eru þess eðlis að í öllum tilvikum þarf samþykki Fjármálaeftirlitsins til þess að heimilt sé að setja þær í tryggingasafnið. Flokkun þessi er gerð svo að auðveldara sé að átta sig á því hvaða eignir megi nota sem staðgöngutryggingar, en flokkunin er ekki nákvæm.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að tryggingasafn megi hafa að geyma staðgöngutryggingar sem uppfylla skilyrði sem tilgreind eru í þremur töluliðum. Ríkari kröfur eru gerðar til staðgöngutrygginga sem fjallað er um í þessari málsgrein, enda gert ráð fyrir minni afskiptum Fjármálaeftirlitsins af því að þær séu notaðar. Verður að telja að staðgöngutryggingar þær, sem getið er um í 1. og 2. tölul., séu ígildi peninga og því öruggar eignir. Í 3. tölul. er um að ræða kröfur á hendur lögaðilum sem Fjármálaeftirlitið hefur lagt mat á og fullnægja að þess áliti kröfum um fjárhagslegan styrk, þannig að kröfur á hendur þeim séu öruggar eignir. Sem fyrr segir er gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið setji sérstakar reglur um staðgöngutryggingar og hverjir geti verið skuldarar að kröfum sem nota má sem staðgöngutryggingar bæði skv. 3. tölul. 1. mgr. og 4. tölul. 2. mgr.

Í 2. mgr. er að finna upptalningu staðgöngutrygginga sem háðar eru samþykki Fjármálaeftirlitsins. Ástæða þessa áskilnaðar er sú að í upptalningu í þessari málsgrein er um að ræða kröfur sem ekki eru eins tryggar og þær sem tilgreindar eru í 1. mgr.

Í 3. mgr. er að finna reglur um hámark staðgöngutrygginga. Rökin fyrir því að setja reglur um hámark staðgöngutrygginga eru fyrst og fremst þau að ef eignir í tryggingasafni rýmuðu svo í verðmæti að setja þyrfti staðgöngutryggingar umfram það hámark sem tilgreint er í þessari málsgrein væri rétt að leysa upp kerfið með því að greiða upp hin sértryggðu skuldabréf. Útgefandi yrði að áskilja sér þann rétt í samningum við eiganda sértryggða skuldabréfsins. Það er rökrétt, enda er hið sértryggða skuldabréf gefið út sem skuldaviðurkenning útgefanda vegna móttöku hans á fé frá eiganda sértryggða skuldabréfsins, en með þessu fé hefur útgefandi fjármagnað þau fasteignalán sem eru í tryggingasafninu. Rýrni verðmæti þeirra svo mjög að hlutfall staðgöngutrygginga næði því hámarki, sem tiltekið er í þessari málsgrein er sem fyrr segir eðlilegt að freista þess að binda enda á skuldarsambandið með greiðslu hins eða hinna sértryggðu skuldabréfa.

Um III. kafla.

Í þessum kafla eru þrjár greinar sem allar hafa að geyma reglur sem lýsa kröfum til tryggingasafnsins og hvernig það skuli metið. Reglurnar hafa það markmið að tryggja gæði tryggingasafnsins og þar með trúverðugleika þess kerfis sem útgefandi setur upp að fengu leyfi frá Fjármálaeftirlitinu. Reglurnar og hinar skilgreindu kröfur til veðhlutfalls og mats á eignum sem eru í tryggingasafni auðvelda eftirlit með kerfinu og gera það þess vegna trúverðugara.

Um 7. gr.

Í þessari grein er að finna tillögur að reglum um veðhlutföll skuldabréfa og hvernig tryggingasafn megi vera samsett. Þær kröfur, sem gerðar eru til skuldabréfa, ber að uppfylla þegar skuldabréfið er sett í safnið og fært á skrá samkvæmt reglum VI. kafla frumvarpsins. Vera kann að síðar standist skuldabréfið ekki þessar kröfur, en þá hefur útgefandi tvö úrræði, annars vegar getur hann skipt út skuldabréfinu fyrir annað sem stenst kröfurnar, hins vegar getur hann sett inn staðgöngutryggingar, annaðhvort til viðbótar skuldabréfinu eða í stað þess.

Í 1. mgr. eru tilgreindar kröfur um veðhlutföll af markaðsvirði fasteigna í 1.–3. tölul., sbr. sömu töluliði í 1. mgr. 5. gr. Veðhlutfallið er miðað við markaðsverð fasteignanna, sem meta skal með tilteknum hætti, sem fjallað er um í 8. gr. Veðhlutfallið er mismunandi, en það byggist á reynslu, og miðar við sem öruggasta fullnustu á veðskuldabréfunum í öllum tilvikum, einnig við nauðungarsölu. Vakin er athygli á því að framleiðsluréttindi, sem veitt eru í landbúnaði og skráð á lögbýli, á ekki að telja með þegar metið er markaðsvirði bújarðar eða fasteignar sem notuð er til landbúnaðarstarfsemi. Ástæðan er fyrst og fremst sú að slík réttindi má ekki veðsetja, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga um sammingsveð, nr. 75/1997.

Í 2. mgr. er lagt bann við að sett séu í tryggingasafnið og þar með tekin á skrá skuldabréf ef þau hafa verið í vanskilum í 90 daga eða meira. Með þessu er leitast við að tryggja gæði skuldabréfa í tryggingasafni, enda má ætla að eftir svo langvarandi vanskil stefni í þvingunaraðgerðir til að knýja fram greiðslu.

Nefnd sú er vann drög að frumvarpi þessu ræddi sérstaklega hvort ástæða væri til þess að setja því skorður hvernig blanda mætti saman einstökum flokkum veðskuldabréfa, en reglur um slíkt hafa verið settar í fáeinum löndum. Í flestum löndum er á hinn bóginn ekki að finna slíkar skorður. Niðurstaðan var sú að ekki væri ástæða til þess að setja því aðrar skorður en þær að ef útgefandi hygðist blanda saman flokkum í tryggingasafni bæri honum að geta þess í umsókn um leyfi. Fjármálaeftirlitið gæti þá tekið afstöðu til þess hvort eitthvað væri athugasvert við samsetninguna.

Um 8. gr.

Í þessari grein er að finna tillögur að reglum um mat á markaðsvirði þeirra fasteigna, sem eru veðandlög samkvæmt skuldabréfum sem tilgreind eru í 1.–3. tölul. 5. og 7. gr. frumvarpsins. Eins og miðað er við í 7. gr. er markaðsvirði fasteignanna notað við ákvörðun á veðhlutfalli. Í 8. gr. er að finna leiðbeiningarreglur um hvernig markaðsverðið er fundið.

Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla að markaðsvirði fasteigna eigi að miðast við söluverð þeirra í viðskiptum. Hafi nýleg viðskipti með sambærilega fasteign átt sér stað yrði almennt unnt að miða við það sem markaðsverð. Þótt slík viðskipti hefðu ekki átt sér stað er líklegt að unnt sé að fullyrða með nokkurri vissu hvert sé markaðsverð margra fasteigna, t.d. íbúðarhúsnæðis á stöðum þar sem viðskipti með fasteignir eru tíð.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um hvernig með skuli fara þegar markaðsvirði fasteignar, metið eftir reglum 1. mgr., liggur ekki fyrir. Í þeim tilvikum skal markaðsvirðið ákvarðað með sérstöku mati. Það mat, eins og reyndar matið skv. 1. mgr., á að vera skriflegt, sbr. 4. mgr. Fyrirmæli eru í þessari málsgrein um að miðað skuli við að mat sé grundvallað á almennum og viðurkenndum aðferðum við mat á markaðsvirði fasteigna. Slíkt mat yrði framkvæmt af sérfróðum mönnum, en ekki þykir rétt að leggja til að matsaðferðir verði bundnar í lögum, enda geta þær breyst með tímanum og verið mismunandi eftir landshlutum. Aðeins er lagt til að byggja megi á gögnum frá Fasteignamati ríkisins og annarri skipulagðri upplýsingaöflun um fasteignaverð. Ástæða þess að áhersla er lögð á gögn frá Fasteignamati ríkisins er sú að þeirri stofnun hefur að lögum verið falið að taka á móti tilkynningum um upplýsingar um eigendaskipti að fasteignum og safna gögnum eftir föngum og vinna úr þeim yfirlitsupplýsingar um gangverð fasteigna við kaup og sölu og breytingar á því. Á stofnunin að birta, eftir því sem við verður komið, niðurstöður þessara rannsókna á fasteignaverði þannig að þær séu aðgengilegar almenningi, sbr. 21. og 23. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Stofnunin hefur samkvæmt þessu birt á vefsíðu sinni, www.fmr.is, ýmsar upplýsingar um söluverð fasteigna og þróun þess. Þótt sérstaklega sé skírskotað til hinnar lögboðnu og víðtæku upplýsingaöflunar Fasteignamats ríkisins er sú upplýsingaöflun ekki eini kosturinn. Stærri fjármálaframtæki, sem veitt hafa þúsundir fasteignaveðlána, hljóta einnig að safna kerfisbundið upplýsingum um markaðsverð fasteigna og þróun þess. Ekki er verið að útiloka að slíkar upplýsingar geti verið grundvöllur mats á markaðsverði, séu þær trúverðugar. Svo sem fram kemur annars staðar er þetta háð eftirliti sjálfstæðs skoðunarmanns og hlýtur hann því að meta gildi slíkra upplýsinga.

Í 3. mgr. eru reglur um rétt og skyldu hins sjálfstæða skoðunarmanns sem skipaður yrði skv. VIII. kafla laganna til þess að staðreyna að mat skv. 1. og 2. mgr. sé byggt á viðurkenndri aðferðafræði. Hann getur endurmetið eða látið endurmeta slík verðmöt, enda þarf hann sjálfur að vera sannfærður um að markaðsvirði eigna, sem eru veðandlög skuldabréfa í tryggingasafni, séu rétt metin.

Í 4. mgr. er áréttning um að mat á markaðsvirði fasteigna skv. 1. og 2. mgr. greinarinnar skuli vera skriflegt og tilgreint þar á hvaða aðferð er byggt, hver hafi framkvæmt matið og hvenær það hafi farið fram. Krafa um skriflegt mat er óhjákvæmileg til þess að hinn sjálfstæði skoðunarmaður geti sinnt eftirliti sínu, átt aðgang að þeim sem framkvæmdi mat og vitað hvenær það var framkvæmt. Allt eru þetta upplýsingar sem hann þarf til að staðreyna matið.

Um 9. gr.

Í þessari grein eru tvíþættar reglur, annars vegar um reglulegt mat á markaðsvirði eigna sem standa að veði fyrir skuldum í tryggingasafni og hins vegar um skyldu til að gera tilteknar ráðstafanir ef veruleg lækkun verður á markaðsvirði eignanna.

Í 1. mgr. er lagt til að sú skylda hvíli sjálfstætt á útgefanda að hann fylgist reglulega með hvort tilgreint markaðsvirði fasteigna, sem veðsettar eru samkvæmt skuldabréfum í tryggingasafni, sé rétt. Skal hann í því skyni láta endurmeta fasteignirnar reglulega. Enga þýðingu hefur að mæla fyrir um hve oft þetta eigi að gera, eða hvernig, enda háð aðstæðum á markaði. Verður að ætla að útgefandi sé bundinn að þessu leyti við nánari fyrirmæli í samningi sínum við eiganda sértryggða skuldabréfsins sem hefur ríka hagsmuni af því að verðmæti fasteigna sem standa að veði samkvæmt skuldabréfum í tryggingasafni sé ekki minna en skráð mark-

aðsvirði sem veðhlutfallið er upphaflega miðað við. Meginatriðið er að mat á markaðsvirði þeirra fasteigna sem um ræðir sé rétt.

Í 2. mgr. eru tillögur um hvernig með skuli fara ef markaðsvirði fasteigna sem eru veðandlög skuldabréfa í tryggingasafni „lækkar verulega“. Ekki er fært að leggja til nákvæmari reglu en hið tilvitnaða orðalag mælir fyrir um. Ástæðurnar eru m.a. þær að verðsveiflur á fasteignamarkaði eru tíðar þótt sjaldan sé um varanlega lækkun að ræða, en einnig að markaðsverð fasteigna kann að hafa hækkað verulega frá því að skuldabréf var lagt í tryggingasafnið. Þótt lækkun komi í kjölfarið er ekki sjálfgefið að það kalli á leiðréttingu fyrr en orðin er veruleg lækkun frá því markaðsverði sem var er skuldabréfið var lagt í tryggingasafnið. Það er því háð mati hvenær um verulega lækkun sé að ræða. Raunveruleg lækkun er þegar markaðsvirði fasteigna lækkar þannig að veðhlutfallið milli uppreiknaðrar fjárhæðar veðskuldarinnar og markaðsvirðis fasteignarinnar fer að breytast með þeim afleiðingum að veðhlutfallið sem er bundið í 7. gr. frumvarpsins raskast og stenst ekki lengur. Þegar svo er komið að veðhlutfallið samkvæmt fyrirmælum 7. gr. stenst ekki þarf að leiðrétta fjárhæð skuldabréfsins og það getur þýtt að útgefandi þurfi að bæta skuldabréfum í safnið eða staðgöngutryggingum. Í 2. mgr. eru engin fyrirmæli um hvað gera skal þótt veruleg hækking verði á markaðsvirði fasteigna sem eru veðandlög samkvæmt skuldabréfum í safninu. Það er þó hin sögulega reynsla hér á landi að markaðsvirði fasteigna fari hækkanði, mismikið eftir tímabilum. Það er með öðrum orðum ekki að finna tillögur að fyrirmælum um aðgerðir ef verðmæti tryggingasafnsins eykst og veðhlutfallið batnar. Í V. kafla eru tillögur að svo nefndum jöfnunarreglum. Að því leyti sem þau fyrirmæli binda ekki hendur útgefanda yrði honum heimilt í samningi við eiganda sértryggðu skuldabréfanna að gera ráðstafanir með eignir í tryggingasafni þannig að verðmæti þeirra þyrfti ekki að vera hærra en tiltekið hlutfall á móti heildarfjárhæð sértryggðra skuldabréfa sem stofnað er til og eiga tryggingaréttindi í safninu.

Um IV. kafla.

Í þessum kafla er að finna eina grein, með sérreglum um skuldabréf, sem út eru gefin af sveitarfélögum og skuldabréf með ábyrgð þeirra.

Um 10. gr.

Í þessari grein eru tillögur að sérreglum um skilyrði til skuldabréfa sem út eru gefin af sveitarfélögum eða eru með ábyrgð þeirra. Nú, eins og leiðir af 3. tölul. greinarinnar, eru í 73. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, takmarkanir á heimildum sveitarfélaga til þess að gangast í ábyrgðir. Þykir rétt að minna á þessar takmarkanir í lokatölulið greinarinnar.

Í 1. tölul. eru sett einföld skilyrði um fjárhagsstöðu sveitarfélaga til þess að skuldabréf útgefin af þeim megi vera í tryggingasafni. Þá er í 2. tölul. tekið af skarið um að lán sveitarfélags skuli ekki vera í vanskilum. Miðað er við það tímamark þegar skuldabréf er fært í tryggingasafn og sett á skrá skv. VI. kafla frumvarpsins. Ástæður þess að lagt er til að gerðar séu sérstakar kröfur til fjárhags sveitarfélaga til þess að skuldabréf þeirra megi vera í tryggingasafni eru fyrst og fremst þær að meðferð sveitarfélags á fjármunum sínum eru settar verulegar skorður í sveitarstjórnarlögum, m.a. heimildum þess til að veðsetja eignir sínar, heimildum til að gangast í ábyrgðir, heimildum til að gera aðför í eignum sveitarfélaga o.fl. Skýringin er sú að sveitarfélagið þarf að vera fært um að sinna lögboðnum verkefnum sínum. Á hinn bóginn er ekki eðlilegt að útiloka sveitarfélög sem eru með góða fjárhagsstöðu frá því að fjármagna sig eða verkefni á þeirra vegum með útgáfu skuldabréfa sem sett yrðu í trygg-

ingasafn á móti sértryggðum skuldabréfum. Ekki þótti ástæða til að leggja til reglu um að fjárhagsstaða sveitarfélags verði staðfest af löggiltum endurskoðanda, enda liggur slíkt í hlutarins eðli.

Um V. kafla.

Í þessum kafla er að finna tillögur að svonefndum jöfnunarreglum, frekari reglur um mat á eignum í tryggingasafni en er að finna í III. kafla og nokkrar reglur um meðferð eigna í tryggingasafni.

Um 11. gr.

Í greininni er að finna almenna reglu sem mælir fyrir um að uppreiknuð fjárhæð höfuðstóls allra eigna í tryggingasafni, sem er til tryggingar tilteknum flokki sértryggðra skuldabréfa, skuli ávallt nema hærri fjárhæð en uppreiknaðri fjárhæð höfuðstóls viðkomandi flokks. Ekki er í þessu sambandi gert ráð fyrir að taka beri tillit til vaxta eða annarra viðbóta við höfuðstólinn sem falla til í framtíðinni. Hér er aðeins lagt til að uppreiknuð fjárhæð höfuðstóls tryggingasafnsins verði á hverjum tíma að vera hærri en uppreiknuð fjárhæð höfuðstóls hinna sértryggðu skuldabréfa. Ekkert segir um hve mikið hærri hún á að vera, enda er við það miðað að það sé samningsatriði milli útgefanda og eiganda sértryggðu skuldabréfanna. Vera kann að samið sé um að hlutfallið sé 1–1,05 eða 1–1,25, en það gæti t.d. verið háð mati á áhættu á þeim skuldabréfum, sem mega vera í tryggingasafni, eða hvaða staðgöngutryggingar má setja í það.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að lögfest verði almenn regla um mat á eignum í tryggingasafni. Þessi almenna regla kemur til viðbótar matsreglum um markaðsverð fasteigna sem standa til tryggingar samkvæmt skuldabréfum í tryggingasafni og eru í III. kafla. Hin almenna regla hefur að geyma leiðbeiningar um hvaða atriði hafa helst þýðingu við mat á verðmæti eigna í tryggingasafni. Upptalningin er ekki tæmandi, enda tekið fram að höfð skuli hliðsjón af tilgreindum atriðum og einnig skuli taka tillits til „annars sem þýðingu hefur“. Með hæfilegu jafnvægi er skírskotað til þess jafnvægis eða hlutfalls sem um kann að vera samið milli útgefanda og eiganda hinna sértryggðu skuldabréfa. Í lokamálslið þessarar málsgreinar er tekið fram að útgefanda sé heimilt að gera afleiðusamning við þriðja aðila í því skyni að ná því jafnvægi sem um ræðir. Orðið afleiðusamningur eins og það er notað í frumvarpinu er skilgreint í 2. gr. þess og er aðeins notað í þessu sambandi, þ.e. um heimild útgefanda til þess að gera slíkan samning til að ná jafnvægi milli eigna í tryggingasafni og sértryggðra skuldabréfa.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest verði tvíþætt regla. Annars vegar að útgefanda sé skylt að skipuleggja kerfið sem búið er til þannig að afborgarnir og aðrar greiðslur af eignum í tryggingasafni og af afleiðusamningum, sé um þá að ræða, standist á við þær greiðslur sem hann þarf að inna af hendi af hinum sértryggðu skuldabréfum og til gagnaðila afleiðusamninga ef um þá er að ræða. E.t.v. má segja að þessi regla sé sjálfgefín, en rétt þykir að áréttta hana. Hins vegar er mælt fyrir um að til að tryggja það jafnvægi greiðslna inn í tryggingasafnið og út úr því, sem hér um ræðir, skuli útgefandi halda afborgunum og öðrum greiðslum af eignum í tryggingasafni aðgreindum frá öðrum eignum sínum, þ.m.t. öðrum tryggingasöfnum og greiðslum samkvæmt þeim. Aðgreiningin er ekki aðeins nauðsynleg til þess að tryggja að fjármunir séu til staðar, heldur einnig til þess að tryggingasafnið geti talist varið safn eigna.

Aðgreiningin ásamt færslu á skrá, sem um er fjallað í VI. kafla, er nauðsynleg til þess að geta haldið uppi vernd gegn lánardrottnum og til þess að unnt sé að halda þessum verðmætum aðskildum ef útgefandi fær heimild til greiðslustöðvunar, hann leitar nauðasamnings við lánardrottna sína eða ef bú hans er tekið til gjaldþrotaskipta.

Í 3. mgr. er lögð sú skylda á útgefanda að hann varðveiti fjármuni sem hann fær vegna tryggingasafnsins, þ.e. að afborganir og aðrar greiðslur af eignum í tryggingasafni séu varðveittar á sérstökum reikningi sem einnig skal vera aðgreindur frá öðrum eignum.

Í 4. mgr. er lagt til að útgefanda verði bannað að veðsetja skuldabréf og aðrar eignir í tryggingasafni. Tryggingasafni er komið upp í tilteknu skyni og það þarf að fullnægja skilyrðum sem getið er um í reglum frumvarpsins. Það mundi kollvarpa mati á verðmætum tryggingasafns ef í ljós kæmi að eitthvað af skuldabréfum eða öðrum eignum þar væri veðsett. Bannreglan er til þess fallin að auka trúverðugleika þess regluverks sem smíðað er um hin sértryggðu skuldabréf og tilheyrandi tryggingasafni.

Með sama hætti er lagt til í 5. mgr. að skuldabréf og aðrar eignir í tryggingasafni skuli undanþegnar aðför skuldheimtumanna. Slíkt er nauðsynlegt til þess að vernda tryggingasafnið, auk þess sem ósamræmi væri á milli banns við því að veðsetja eignir í safninu með samningi ef heimilt væri að öðlast aðfararveð í því með fjárnámi.

Um VI. kafla.

Í þessum kafla er ein grein um skrá sem skylt er að halda um allar eignir í tryggingasafni. Annars vegar er mælt fyrir um skyldu til að halda skrá og hins vegar eru settar reglur um efni skrárinnar. Þess skal getið að í 7. tölul. 25. gr. frumvarpsins er lagt til að Fjármálaeftirlitið geti sett nánari reglur um skrá þá sem hér er til umfjöllunar.

Hlutverk þeirrar skrár sem fjallað er um í kaflanum er veigamikil. Eins og fram hefur komið svipar því kerfi, sem frumvarp þetta tekur til, nokkuð til veðsetningar, þ.e. sjálfsvörsluveðs í lausafé. Hæpið er þó að unnt sé að fullnægja reglum laga um samningsveð, nr. 75/1997, í því kerfi sem hér er um ræðir, einkum vegna þess að í 23. gr. þeirra laga er eingöngu heimilað að stofna til sjálfsvörsluveðs í einstökum lausafjármunum. Í 3. mgr. 3. gr. laganna um samningsveð er bannað að setja að sjálfsvörsluveði safn muna sem eru samkynja eða ætlaðir til samkynja notkunar og eru auðkenndir með einu almennu nafni. Þegar tekið er tillit til þess að útgefandi getur þurft, eða kosið án þess að þurfa, að skipta út skuldabréfum í tryggingasafni er enn ólíkleggra að unnt væri að fylgja til hlítar sérgreiningarreglu veðréttarins. Það kerfi, sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu, hefur að geyma reglu sem hefur sama markmið og reglur laganna um samningsveð, þ.e. að alltaf verði unnt að sanna án sérstakrar fyrirhafnar hvaða eignir tilheyra tryggingasafni. Þetta er í fyrsta lagi gert með reglum V. kafla um aðgreiningu allra eigna í tryggingasafni frá öðrum eignum, svo og með kröfum um aðgreiningu greiðslna sem koma vegna eigna í tryggingasafni. Í öðru lagi er þetta gert með því að halda nákvæma skrá um allar eignir í tryggingasafni og eignir sem greiðst hafa vegna þess og eru t.d. varðveittar á bankareikningi til þess að verða notaðar sem greiðsla af sértryggðu skuldabréfunum.

Um 13. gr.

Í greininni er að finna fyrirmæli um skyldu til að halda sérstaka skrá, en hana skal halda um eftirtalin verðmæti:

1. Sértryggðu skuldabréfin, sem gefin hafa verið út á grundvelli tiltekins leyfis.
2. Skuldabréf í tryggingasafni.

3. Staðgöngutryggingar sem settar hafa verið í tryggingasafn.
4. Peninga og aðrar eignir sem greiddar hafa verið vegna skuldabréfa eða staðgöngutrygginga í tryggingasafni og ekki hafa verið greiddar áfram til eiganda sértryggðra skuldabréfa eða gagnaðila að afleiðusamningi.
5. Afleiðusamninga sé um þá að ræða.

Framangreint ætti að tryggja að allir fjármálagerningar og eignir í kerfinu séu á skrá þeirri sem hér er mælt fyrir um.

Í 1. mgr. eru tillögur að reglum um efni skrárinnar sem halda ber. Þau atriði, sem færa ber í skrána, eru tilgreind í átta tölulíðum sem almennt þarfnast ekki skýringa hér. Þess ber þó að geta að þegar í 7. tölul. er talað um að tilgreina þurfi hvernig geymslu peninga og annarra eigna sem móttækna hafi verið vegna skuldabréfa í tryggingasafni eða staðgöngutrygginga skuli háttáð er átt við að tilgreina þurfi reikningsnúmer og aðrar hefðbundnar upplýsingar um bankareikning þann sem féð er varðveitt á.

Í 2. mgr. þessarar greinar eru fyrirmæli um að skuldabréf í tryggingasafni skuli árituð um að þau séu hluti af tilteknu tryggingasafni og hafi verið færð á skrá þá sem fjallað er um í þessum kafla frumvarpsins. Þá skal áritun bera með sér að skuldabréfið standi til tryggingar á tilteknum flokki sértryggðra skuldabréfa. Þessi krafa um áritun á skuldabréfin er í sama skyni gerð og kröfur um aðgreiningu tryggingasafnsins og færslu upplýsinga á skrá. Með því er unnt að tryggja að skuldabréfið verður ekki framselt grandlausum móttakanda. Það yrði vart sett að handveði ef það bæri slíka áritun. Ef skuldabréfi yrði skipt út úr tryggingasafninu yrði áritunin afmáð.

Um VII. kafla.

Í þessum kafla eru ákvæði um réttarstöðu útgefanda, eiganda sértryggðra skuldabréfa og annarra kröfuhafa útgefanda ef bú hans verður tekið til gjaldþrotaskipta. Óhjákvæmilegt þykir að leggja til að lögfestar verði ítarlegar reglur um hvernig farið skuli með tryggingasafnið og aðrar eignir í kerfinu ef bú útgefanda verður tekið til gjaldþrotaskipta, svo og hvernig staðið verður að fullnustu á hinum sértryggðu skuldabréfum. Í stuttu máli má segja að um tryggingasafnið og fullnustu hinna sértryggðu skuldabréfa gildi sömu efnisreglur og mundu gilda ef tryggingasafnið væri veðsett til tryggingar hinum sértryggðu skuldabréfum. Í því felst að tryggingasafnið, og allar eignir tengdar því, verður áfram til þrátt fyrir töku bús til gjaldþrotaskipta. Eignir í tryggingasafni breytast smám saman í peninga sem notaðir verða til þess að greiða upp hin sértryggðu skuldabréf. Allur kostnaður skiptastjóra af umsýslu við eignir í tryggingasafni og hin sértryggðu skuldabréf greiðist af eignum í tryggingasafni. Ef eitthvað verður eftir, sem almennt yrði, þá mundi það renna inn í búíð og verða þar til skipta til annarra kröfuhafa eftir reglum um skuldaröð. Ef eignir í tryggingasafni mundu ekki duga til að greiða hin sértryggðu skuldabréf að fullu yrðu eftirstöðvar þeirra almennar kröfur í búíð. Segja má að allar reglur þessa kafla miði að því að tryggja að framgangur skiptanna verði sem hér hefur verið lýst.

Um 14. gr.

Í þessari grein er gerð tillaga að reglu um að þótt bú útgefanda verði tekið til skipta, þá falli kröfur samkvæmt hinum sértryggðu skuldabréfum ekki í gjalddaga. Slíkt mundi ella gerast, sbr. 1. mgr. 99. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, en þar segir að allar kröfur á hendur þrotamanni falli sjálfkrafa í gjalddaga við uppkvaðningu úrskurðar um að búíð sé tekið til gjaldþrotaskipta, án tillits til þess, sem kann að hafa verið umsamið eða

ákveðið með öðrum hætti. Hér er sem sagt lagt til að vikið verði frá þessari reglu. Verði frumvarp þetta að lögum yrðu þau sérlög, svo sem áður greinir, en í því felst að þessi sérregla gengi framur hinni almennu reglu laganna um gjaldþrotaskipti o.fl.

Rökin fyrir þessari reglu eru þau að það er algerlega nauðsynlegt fyrir útgefanda og bú hans, verði það tekið til gjaldþrotaskipta, að hin sértryggðu skuldabréf verði ekki gjaldfelld. Ef svo væri mundi það þýða að skiptastjóri í búinu þyrfti að selja allar eignir í tryggingasafni til þess að geta greitt eiganda hins gjaldfella sértryggða skuldabréfs. Ef selja ætti þúsundir veðskuldabréfa í einni svipan er ljóst að afföll á þeim yrðu veruleg og mundi slíkt baka búinu mikið tjón. Hér er því lagt til að farin verði sú leið að hin sértryggðu skuldabréf gjaldfalli ekki, heldur greiðist af þeim áfram af eignum úr tryggingasafni óháð skiptum á öðrum eignum búans.

Í lok greinarinnar er þó lagt til að heimilt verði að semja sérstaklega um að sértryggð skuldabréf gjaldfalli ef bú útgefanda yrði tekið til skipta.

Um 15. gr.

Í greininni eru ákvæði um stöðu eiganda sértryggðra skuldabréfa við skipti á búi útgefanda, en einnig ef svo færi að útgefandi leitaði eftir nauðasamningi við kröfuhafa sína. Í stuttu máli má segja að reglur greinarinnar lúti að því að gera réttarstöðu eiganda sértryggðra skuldabréfa og útgefanda sem allra líkasta því að hann hefði veðrétt í tryggingasafninu.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um stöðu sértryggðra skuldabréfa í skuldaröð við skipti á búi útgefanda. Tryggingasafnið, og eignir í því, er sérvarið safn og hin sértryggðu skuldabréf njóta bæði tryggingaréttar og sérstaks fullnusturéttar í því. Er mælt fyrir um í þessari málsgrein að staða hinna sértryggðu skuldabréfa fari eftir 111. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., þ.e. þau njóti sömu stöðu til fullnustu af verðmæti eigna í tryggingasafni og veðkrafa nýtur af andvirði veðsettrar eignar.

Í 2. mgr. er, til samræmis við framangreint, lagt til að ef útgefandi leitar nauðasamninga við lánardrottna sína hafi eigandi sértryggðra skuldabréfa í því ferli sömu stöðu og veðhafi, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 28. gr. laga um gjaldþrotaskipta o.fl. Í því felst að hann hefur ekki atkvæðisrétt um nauðasamninginn, enda eru það bara almennir kröfuhafar sem nauðasamningurinn snertir, hann hefur ekki áhrif á t.d. veðkröfur.

Um 16. gr.

Í þessari grein eru tillögur að reglum um hvernig skiptastjóri í búi útgefanda á að bera sig að við umsýslu þeirra eigna og samninga sem frumvarpið tekur til.

Í 1. mgr. er efnislega sagt að skiptastjóri eigi að halda eignum aðgreindum með sama hætti og reglur frumvarpsins gera ráð fyrir að útgefanda sé skylt að gera þegar hann fer sjálfur með forræði á búi sínu. Ber skiptastjóra að annast eignir í tryggingasafni, innheimta afborgarnir af þeim og efna skuldbindingar við eiganda sértryggðra skuldabréfanna með sama hætti og samningsskilmálar og leyfi Fjármálaeftirlitsins gera ráð fyrir. Skiptastjóra ber því einnig að halda við þeirri skrá sem mælt er fyrir um í VI. kafla. Á hinn bóginn er ljóst að skiptastjóri getur ekki sett staðgöngutryggingar í safnið eftir að bú útgefanda hefur verið tekið til skipta. Liggur í því áhætta fyrir eiganda sértryggðra skuldabréfanna, en við þessu verður ekkert gert, enda gengi það ekki upp að heimila skiptastjóra að ráðstafa eignum búans í tryggingasafnið, einungis til hagsbóta fyrir eiganda sértryggðra skuldabréfa.

Í 2. mgr. segir að skiptastjóri skuli einnig halda afleiðusamningum sem gerðir hafa verið vegna tryggingasafnsins aðgreindum frá öðrum eignum búans. Þarfnast þetta ekki skýringa.

Um 17. gr.

Í þessari grein er með svipuðum hætti og í 16. gr. lagt til að skiptastjóri, umsjónarmaður með nauðasamningsumleitunum og aðstoðarmaður við greiðslustöðvun sjái til þess að skuldbindingar við eiganda sértryggðra skuldabréfa og gagnaðila í afleiðusamningum verði efnar réttilega.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skyldu til að halda áfram efnadum á sértryggðum skuldabréfum þótt útgefandi leiti nauðasamnings við lánardrottna sína og þótt bú útgefanda verði tekið til gjaldþrotaskipta. Eins og fyrr segir mundi „rekstur“ tryggingasafnsins og eigna sem koma í stað þess haldast óbreyttur þrátt fyrir skiptin, svo og efnidir á sértryggðum skuldabréfum og á afleiðusamningi, ef um hann er að ræða. Eina frávikið er að ekki væri heimilt að setja staðgöngutryggingar í tryggingasafnið eftir að bú útgefanda hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta. Það er skilyrði, eins og ella, að eignir séu færðar á skrá um safnið skv. VI. kafla.

Í 2. mgr. er að finna fyrirmæli til aðstoðarmanns útgefanda ef sá síðarnefndi fær heimild til greiðslustöðvunar. Þar sem kröfur samkvæmt sértryggðum skuldabréfum teldust að jafnaði almennar kröfur væri óheimilt að greiða afborganir og vexti af þeim, þ.e. það væri óheimilt að efna skuldbindingar samkvæmt þeim, svo og samkvæmt afleiðusamningum. Verður því að koma til regla, eins og sú sem hér er gerð tillaga um, þannig að á greiðslustöðvunartíma megi halda „rekstri“ tryggingasafnsins áfram og nota fjármuni í því til að greiða af sértryggðum skuldabréfum og afleiðusamningum.

Um 18. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um að greiðslur, sem útgefandi móttækur eftir frestdag, þ.e. afborganir eða vextir af skuldabréfum í tryggingasafni eða greiðslur vegna staðgöngutrygginga, eða vegna afleiðusamninga, skuli færðar á skrá skv. VI. kafla. Í því felst að hann á að meðhöndla þessar greiðslur eins og þær greiðslur sem hann móttækur fyrir frestdag. Af þessu leiðir líka að hann á að halda þessum greiðslum aðgreindum og þær á að nota til að efna skuldbindingar samkvæmt hinum sértryggðu skuldabréfum, eða afleiðusamningi ef því er að skipta.

Um 19. gr.

Í þessari grein er tekið af skarið um hver staða tryggingasafnsins og eigna sem í því eru eða koma til vegna þess, svo sem afborganir og vextir af skuldabréfum, er andspænis riftunarreglum XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Meginreglan, sem hér er lagt til að lögfest verði, er sú að allar ráðstafanir sem tengjast „rekstri“ tryggingasafnsins og þess kerfis sem komið er á fót í tengslum við það, þ.e. sértryggðum skuldabréfum og afleiðusamningum, séu ekki riftanlegar þótt þær færu ella í bága við reglur framangreinds kafla í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.

Nánar tiltekið er sérstaklega tekið fram að:

- ráðstafanir útgefanda sem felast í afhendingu verðmæta í tryggingasafn eða afhendingu staðgöngutrygginga í safnið,
- ráðstafanir útgefanda sem felast í afhendingu verðmæta (greiðslu) úr tryggingasafni til rétttra efnda á sértryggðu skuldabréfi sem því tengist,
- ráðstafanir útgefanda sem felast í afhendingu verðmæta (greiðslu) úr tryggingasafni til rétttra efnda á afleiðusamningi, sem gerður kann að hafa verið og tengist safninu,

- greiðslur, sem gagnaðili útgefanda (protabús) að afleiðusamningi greiðir samkvæmt efni sammingsins til útgefanda (protabús), séu ekki riftanlegar samkvæmt ákvæðum XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Regla sem þessi er óhjákvæmileg til þess að tryggja að safnið haldist óbreytt til fullnustu á hinum sértryggðu skuldabréfum. Tekið skal fram að engu mundi skipta þótt peningar, sem greiðst hefðu af eignum í tryggingasafni og væru sérgreindir á reikningi og á skrá skv. VI. kafla, yrðu notaðir til að greiða af sértryggðu skuldabréfunum. Slík ráðstöfun væri ekki riftanleg samkvæmt því sem segir í greininni.

Um 20. gr.

Í þessari grein er tillaga að því hvernig skiptakostnaður á að greiðast. Er lagt til að beitt verði sömu reglum og mundu gilda um skiptakostnað vegna umsýslu með veðsettar eignir protabús, sbr. 3. mgr. 111. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991. Í því felst að allur kostnaður við skiptin, sem fellur til vegna vinnu eða „reksturs“ tryggingasafnsins og þess kerfis sem sniðið er í kringum það, á að greiðast af verðmætum í safninu. Gengur skiptakostnaðurinn framur kröfum samkvæmt sértryggðu skuldabréfunum í safnið, sbr. síðasttilvitnaða lagagrein. Á hinn bóginn greiðist annar skiptakostnaður í búi útgefanda ekki af eignum í tryggingasafni, þ.e. ekki fyrr en búið er að fullnusta sértryggðu skuldabréfin og þann afleiðusamning (þá afleiðusamninga) sem kann að hafa verið gerður. Sá skiptakostnaður sem fellur til vegna vinnu við aðrar eignir búsins á að greiðast af verðmæti annarra eigna en eru í tryggingasafni eða koma í þeirra stað.

Um VIII. kafla.

Í þessum kafla eru þrjár greinar sem allar fjalla um sjálfstæðan skoðunarmann sem skipa skal í hvert sinn sem veitt er leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Ekkert mælir gegn því að sami skoðunarmaðurinn hafi eftirlit á grundvelli fleiri en eins leyfis, þ.e. hjá einum og sama útgefanda. Hlutverk skoðunarmanns er mikilvægt enda á hann að sjá til þess að farið sé að lögum við útgáfu og „rekstur“ þess kerfis sem komið er á fót með útgáfu sértryggðra skuldabréfa og tryggingasafns. Hinn sjálfstæði skoðunarmaður er á vettvangi, ef svo má segja, þ.e. hann hefur heimildir til þess að kanna gögn á starfsstöð útgefanda. Til viðbótar reglum þessa kafla skal bent á að í 8. tölul. 25. gr. er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið setji reglur um hæfisskilyrði hins sjálfstæða skoðunarmanns og skyldur hans og um efni og form skýrslna hans til Fjármálaeftirlitsins.

Um 21. gr.

Í þessari grein eru ákvæði um skipun sjálfstæðs skoðunarmanns. Skoðunarmaðurinn er hluti af hinu opinbera eftirliti með þeirri starfsemi sem hér um ræðir, enda er hann skipaður af Fjármálaeftirlitinu og ber að gefa því skýrslur um störf sín. Skoðunarmaðurinn eykur almennt séð trúverðugleika þess kerfis, sem hér um ræðir. Í þessu frumvarpi er ekki að finna tillögur að reglum um skoðunarmann á vegum eiganda hinna sértryggðu skuldabréfa eða á vegum gangaðila í afleiðusamningum. Vel má vera að skoðunarmenn verði á þeirra vegum, en skoðun eða eftirlit þeirra yrði einungis byggt á samningi þeirra í millum.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um Fjármálaeftirlitið skuli skipa sjálfstæðan skoðunarmann til eftirlits með sérhverjum útgefanda sem fengið hefur leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Í hverju tilviki sem leyfi er veitt til útgáfu sértryggðra skuldabréfa þarf að skipa slíkan skoðunarmann. Svo sem orðalagi er háttað er við það miðað að einn og sami skoðunarmaður sinni

hverjum útgefanda. Er litið svo á að það sé heppileg skipan mála. Jafnframt er ákvæði um afturköllun á leyfi hins sjálfstæða skoðunarmanns ef það er mat Fjármálaeftirlitsins að hann sinni ekki skyldum sínum eða starfi hans sé betur borgið hjá öðrum. Loks eru í þessari málsgrein ákvæði um þóknun til skoðunarmanns sem ekki þarfnast skýringa.

Í 2. mgr. er að finna ákvæði sem eiga að tryggja nokkurs konar andmælarétt útgefanda áður en sjálfstæður skoðunarmaður er skipaður til eftirlits með útgáfu sértryggðra skulda-bréfa og uppbyggingu og „rekstri“ tilheyrandi tryggingasafns. Jafnframt er lögð sú skylda á útgefanda að gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir því hvort sá sem til álita kemur að skipa sem sjálfstæðan skoðunarmann hafi einhver þau tengsl við útgefanda eða helstu fyrirsvarsmenn hans að það geti haft áhrif á hæfi hans. Sem fyrr segir er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti sett reglur um hæfi hins sjálfstæða skoðunarmanns.

Um 22. gr.

Í þessari grein eru tillögur að reglum um helstu verkefni hins sjálfstæða skoðunarmanns. Segja má að helstu verkefni skoðunarmanns séu tvíþætt, þ.e. annars vegar að ganga úr skugga um að mat á veðtryggingum skuldabréfa í tryggingasafni byggist á réttri aðferð, sbr. 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins, og hins vegar að veita Fjármálaeftirlitinu upplýsingar sem hann fær í starfi sínu svo oft sem mælt er fyrir um í skipunarbréfi hans, eða oftast ef þörf krefur. Þess skal getið að verkefni hins sjálfstæða skoðunarmanns geta verið viðameiri. Fjármálaeftirlitið hefur heimild til þess að setja reglur, m.a. um skyldur hans. Það gæti því útfært skyldurnar nánar en gert er í þessari grein.

Um 23. gr.

Í þessari grein eru reglur um heimildir sjálfstæðs skoðunarmanns til aðgangs að upplýsingum og gögnum hjá útgefanda, að því leyti sem hann telur þurfa. Er lagt fyrir útgefanda að veita honum allar upplýsingar sem hann óskar eftir og varða útgáfu sértryggðra skuldabréfa og tryggingasafnið. Eins og áður hefur komið fram getur skoðunarmaður framkvæmt þá athugun á vettvangi, þ.e. hjá útgefanda, sem hann telur þörf á til að fullnægja skyldum sínum.

Hinn sjálfstæði skoðunarmaður er bundinn þagnarskyldu vegna starfs síns og er um það hefðbundið ákvæði í 2. mgr. þessarar greinar. Fáir skoðunarmaður aðstoð við starfa sinn gilda sömu reglur um aðstoðarmanninn.

Um IX. kafla.

Í þessum kafla er að finna tillögur að reglum um eftirlit Fjármálaeftirlitsins og heimildir þess.

Um 24. gr.

Í greininni er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið annist eftirlit með lögnum, þ.m.t. með því að útgefandi fylgi ákvæðum sem um hann gilda. Tekið er fram að um eftirlitið fari samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Samkvæmt þeim lögum hefur Fjármálaeftirlitið víðtækar og skýrar heimildir til þess að fylgjast með því að starfsemi á fjármálamarkaði sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda. Fjármálaeftirlitið hefur einnig heimild í 9. gr. téðra laga til þess að skipa sérfræðing til þess að gera athuganir á tilteknum þáttum í rekstri hins eftirlitsskylda aðila. Þá hefur Fjármálaeftirlitið heimild skv. 11. gr. laganna til að leggja féviti á aðila sem brjóta gegna ákvörð-

unum sem teknar hafa verið af Fjármálaeftirlitinu. Samkvæmt 18. gr. lagna getur aðili, sem ekki vill una ákvörðun Fjármálaeftirlitsins, höfðað mál til ógildingar henni fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar Fjármálaeftirlitsins, né heimild til aðfarar samkvæmt henni.

Þótt frumvarp þetta feli í sér sérreglur ber ekki að túlka þær svo að ákvæði frumvarpsins um sjálfstæðan skoðunarmann og eftirlit Fjármálaeftirlitsins komi í stað ákvæða í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þvert á móti koma reglur frumvarpsins til viðbótar og fyllingar.

Um 25. gr.

Í greininni eru ákvæði um heimildir Fjármálaeftirlitsins til þess að setja reglur samkvæmt lögnum. Vikið er að einstökum tölulíðum í þessari grein á viðeigandi stöðum í frumvarpinu.

Um 26. gr.

Í þessari grein eru reglur um afturköllun á leyfi Fjármálaeftirlitsins til útgefanda um útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Í greininni er fyrst og fremst miðað við afturköllun leyfis í þeim tilvikum sem það hefur verið veitt, en engin útgáfa enn farið fram. Þó er ekki girt fyrir að 4. mgr. geti átt við í tilvikum þar sem útgáfa sértryggðra skuldabréfa á grundvelli leyfis er hafin.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að afturkalla skuli leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa í tveimur tilgreindum tilvikum, þ.e.

- ef útgáfa er ekki hafin innan árs frá því að leyfi til hennar var gefið út, eða
- ef sá er fengið hefur leyfi lýsir því yfir að hann muni ekki gefa út sértryggð skuldabréf á grundvelli þess.

Í 2. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitið geti látið nægja, í stað leyfissviptingar, að veita leyfishafa (útgefanda) tiltekinn frest til útgáfunnar, en að liðnum þessum fresti geti það afturkallað leyfið. Líklegt verður að telja að þessi heimild komi ekki til álita þegar því er lýst yfir að heimild til útgáfu á grundvelli leyfis verði ekki nýtt, heldur aðeins þegar dráttur verður á útgáfu sértryggðra skuldabréfa sem fyrirhugað er að gefa út. Meðalhófsregla í stjórnáslu leiðir til þess að líklegt er að Fjármálaeftirlitið muni í þeim tilvikum almennt veita tiltekinn frest, áður en til afturköllunar leyfis kemur.

Í 3. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að afturkalla leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa ef fjárhagslegar forsendur útgefanda, sem leyfisveiting var reist á, hafa breyst. Verður Fjármálaeftirlitið að leggja mat á þetta atriði og getur við það mat stuðst við reglur sem því er heimilt að setja skv. 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins.

Í 4. mgr. er Fjármálaeftirlitinu heimilað að afturkalla leyfi ef útgefandi gerist brotlegur við ákvæði frumvarpsins. Það er afar mikilvægt fyrir Fjármálaeftirlitið að hafa ótvíræðar heimildir til leyfissviptingar og láta ekki viðgangast brot á reglum um starfsemina, enda eru miklir hagsmunir í húfi og mikilvægt að unnt sé að grípa strax í taumana ef hlutir byrja að fara úrskeiðis. Virk úrræði eftirlitsaðila er hluti af trúverðugleika slíks kerfis.

Um 27. gr.

Ef útgáfa sértryggðra skuldabréfa er hafin og búið er að leggja skuldabréf í tryggingasafn þarf, ef leyfi útgefanda er afturkallað, að taka ákvörðun um hvernig farið skuli með tryggingasafnið og efndir á sértryggðum skuldabréfum. Um getur verið að ræða mikla hagsmuni

sem leiða verður til lykta án þess að tjóni sé valdið umfram það sem óhjákvæmilegt kann að vera. Í þessari grein er lagt til að Fjármálaeftirlitið ákveði hvernig binda skuli enda á þá starfsemi sem stofnað hefur verið til á grundvelli leyfis sem veitt hefur verið. Er lagt til að það geti tilnefnt nýjan vörsluaðila að tryggingasafni og að því verði heimilt að grípa til annarra þeirra ráðstafana sem það metur nauðsynlegar til þess tryggja réttindi þeirra sem eiga sértryggð skuldabréf útgefin af þeim sem leyfi er sviptur. Í húfi eru einnig hagsmunir hluthafa útgefanda, ef við á, og annarra lánardrottna hans.

Um 28. gr.

Í þessari grein eru reglur um tilvik þar sem skuldabréf eru gefin út sem bera öll eða flest einkenni sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu að sértryggð skuldabréf beri, án þess að leyfi hafi verið veitt til þess. Skal þá Fjármálaeftirlitið mæla fyrir um að slíkri starfsemi verði þegar hætt. Í 2. mgr. er mælt fyrir um að slík útgáfa hafi ekki þau réttaráhrif sem mælt er fyrir um í VII. kafla frumvarpsins ef til skipta á búi útgefanda kemur. Hér skal áréttað það sem áður hefur komið fram, að sértryggð skuldabréf er ekki hið sama og „sammingsbundin sértryggð skuldabréf“ (e. structured covered bonds) enda bera þau og það kerfi sem upp er komið vegna þeirra ekki sömu einkenni og sértryggð skuldabréf. Hefur því samþykkt frumvarps þessa ekki áhrif á þá útgáfu sammingsbundinna sértryggðra skuldabréfa sem a.m.k. tvö íslensk fjármálafyrirtæki hafa gefið út til þessa.

Um 29. gr.

Í þessari grein er tillaga að reglum um að ef sá sem fengið hefur leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf hyggst gefa út skuldabréf með forgangsrétti kröfuhafa til einstakra eigna útgefandans verði hann að tilkynna það til Fjármálaeftirlitsins. Ber þeim sem hyggur á slíka útgáfu að tilkynna það til Fjármálaeftirlitsins og gera þar grein fyrir sömu atriðum og ef hann væri að sækja um leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Lagt er til að Fjármálaeftirlitið geti bannað slíka útgáfu ef það álitur hana stofna hagsmunum annarra lánardrottna í hættu.

Um 30. gr.

Í þessari grein eru fyrirmæli um greiðslu kostnaðar Fjármálaeftirlitsins við útgáfu leyfis samkvæmt lögum þessum, þ.m.t. eftirlit hins sjálfstæða skoðunarmanns. Tillagan tekur mið af 7. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Um X. kafla.

Í kaflanum eru þrjár greinar, um stjórnvaldssektir, sáttir og frest til álagningar stjórnvaldssekta.

Um 31. gr.

Í greininni er lagt til að tiltekin brot gegn lögnum varði stjórnvaldssektum. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á útgefendur ef þeir hafa brotið gegn 2. mgr. 7. gr. um samsetningu tryggingasafns, 9. gr. um reglubundið mat á markaðsvirði veðtryggðra eigna í tryggingasafni, 2.–4. mgr. 12. gr. um meðferð á tryggingasafni, 13. gr. um skyldu til að halda skrá eða 1. mgr. 23. gr. um upplýsingaskyldu. Í 32. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögfest verði heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á útgefendur geti numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við. Í 2. másl. 2. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um er að ræða ítrekað brot. Í 3. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 4. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en eðlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 5. og 6. másl. 2. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 3. mgr. greinarinnar er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrot er framið af ásetningi eða gáleysi. Þó er ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssekta og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrot verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrot.

Um 32. gr.

Í greininni er lagt til að mælt verði fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Í tillögunni er ekki aðeins gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka málum með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sátt er því ekki einhliða ákvörðun stjórnvalds, heldur koma hlutaðeigandi málsaðilar einnig að henni. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að hún sé bindandi fyrir aðila, þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið setji nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um 33. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði. Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrot er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögsmæta ástandi linnir og upphaf fyrningarfests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu brot rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsýsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sér fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármála-

eftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki.

Um 34. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um sértryggð skuldabréf.

Frumvarpið er niðurstaða starfshóps sem viðskiptaráðherra skipaði en hópnum var ætlað að semja drög að lagafrumvarpi um sértryggð skuldabréf. Tilgangur frumvarpsins er að skapa umgjörð til þess að viðskiptabankar, sparisjóðir eða lánaþyrirtæki geti hlotið leyfi til þess að gefa út sértryggð skuldabréf sem hafi sérstakan tryggingar- og fullnusturétt í safni eigna sem tilheyra útgefanda hins sértryggða skuldabréfs. Samkvæmt frumvarpinu skal Fjármálaeftirlitið skipa sjálfstæðan skoðunarmann sem hefur eftirlit með sérhverjum útgefanda sem fengið hefur leyfi til að gefa út sértryggð skuldabréf og skal útgefandi greiða honum þóknun fyrir starf sitt. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á tilteknum greinum frumvarpsins sem geta numið frá 50 þús. kr. til 50 m.kr. og renni í ríkissjóð.

Gert er ráð fyrir því að kostnaður Fjármálaeftirlitsins vegna eftirlits aukist óverulega og að sá kostnaður verði fjármagnaður með eftirlitsgjaldi samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999. Í 30. gr. frumvarpsins er kveðið á um gjaldtöku á útgefendur sértryggðra skuldabréfa sem mun færast á tekjuhlið ríkissjóðs, en gjaldinu verður varið til að fjármagna kostnað Fjármálaeftirlitsins við móttöku umsókna, úrvinnslu og útgáfu leyfa. Áætlað er að sá kostnaður verði á bilinu 1–2 m.kr. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á afkomu ríkissjóðs.