



26. ágúst 2019

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-178/2019 í samráðsgátt stjórnvalda

Drög að frumvarpi um takmarkanir á notkun verðtryggingar í lánessamningum til neytenda

Eftirfarandi eru athugasemdir Hagsmunasamtaka heimilanna við einstaka liði frumvarpsins.

1. gr. a-b

Með þessum ákvæðum er lagt til að auk vísitölu neysliverðs megi einnig miða verðtryggingu sparifjár og lánsfjár við vísitölu neysliverðs án húsnæðisverðs. Með því væri í raun verið að fjölga tegundum verðtryggingar en ekki fækka þeim eins og ætti að vera markmiðið.

1. gr. c

Með ákvæðinu er lagt til að í neytendalánum og fasteignalánum til neytenda megi eingöngu miða verðtryggingu við vísitölu neysliverðs án húsnæðis, en ekki þá vísitölu sem innifelur húsnæðisverð og hefur hingað til verið notuð. Þessi breyting er í ósamræmi við a-b liði sem skýtur skökku við. Hvergi í drögnum er útskýrt hvaða grunnviðmiði sú vísitala skuli taka mið af, núverandi vísitölu neysliverðs framreiknaðri án húsnæðiskostnaðar eða upphaflegri vísitölu uppreiknaðri án húsnæðiskostnaðar fram til nútímans og áfram, eða eitthvað annað sem er óskilgreint. Þar sem nú er útlit fyrir að draga muni úr hækkunum á húsnæðisverði og það geti jafnvel tekið að lækka eitthvað, má draga stórlega í efa hvort það sé í raun neytendum til hagsbóta að fella húsnæðiskostnað brott úr verðtryggingu nýrra lána til neytenda á þessum tímapunkti. Þá er gildissvið ákvæðisins afmarkað við lán til neytenda og á það því ekki beinlínis heima í hinum almennu vaxtalögum.

2. gr. a

Með ákvæðinu er lagt til að lögbinda og þrengja leyfilegan lánstíma verðtryggðra lána til neytenda, en samkvæmt núgildandi lögum fer það eftir reglum seðlabankans sem hafa kveðið á um að lágmarki fimm ára lánstíma verðtryggðra lána. Lagt er til að lánstími verði að meginreglu lágmark 10 ár og hámark 25 ár á jafngreiðslulánum til neytenda. Þrátt fyrir það eru gerðar ýmsar undantekningar frá meingreglunni um hámarkslánstíma. Þannig megi áfram verðtryggja jafngreiðslulán til allt að 40 ára sé lántakandi yngri en 35 ára, sem stíglækkar eftir hækkandi aldri. Einnig eru lán til neytenda undir ákveðnum tekjumörkum undanskilin breytingunni ásamt lánum með jöfnum afborgunum. Þannig fela frumvarpsdrögin í raun í sér mismunun á grundvelli aldurs og efnahags þegar kemur að afnámi verðtryggingar, sem er vafamál hvort standist jafnræðisreglu stjórnarskrár. Einnig er veitt undanþága til að verðtryggja fasteignalán allt upp að 50% af veðsetningarhlutfalli á lántökudegi. Samkvæmt núgildandi reglum er hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána 85% og yrði því umfang afnáms verðtryggingar slíkra lána innan við 41% samkvæmt þeirri reglu. Þá er gildissvið ákvæðisins afmarkað við lán til neytenda og á það því ekki beinlínis heima í hinum almennu vaxtalögum.

2. gr. b

Með ákvæðinu er í raun lagt til að seðlabankinn verði sviptur núgildandi heimild til að setja reglur um lágmarkstíma verðtryggðra lána til neytenda. Þannig yrði því tímamarki aðeins breytt með lögum og slíkar breytingar yrðu þar af leiðandi þyngrí í vöfum en með stjórnvaldsfyrirmælum.

Niðurstöður

Samkvæmt framangreindu geta Hagsmunasamtök heimilanna alls ekki fallist á frumvarpsdrög þessi í óbreyttri mynd. Auk þess að vera margvíslegum lögtæknilegum annmörkum háð fela drögin alls ekki í sér afnám verðtryggingar heldur aðeins breytingar á skilyrðum verðtryggingar sem eru til þess fallnar að gera flókið umhverfi verðtryggingar enn flóknara fyrir neytendur, algjörlega að óþörfu.

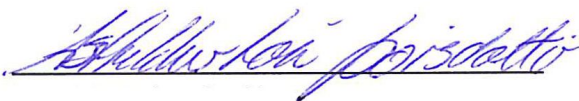
Tillögur um úrbætur

Hagsmunasamtök heimilanna hafa allt frá upphafi lagt skýra áherslu á fortakslaust afnám verðtryggingar lána til neytenda. Það er í raun afar einfalt og myndi gera réttarstöðu neytenda miklu skýrari en sú flækja sem kemur fram í frumvarpsdrögunum. Með umsögn þessari fylgir einföld útfærsla frumvarps um fortakslaust afnám afnám verðtryggingar, sem öll umfjöllun um málið ætti raunverulega að snúast um, fremur en þau hálfköruðu drög sem voru birt í samráðsgáttinni.

Loks má benda á að með lágri verðbólgu í lengri tíma og nýlegum vaxtalækkunum hafa nú einmitt skapast þær aðstæður sem oft hefur verið nefnt að þurfi að vera til að afnema verðtryggingu og er því upplagt að taka nú af skarið í þeim efnum. Lægstu vextir sem eru fáanlegir í dag á óverðtryggðum húsnæðislánum eru 4,85%, en fyrir rúmum áratug voru lægstu vextir verðtryggðra lána á svipuðu reiki og er greiðslubyrði þeirra því að öðru jöfnu álíka viðráðanleg í byrjun fyrir lántakendur, en eftir það er sá munur á þeim að óverðtryggða lánið mun aldrei hækka heldur aðeins lækka. Með hliðsjón af því er ekki eftir neinu að biða með fortakslaust afnám verðtryggingar lána til neytenda.

- 0 -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Fylgiskjal: Frumvarp um afnám verðtryggingar lána til neytenda.

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

...frumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um neytendalán og lögum um fasteignalán til neytenda (afnám verðtryggingar lána til neytenda).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á [lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.](#)

1. gr.

3. mgr. 13. gr. laganna orðast svo:

Neytendalán og fasteignalán til neytenda falla ekki undir ákvæði þessa kafla.

2. gr.

2. másl. 2. mgr. 14. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á [lögum um neytendalán, nr. 33/2013.](#)

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á i-lið 1. mgr. 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „tengd“ í fyrirsögn greinarinnar komi: í.
- b. Orðin „tilgreint“ og „eða bundið“ í 1. tölul. falla brott.
- c. Orðin „tilgreint“ og „eða bundið“ í 2. tölul. falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „tengd“ í 3. másl. 2. mgr. kemur: í.
- b. Í stað orðsins „tengd“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: í.
- c. Í stað orðsins „tengd“ í 5. másl. 3. mgr. kemur: í.
- d. Í stað orðsins „tengd“ í 5. mgr. kemur: í.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. a laganna:

- a. Í stað orðanna „sem tengjast“ í fyrirsögn greinarinnar kemur: í.
- b. Í stað orðsins „tengd“ í 1. mgr. kemur: í.
- c. Í stað orðsins „tengist“ í a-lið 1. mgr. kemur: er í.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. a laganna:

a. Í stað orðanna „sem tengjast“ í fyrirsögn greinarinnar kemur: í.

b. 1. málsl. 1. mgr. orðast svo:

Neytandi á ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum láns í erlendum gjaldmiðlum í lán í íslenskum krónum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. laganna:

a. 1. tölul. 1. mgr. fellur brott.

b. Í stað orðsins „tengt“ í 3. tölul. 1. mgr. kemur: í.

c. 4. tölul. 1. mgr. fellur brott.

d. 2. og 3. mgr. falla brott.

8. gr.

Í stað orðanna „sem tengjast“ í g-lið 30. gr. laganna kemur: í.

III. KAFLI

Breyting á [lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016.](#)

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr laganna:

a. Orðið „verðbætur“ í 9. tölul. fellur brott.

b. 11. tölul. 1. mgr. orðast svo:

Lán í erlendum gjaldmiðlum: Lán í öðrum gjaldmiðli en tekjur neytanda og eignir sem hann ætlar til endurgreiðslu lánsins, eða í öðrum gjaldmiðli en lögeyri þess aðildarríkis sem neytandi er búsettur í.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 12. gr. laganna:

a. 6. tölul. fellur brott.

b. Í stað orðsins „tengist“ í 7. tölul. kemur: er í.

11. gr.

2. mgr. 13. gr. laganna orðast svo:

Lánveitandi eða lánamiðlari skal afhenda neytanda niðurgreiðslutöflu fyrir fasteignalán þar sem miðað er við að vextir og önnur gjöld verði óbreytt til loka lánstímans.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

a. Orðið „verðlags“ í fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

b. 1. tölul. 1. mgr. fellur brott.

c. Í stað orðsins „tengt“ í 3. tölul. 1. mgr. kemur: í.

d. 4. tölul. 1. mgr. fellur brott.

d. 2. mgr. fellur brott.

13. gr.

Orðið „verðlagi“ í 3. mgr. 16. gr. laganna fellur brott.

14. gr.

2. másl. 3. mgr. 18. gr. laganna fellur brott.

15. gr.

3. mgr. 19. gr. laganna fellur brott.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sem tengjast“ í fyrirsögn greinarinnar kemur: í.
- b. Í stað orðsins „tengd“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: í.
- c. Í stað orðsins „tengist“ í 1. tölul. 1. mgr. kemur: er í.
- d. Í stað orðanna „gjalddeyrísáhættu hans“ í 3. tölul. 1. mgr. kemur: áhættu hans af gengisbreytingum.

17. gr.

Í stað orðanna „sem tengjast“ í 4. mgr. 23. gr. laganna kemur: í.

18. gr.

Í stað orðanna „sem tengjast“ í fyrirsögn X. kafla laganna kemur: í.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sem tengjast“ í fyrirsögn greinarinnar kemur: í.
- b. Í stað orðanna „sem tengist“ í 1. mgr. kemur: í.
- c. Í stað orðanna „sem tengist ekki erlendum gjaldmiðlum“ í 2. tölul. 2. mgr. kemur: í íslenskum krónum.
- d. 1. másl. 3. mgr. orðast svo:
Neytandi á ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum láns í erlendum gjaldmiðlum í lán í íslenskum krónum.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 36 gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „verðbætur“ í 2. tölul. kemur: önnur gjöld.
- b. 3. másl. 2. tölul. fellur brott.

21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 53. gr. laganna:

- a. Orðið „verðlags“ í 8. tölul. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „sem tengjast“ í 15. tölul. kemur: í.
- c. Í stað orðanna „sem tengjast“ í 24. tölul. kemur: í.

22. gr.

Í stað orðanna „sem tengjast“ í 1. tölul. 1. mgr. 61. gr. kemur: í.

IV. KAFLI

Gildistaka.

23. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að heimildir til verðtryggingar á lánum til neytenda verði felldar brott úr íslenskum lögum. Í því felst að eftir gildistöku slíkra laga yrði óheimilt að veita neytendum lán með skilmálum um verðtryggingu miðað við hverskonar verðvísitölur, svo sem neysluverð, gengi gjaldmiðla eða hlutabréfa. Að sama skapi er því lagt til að úr lögum um neytendalán nr. 33/2013 og fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 verði felld brott ákvæði sem gera ráð fyrir slíkri verðtryggingu enda yrðu þau þá óþörf. Eftir sem áður yrði þó áfram heimilt að breytilegir vexti óverðtryggðra lána til neytenda taki mið af opinberum viðmiðum eða vísitölum að því leyti sem gert er ráð fyrir í þeim lögum.

1. Inngangur.

Á undanförunum árum hefur verið hávær krafa í samfélaginu um afnám verðtryggingar lána til neytenda og viðhorfskannanir sýnt fram á víðtækan stuðning við þær kröfur. Ýmsir sérfræðingar hafa verið fengnir til að gera skýrslur og sérfræðingahópar skipaðir til að fjalla um málefnið. Þá hafa ítrekað verið lögð fram frumvörp um að afnema eða setja skorður við verðtryggingu með ýmsum hætti, sem ekki hafa náð fram að ganga hingað til.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er því slegið föstu að tekin verði markviss skref á kjörtímabilinu til afnáms verðtryggingar á lánum. Frumvarpi þessu er ætlað að uppfylla það fyrirheit og nýta þær kjöraðstæður sem nú eru til að stíga þau skref að fullu.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarps þessa er að stöðva veitingu verðtryggðra lána til neytenda og taka þannig fyrsta afgerandi skrefið að afnámi þess lánaþyrirkomulags. Ekki er gert ráð fyrir því að sú breyting hafi afturvirk áhrif, en eldri verðtryggð lán muni þó með tímanum hverfa úr umferð jafnvel ef ekki kæmi annað til en eðlilegar uppgreiðslur þeirra.

Þar sem kveðið er á um heimildir til verðtryggingar með lögum er ekki fær önnur leið að settu markmiði en sú að breyta þeim lögum til að girða fyrir veitingu verðtryggðra lána. Með hliðsjón af dómaframkvæmd Hæstaréttar Íslands um ólögsmæta verðtryggingu miðað við gengi erlendra gjaldmiðla eða gengistryggingu, er ljóst að verðtrygging sem er ekki heimiluð sérstaklega með lögum, er óheimil. Þess vegna er farin sú leið að fella lán til neytenda undan gildissviði heimilda til verðtryggingar samkvæmt lögum nr. 38/2001.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með 1. gr. frumvarps þessa er lagt til að undanskilja neytendalán og fasteignalán til neytenda frá heimildum til verðtryggingar lánsfjár. Þannig er gert ráð fyrir því að gildissvið

þeirrar undanþágu nái til allra lána sem falla undir lög um neytendalán nr. 33/2013 eða lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016.

Með því að afnema heimild til verðtryggingar lána til neytenda er girt fyrir að fleiri slík lán verði veitt en eldri lánnum sem eftir standa mun fækka í tímans rás með uppgreiðslum á þeim. Þannig er hér um að ræða eitt skref af mörgum í nauðsynlegri endurskipulagningu á lánaumhverfi neytenda á Íslandi. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að ríkisstjórnin vilji skapa hvata og stuðning til þess að heimili sem það kjósa geti breytt verðtryggðum lánnum í óverðtryggð. Ákveðin skref í þá átt voru tekin með afnámi stimpilgjalda á lánnum, lækkun á lántökugjaldi og öðrum kostnaði við endurfjármögnun. Eftir stendur þó mikilvægt lokaskref sem er að koma böndum á sjálft vaxtastigið, einkum í húsnæðislánnum, en nýlega hefur það einmitt lækkað talsvert og eru taldar horfur á enn frekari vaxtalækkunum á næstu misserum. Einmitt núna eru því kjöraðstæður til afnáms verðtryggingar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er hvorki talið vekja upp sérstakar spurningar um samræmi við stjórnarskrá né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Eins og fyrr segir hefur á undanförunum árum átt sér stað mikil umræða og samráð meðal hinna ýmsu aðila um tillögur um afnám verðtryggingar. Þrátt fyrir alla þá umræðu hefur engin breyting orðið á fyrirkomulagi verðtryggingar og er ljóst að svo mun ekki verða nema með því að taka það skref sem hér er lagt til. Lagabreytingin sjálf er svo einföld að hún þarfnast varla frekara samráðs, heldur fyrst og fremst afgreiðslu.

6. Mat á áhrifum.

Samþykkt frumvarpsins hefði einkum áhrif á tvo hópa, annars vegar lánveitendur á borð við banka, sparisjóði, og önnur lánafyrirtæki, hins vegar neytendur þ.e. almenning.

Áhrifin á lánveitendur yrðu þau helst að þeir gætu ekki lengur veitt verðtryggð lán til neytenda. Með tímanum myndu uppgreiðslur eldri verðtryggðra lána draga úr umfangi verðtryggðra eigna þeirra. Verðtryggðar eignir viðskiptabankanna eru a.m.k. 350 milljörðum króna meiri en verðtryggðar skuldir þeirra, en með tímanum má búast við að uppgreiðslur eldri verðtryggðra lána muni draga smám saman úr þeim ójöfnuði. Það myndi jafnframt skapa þeim aukinn hvata til að leggja sitt af mörkum til þess að halda verðbólgu í skefjum með því að haga ákvörðunum sínum þannig að þær verði síður verðbólguhvetjandi.

Áhrifin á neytendur yrðu meðal annars þau að lánaskilmálar verða auðskiljanlegri og lánskjör gegnsærri. Þannig verður samanburður á lánskjörum auðveldari sem getur stuðlað að virkari samkeppni. Þá myndu neytendur losna við þann óstöðugleika í fjármálum heimila sinna sem leiðir af óvissu um hversu háa fjárhæð þarf að greiða af húsnæðislánnum á hverjum gjalddaga. Slík tilhneiging er reyndar nú þegar byrjuð að koma fram, þar sem upp á síðkastið hefur orðið sú þróun að neytendur leita í auknum mæli í óverðtryggð lán. Er því jafnvel óvíst hvort samþykkt frumvarpsins hefði veruleg áhrif á markaðinn að svo stöddu.

Samþykkt frumvarpsins hefði engin sérstök áhrif á stjórnsýslu ríkisins, enda leggur það ekki neinar nýjar skyldur á herðar stjórnvalda. Þvert á móti gæti það stuðlað að skilvirkara opinberu eftirliti með lánastarfsemi vegna minna flækjustigs í skilmálum lána til neytenda.

Jafnframt væri það til þess að fallið að gera peningastefnu Seðlabanka Íslands skilvirkari, en mikil útbreiðsla verðtryggingar lánsfjár hefur verið talin hamla framgangi hennar.

Með samþykkt frumvarpsins yrði tekið afgerandi skref til þess að afnema verðtryggingu á lánamarkaði fyrir neytendur og koma á sambærilegu lánaumhverfi við flest önnur lönd þar sem lánsfé er einfaldlega verðlagt með vöxtum. Það myndi svo stuðla að stöðugra verðlagi og skapa þannig forsendur fyrir lægri vöxtum, til hagsbóta fyrir neytendur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í kaflanum er kveðið á um afnám heimilda til verðtryggingar lána til neytenda.

Um 1. gr.

Með greininni verður heimild til að verðtryggja neytendalán og fasteignalán til neytenda afnumin. Ákvæði þar að lútandi kemur í stað núverandi 3. mgr. 13. gr. laga um vexti og verðtryggingu sem undanskilur gengistryggð lán og gjaldeyrislán frá gildissviði VI. kafla laganna, en gjaldeyrislán eru engu að síður heimil enda eru þau ekki verðtryggð. Brotfall ákvæðisins eins og það var áður orðað felur því ekki í sér efnislega breytingu.

Um 2. gr.

Með greininni verður sérákvæði laga um vexti og verðtryggingu sem leggur bann við verðtryggingu lána til neytenda miðað við hlutabréfavísitölur felld brott, enda verður það óþarft þar sem öll verðtrygging slíkra lána verður óheimil samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, verði það að lögum.

Um II. kafla.

Ákvæði þessa kafla fela í sér ýmsar lagatæknilegar breytingar á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, í því skyni að fella út vísanir til verðtryggingar miðað við vísitölu neysluverðs eða gengisvísitölur í lánnum til neytenda til samræmis við þá meginbreytingu sem felst í 1. gr. frumvarpsins. Jafnframt er lagt að gerð verði skýrari aðgreining milli annars vegar lána í íslenskum krónum og hins vegar í erlendum gjaldmiðlum.

Um 3.-6. og 8. gr.

Með greinunum er orðalagi ýmissa ákvæða laganna breytt þannig að allar vísanir til verðtryggingar séu afmáðar en þó verði gert ráð fyrir því að raunveruleg lán í erlendum gjaldmiðlum verði áfram leyfileg að sömu skilyrðum uppfylltum og áður. Ekki er gerður greinarmunur á vísitölutengingu eða gengisviðmiðun sem grundvelli verðtryggingar neytendalána enda yrði hvorugt þeirra heimilt samkvæmt 1. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Með greininni eru þeir undirlíðir 25. gr. laganna sem vísa til verðtryggingar miðað við vísitölu neysluverðs eða gengisviðmiða felldir brott, til samræmis við meginmarkmið 1. gr. frumvarpsins. Einnig er skylda Neytendastofu til þess að birta almennar upplýsingar og dæmi sem lánveitendur skulu byggja upplýsingar sínar á felld brott þar sem eðlilegt þykir að

sú skylda eigi fyrst og fremst að hvíla á lánveitendum sjálfum en að hlutverk Neytendastofu sé einkum að hafa eftirlit með því að lánveitendur uppfylli þær skyldur sínar.

Um III. kafla.

Ákvæði þessa kafla fela í sér ýmsar lagatæknilegar breytingar á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, í því skyni að fella út vísanir til verðtryggingar miðað við vísitölu neysluverðs eða gengisvísitölur í lánum til neytenda til samræmis við þá meginbreytingu sem felst í 1. gr. frumvarpsins. Jafnframt er lagt að gerð verði skýrari aðgreining milli annars vegar lána í íslenskum krónum og hins vegar í erlendum gjaldmiðlum.

Um 23. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.