

Umsögn Íbúðalánasjóðs um frumvarp til laga leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlana

Þingskjal 837-485 mál Lagt fyrir Alþingi á 143 löggjafarþingi 2013-2014

Almennt um frumvarpið:

Frumvarp þetta er, svo sem fram kemur í athugasemdum við frumvarpið, hluti af aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána. Í frumvarpinu er því fjallað um skilyrði og fyrirkomulag leiðréttingar vegna verðtryggðra fasteignaveðlana einstaklinga á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2009. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við verkefnastjórn og samráðshóp um framkvæmd höfuðstólslækkunar, þar sem m.a. starfsmenn Íbúðalánasjóðs áttu sæti. Gert er ráð fyrir því að samið sé við Íbúðalánasjóð og aðra lánveitendur á fasteignalánamarkaði sem um framkvæmd úrræðisins og uppgjör vegna leiðréttingarinnar. Lagt er upp með að uppgjörið megi hvorki mynda hagnað né tap hjá fjármálafyrirtækjunum.

Ljóst er að lækkun verðtryggðra lána hefur veruleg áhrif á Íbúðalánasjóð, sem er kröfuhafi meirihluta þeirra lána frumvarpið tekur til. Skilyrði fyrir lánveitingu hjá Íbúðalánasjóði er að lán sé tekið til öflunar eða endurbóta á íbúðarhúsnæði til eigin nota og því uppfylla flestöll lán sjóðsins skilyrði laganna um að vera tæk til að mynda stofn til vaxtabóta. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu eru þessi áhrif ágætlega reifuð. M.a. kemur þar fram að aðgerðin er til þess fallin til lengri tíma að hafa neikvæð áhrif á tekjustreymi sjóðsins með minni vaxtatekjum. Á móti kemur að veðstaða mun væntanlega batna og vanskil munu lækka nokkuð, þar sem lækkun er fyrst ráðstafað til að greiða vanskil láns á 1. veðrétti og síðan til lækkunar á greiðsluþöfnunarreikningi sé hann til staðar. Þar kemur einnig fram að þess megi vænta að uppgreiðslur sjóðsins hækki nokkuð í kjölfar aðgerðanna. Erfitt er að áætla hvert umfang uppgreiðslna verður vegna aðgerðarinnar en þó er rétt að vekja athygli á því að gert er ráð fyrir því að leiðréttingarhluti lánsins sé tryggður með veði í fasteign skuldara og standi áfram á veðinu og því ekki víst að leiðréttingin sem slík verði hvati til sölu eignanna eða endurfjármögnunar þar sem veðstaða eignarinnar verður áfram sú sama.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1 gr.

1. gr. fjallar um markmið laganna sem er um skipan og fyrirkomulag leiðréttingar á verðtryggingu fasteignaveðlana heimila á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2009. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að hér sé um að ræða leiðréttingu á þeim forsendubresti sem kom fram í verðtryggingarvístölum á tímabilinu. Athygli vekur að ekki er í frumvarpinu gefið upp hvaða forsendur liggja til grundvallar. Þannig munu lántakendur verðtryggðra lána ekki geta ráðið af efni frumvarpsins hver þeirra réttur til leiðréttingar verður þar sem endanleg leiðrétting ræðst annarsvegar af heildarfjármagni sem fæst í aðgerðina skv. ákvörðun Alþingis hverju sinni og hinsvegar eftir fjölda umsókna.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er ráðherra veitt heimild til að gera samninga við Íbúðalánasjóð og aðra lánveitendur verðtryggðra lána um framkvæmd og uppgjör á almennri leiðréttingu. Gert er ráð fyrir því að hvorki skapist hagnaður né tap hjá samningsaðila vegna greiðslu ríkissjóðs á leiðréttingarhluta lána. Rétt er að vekja athygli á sérstöðu Íbúðalánasjóðs í þessu efni þar sem verðtryggðar eignir sjóðsins eru að fullu fjármagnaðar með verðtryggðum skuldum sem eru að verulegu leyti óuppgreiðanlegar. Þá liggur sérstaða sjóðsins einnig í því að útlán sjóðsins eru fjármögnuð að mestu út lánstímann. Sjóðurinn getur því ekki greitt upp skuldir á móti uppgreiðslum sem hann mun fá með leiðréttingu verðtryggðra lána. Sjóðurinn væntir þess að tekið verði fullt tillit til þessa í samningum um endurgjald fyrir leiðréttingu.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er fjallað um afmörkun leiðréttingar. Verðtryggð lán þurfa að hafa verið til staðar á tilteknu tímabili, þau þurfa að hafa verið áhvílandi á heimili umsækjanda á því tímabili og þau þurfa einnig að hafa verið viðurkennd sem grundvöllur vaxtabóta á sama tímabili. Eins og áður er fram komið falla flestöll lán Íbúðalánasjóðs þarna undir þar sem skilyrði lánveitingar af hálfu sjóðsins er að lánið sé veitt til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Í 2. mgr. greinarinnar er fjallað um nánari afmörkun og þar kemur fram að leiðrétting taki til áhvílandi lána á sameiginlegu heimili hjóna eða sambýlistólks óháð því hvor aðilinn er skráður fyrir lánum.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur síðan fram að tilkall til leiðréttingar vegna láns til öflunar húsnæðis eigi jafnt við um hjón og einstaklinga sem höfðu sambærilega fjárhagslega samstöðu vegna sambúðar, óháð því hvort viðkomandi var formlega skráður fyrir lánum á því tímabili sem leiðréttingu er ætlað að taka til. Þar kemur jafnframt fram að skilnaður eða samvitaslit hafi ekki í för með sér brottfall réttar til leiðréttingar enda ráðist útreikningur leiðréttingar af stöðu lána sem hvíldu á sameiginlegu heimili á tímabilinu.

Ekki verður hjá því komist að vekja athygli á þeim vanda sem skapast mun vegna þessa.

Réttur til leiðréttingar er þannig tryggður maka, án tillits til þess hvort hann bar fjárhagslega ábyrgð á skuldbindingunni eða var eigandi hinnar veðsettu eignar. Þessi réttur er ekki heldur bundinn við samsköttun, heldur tekið fram að hann gildi fyrir aðila sem uppfylltu skilyrði til samsköttunar. Þannig nýtur fyrirverandi sambúðaraðili eiganda fasteignar og skuldara verðtryggðs húsnæðisláns, sem kaus þó ekki að vera samskattaður honum, réttar til leiðréttingar vegna veðbóta sem til féllu á þessu tímabili.

Það blasir við að þetta ákvæði, verði það óbreytt að lögum, mun leiða til ósanngjarnrar niðurstöðu.

Dæmi: Kona býr í eign sinni og skuldar verðtryggð húsnæðislán. Á árinu 2007 kaupir hún eign með 90% verðtryggðu láni. Í árslok 2007 eignast hún barn með manni og hefur með honum sambúð sem stendur allt forsendutímabilið. Maðurinn er ekki eigandi eignarinnar og ekki skuldari lána. Sambúð lýkur og konan heldur eðli málsins samkvæmt eigninni og skuldinni og ber þannig ein allan forsendubrest vegna lánanna. Skv. ákvæðum 3. gr. á maðurinn rétt til ½ leiðréttingar þar sem þau bjuggu saman á tímabilinu. Ljóst er að í þessu dæmi varð maðurinn ekki fyrir neinum forsendubresti heldur eingöngu konan sem situr uppi með yfirveðsetta eign og fær ekki nema hluta leiðréttingar.

Dæmi Hjón eiga saman fasteign sem er veðsett með verðtryggðum lánum á forsendutímabili. Þau skilja og annar makinn yfirtekur eignina og skuldirnar sem eru nokkuð umfram verðmæti fasteignarinnar. Engar aðrar eignir eru til skipta. Í þessu tilviki skiptist leiðrétting einnig milli beggja aðila og áhvílandi lán á eigninni lækka eingöngu sem svarar helmings þó að allur forsendubresturinn hvíli í raun á þeim aðila sem heldur eigninni og skuldunum.

Íbúðalánasjóður telur mun heppilegra að miða leiðréttingu við skráðan skuldara og eiganda eignar. Í langflestum tilvikum eru báðir aðilar skráðir skuldarar og eigendur en þó svo sé ekki þá kemur leiðrétting báðum til góða ef lán lækka á eign. Til þess að gæta hagsmuna maka sem hefðu átt aukinn eignarhluta í eign við skilnað mætti hugsa sér að sett væri ákvæði um rétt fyrirverandi maka til hlutdeildar í leiðréttingu.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er fjallað um umsókn og umsóknarferli. Gert er ráð fyrir að einstaklingar geti sótt um leiðréttingu vegna verðtryggðra lána á tímabilinu 15. maí til 1. september 2014. Fram kemur að hjón og sambýlistólk geti sótt sameiginlega um leiðréttingu vegna lána sem veittu rétt til vaxtabóta.

Tekið er fram að umsækjendur skuli með umsókn veita lánveitendum heimild til að miðla upplýsingum og gögnum til ríkisskattstjóra um þau fasteignaveðlán sem leiðréttingin nær til. Þar sem ríkisskattstjóri fer með umsóknarferlið væri e.t.v. eðlilegra að orða ákvæðið á þann veg að ríkisskattstjóra væri veitt heimild til að afla gagna frá lánveitendum og að lánveitendur væru þá skyldugir að láta ríkisskattstjóra umbeðnar upplýsingar í té. Engar efnislegar athugasemdir eru gerðar við þessa grein.

Um 5. gr.

Ríkisskattstjóra er falið að annast móttöku umsókna og afgreiðslu þeirra. Íbúðalánasjóður telur að þetta fyrirkomulag sé heppilegt og til þess fallið að stuðla að samræmri afgreiðslu umsókna. Í greininni er tekið fram að framkvæmd á útreikningi sé á ábyrgð lánveitanda sem miðlar upplýsingum til ríkisskattstjóra. Í þessu sambandi ber að benda á ríkisskattstjóri er stjórnvald og er við afgreiðslu umsóknar bundinn af stjórnsýslulögum, m.a. um rannsókn máls.

Ekki eru gerðar efnislegar athugasemdir við greinina að öðru leyti.

Um 6. gr.

6. gr. fjallar um öflun og miðlun upplýsinga. Rétt þykir að benda á að í almennri gagnaöflunarheimild 1. mgr. felst að lánveitendum er gert skylt að veita upplýsingar um fjárhagsmálefni skuldara óháð því hvort skuldari hefur sótt um leiðréttingu eða hvort umsækjandi er ótengdur aðili í dag, líkt og fyrrverandi maki.

Að öðru leyti eru engar athugasemdar eru gerðar við það fyrirkomulag sem hér er lagt til.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er fjallað um aðferð við útreikning leiðréttingar. Engar athugasemdir eru um hann aðrar en þær að viðmiðunarvísitala er ekki birt sem leiðir til þess að ekki er hægt að segja til um hvaða rétt einstaklingar geta átt til leiðréttingar. Í lok greinarinnar kemur fram að leiðrétting og hámark ráðist af hjúskapar- eða heimilisstöðu eins og hún var á hverjum tíma innan leiðréttingartímabils og að heildarsamtala útreiknaðrar leiðréttingar þeirra sem áttu sameign í heimili geti þó að hámarki orðið 4 milljónir króna. Út frá orðalagi 1. mgr. 9. gr. verður hins vegar ekki annað ráðið en að hámarkið ráðist jafnframt af hjúskapar- eða heimilisstöðu eins og hún var í árslok 2013. Mun það leiða til þess að tvöfalt hámark mun gilda um suma umsækjendur, þ.e. þá sem skilgreindir verða saman í heimili á leiðréttingartímabili en hafa lokið hjúskap/sliðið samvistum og tekið saman við annan, sem jafnframt hefur átt rétt til leiðréttingar, og er skilgreindur í heimili með honum í árslok 2013.

Dæmi: Hjón áttu saman fasteign á forsendutímabili. Þau skilja og selja eignina eftir að forsendutímabili lýkur. Vegna áhvilandi lána á tímabilinu eiga þau rétt á leiðréttingu. Reiknuð leiðrétting eru 5 millj. kr. en verður að hámarki 4 millj. kr. og skiptist milli beggja aðila, eða 2 millj. á hvort. Maðurinn tekur saman við aðra konu og hefur sambúð með henni fyrir árslok 2013 í hennar fasteign. Hún átti rétt á 4 millj. kr. leiðréttingu vegna áhvilandi lána á fasteign sinni á forsendutímabili. Samanlögð leiðrétting verður hins vegar 4 millj. kr. í stað 6 millj. þar sem aftur er tekið mið af 4ra millj. kr. hámarki.

Um 8. gr.

Í 8. gr. eru taldir upp þeir liðir sem dragast skulu frá vegna þegar fenginna leiðréttinga.

Talið er eðlilegt að draga þegar fengnar afskriftir frá leiðréttingu enda myndu aðilar að öðrum kosti vera að fá leiðrétt tvisvar sinnum sama forsendubrestinn. Eingöngu er gert ráð fyrir því að þegar fengnar eða ákveðnar afskriftir dragist frá enda ekki hægt að gera ráð fyrir afskriftum sem óvissar eru.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er leiðréttingarfjárhæð skilgreind og tekið fram að fjárhæðin beri hvorki vexti né verðbætur. Þar kemur jafnframt fram að sé leiðréttingarfjárhæð 20 þús. kr. eða lægri, falli hún niður, enda sé kostnaður við aðgerðina það hár að ekki séu forsendur til að ráðast í leiðréttingu fyrir svo lága fjárhæð. Íbúðalánasjóður telur rétt að vekja athygli á því að verulegur hluti vinnu við leiðréttingu hefur þegar farið fram og að ekkert sé því til fyrirstöðu að láta fjárhæðir undir 20.000 kr. renna til myndunar sérstaks persónuafsláttar eins og gert er ráð fyrir í 11. gr. þar sem fjallað er um fjárhæðir undir 200 þús. kr.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er fjallað um birtingu ákvörðunar. Þar kemur fram að umsækjandi geti innan 3ja mánaða frá birtingardegi óskað effir leiðréttingu. Þá kemur þar einnig fram að samþykki umsækjanda er skilyrði fyrir leiðréttingu og að réttur til leiðréttingar falli niður, hafi umsækjandi ekki samþykkt hana innan 3ja mánaða frá birtingardegi.

Íbúðalánasjóður telur rétt að vekja athygli á því að nauðsynlegt er að kynna þetta ákvæði vel þar sem ella eru verulegar líkur á því að margir umsækjendur gæti ekki að þessu og missi því rétt til leiðréttingar.

Þá telur Íbúðalánasjóður ekki ljóst af orðalagi ákvæðisins hvenær birting ákvörðunar á sér stað. Orðalag ákvæðisins bendir til þess að ákvörðun sé birt þegar hún liggur fyrir en í skýringum með ákvæðinu er tekið fram að hugsanlega verði tiltekinn fjöldi birtur hverju sinni eða einstakar úrlausnir.

Rétt er að benda á að þar sem endanleg leiðréttingarfjárhæð mun, samkvæmt frumvarpinu ekki ráðast fyrir en að loknum útreikningi allra umsókna er vandséð hvernig á að vera hægt að birta úrlausnir umsókna þegar þær liggja fyrir.

Um 11. gr.

Í 11. gr. er fjallað um framkvæmd leiðréttingar til lækkunar á höfuðstól. Þar kemur fram að lækkun komi fyrst til lækkunar á fasteignaveðláni sem hafa glatað veðtryggingu. Síðan kemur til lækkunar á húsnæðislánum séu þau til staðar, byrjað á því sem er á fremsta veðrétti. Ekki er ljóst af orðalagi greinarinnar sjálfar við hvaða fasteign er átt eða hvort það sé skilyrði að lánið sem skipt er í leiðréttingahluta sé skuld umsækjenda eða maka. Lagt er til að orðalag greinarinnar sé skýrt nánar með því að taka þar beinlínis fram í 2. mgr., eins og kemur fram í greinargerð með ákvæðinu, að um sé að ræða fasteignaveðlán umsækjenda eða maka. Jafnframt er lagt til að í 3. mgr. sé tekið fram að leiðrétting komi fyrst til framkvæmda á fremsta veðrétti fasteignaveðláns umsækjanda eða maka sem hvíli á fasteign í eigu annars þeirra eða beggja.

Af athugasemdum við greinina má reyndar ráða að þetta sé ætlunin, en tryggara þykir að mælt sé fyrir um þetta í lagatextanum sjálfum til að taka af öll tvímæli.

Jafnframt má benda á það hvort sanngjarnt sé að leiðrétting einstaklings eigi að ráðstafa inn á lán sem viðkomandi er ekki skuldari að og ber enga ábyrgð á, en það sé gert á þeim grundvelli að sá hafi hafið sambúð með eiganda fasteignar með áhvílandi skuldum, sbr. dæmi í umfjöllun um 7. gr.

Í 4. mgr. er síðan fjallað um leiðréttingarhluta láns og segir þar að leiðréttingarfjárhæð myndi nýjan höfuðstól sem skuli bera sömu vexti og frumhluti lánsins frá útreikningsdegi. Af þessu má ráða að gert er ráð fyrir að veðtrygging falli niður á leiðréttingahluta lánsins. Sjóðurinn gerir ráð fyrir að tekið verði tillit til þessa við samninga um bætur vegna leiðréttingar.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er fjallað um sérstakan persónuafslátt. Íbúðalánasjóður hefur engar athugasemdir við efni greinarinnar þar sem efni hennar snýr ekki að sjóðnum.

Um 13. gr.

Í greininni er fjallað um endurupptöku leiðréttingar. Engar athugasemdir eru gerðar við efni greinarinnar.

Um 14. gr.

14. gr. fjallar um úrskurðarnefnd. Þar er gert ráð fyrir að heimilt sé að kæra ákvörðun um fjárhæð leiðréttingar, framkvæmd og endurupptöku. Fram kemur í lokamálsgreininni að kæra fresti framkvæmd leiðréttingarinnar. Rétt er að benda á að samkvæmt 3. mgr. 10. gr. er áskilið að umsækjandi samþykki útreikning og framkvæmd leiðréttingar áður en til leiðréttingar kemur. Þannig kemur ekki til framkvæmdar leiðréttingar fyrir en samþykki liggur fyrir. Varla er gert ráð fyrir því að umsækjandi geti kært ákvörðun sem hann hefur áður samþykkt sérstaklega. Ef



Íbúðalánasjóður

hins vegar er átt er við framkvæmd á síðari stigum, þ.e. um greiðslur ríkissjóðs af lánum eða myndun sérstaks persónuafsláttar, þyrfti það að koma betur fram í ákvæðinu.

Um 15.-19 gr.

Ekki er gerð athugasemd við efni þessara greina frumvarpsins.

Reykjavík 22. apríl 2014

f.h. lögfræðisviðs Íbúðalánasjóðs

Gunnhildur Gunnarsdóttir