

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um neytendalán.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Með frumvarpinu er lögð til ný heildarlöggjöf um neytendalán. Yfirlýstur tilgangur er að tryggja neytendavernd vegna lánastarfsemi. Ákvæði frumvarpsins byggjast á tilskipun Evrópusambandsins en nær með fáeinum undantekningum til allra lána sem veitt eru í atvinnuskyni.

Á Íslandi hafa fasteignalán fallið undir lög um neytendalán allt frá árinu 2000 en nokkur nýmæli eru í frumvarpinu, m.a. eftirlit með svokölluðum smálánum sem eru tiltölulega ný viðbót í lánamöguleikum einstaklinga, auk þess sem almennt eru gerðar auknar kröfur um form og efni neytendalána og upplýsingaskylda lánveitenda til lántakenda er aukin. Þá er sett hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar, sem ekki má verða hærri en 50 hundraðshlutar að viðbættum stýrivöxtum.

Árleg hlutfallstala kostnaðar.

Annar minni hluti fagnar auknu eftirliti með smálánum og auknum kröfum um form og efni neytendalána og upplýsingaskylda lánveitanda. Ákveðin viðleitni er jafnframt til að skerpa enn frekar á reglum um árlega hlutfallstölu kostnaðar, ekki hvað síst hvað varðar hámark hennar og það hvernig eigi að upplýsa neytendur þegar þeir taka verðtryggð lán. Í 3. mgr. 21. gr. er lagt til að ef lánessamningur heimilar verðtryggingu eða breytingu á vöxtum eða öðrum gjöldum sem teljast hluti árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, en ekki er unnt að meta hverju nemi á þeim tíma þegar útreikningur er gerður, eigi árleg hlutfallstala kostnaðar að miðast við þá forsendu að verðlag, vextir og önnur gjöld verði óbreytt til loka lánstímans.

Verðbætur eru og verða langstærsti kostnaðarliður verðtryggðra lána. Viðskiptablaðið áætlaði t.d. að uppsafnaðar verðbætur Íbúðalánasjóðs vegna útlána frá 2008 væru 262 milljarðar kr. Afstaða 2. minni hluta er að rétt væri að afnema verðtryggingu neytendalána, sbr. ályktun flokksþings Framsóknarmanna í febrúar 2013. Þar til svo verður er mjög mikilvægt að neytandi sé upplýstur um þann kostnað sem felst í verðtryggingunni. Athygli efnahags- og viðskiptanefndar hefur verið vakin á því að í 23. mgr. aðfararorða tillögu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að tilskipun um húsnæðislán er skýrt hvernig reikna skuli árlega hlutfallstölu kostnaðar þegar kostnaður er breytilegur og ekki unnt að meta hann að fullu á þeim tíma er samningur er gerður. Í umsögn Arnars Kristinssonar og Aðalsteins Sigurðssonar er þessi hluti tillögunnar þýddur lauslega: „Þar sem árlegri hlutfallstölu kostnaðar verður einvörðungu lýst með dæmi fyrir samningsgerð ætti slíkt dæmi að vera lýsandi. Því skyldi árleg hlutfallstala kostnaðar í slíku tilfelli miðast við meðallíftíma og meðalkostnað sambærilegra lánessamninga sama lánveitanda.“

Í breytingartillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar er lagt til að við 21. gr. frumvarpsins bætist setningin: „Ef lánessamningur heimilar verðtryggingu skal útreikningur

árlegrar hlutfallstölu kostnaðar miðast við ársverðbólgu samkvæmt tólf mánaða breytingu vísitölu neysluverðs.“

Annar minni hluti telur þessa breytingu til bóta, en mikilvægt er að neytandi sé upplýstur reglulega um áhrif verðtryggingar á kostnað af láninu og hafi þá tækifæri og upplýsingar til að meta hvort skynsamlegt sé að leita hagstæðari kjara hjá öðrum lánveitanda. Því leggur 2. minni hluti til að 13. gr., sem varðar breytingar á útlánsvöxtum og áhrifum þeirra á greiðslu eftirstöðva lána, taki einnig til breytinga á verðbótum. Jafnframt að heimildir samningsaðila til að semja um að upplýsingarnar séu veittar með ákveðnu millibili sæti takmörkunum. Eigi skuli líða lengri tími en sex mánuðir á milli þess að neytandi sé upplýstur um breytingarnar og áhrif þeirra á þær fjárhæðir sem greiða skal til loka lánstímans.

Lánshæfis- og greiðslumat.

Í frumvarpinu eru gerðar ákveðnar kröfur um hvernig lánveitandi skuli meta lánshæfi og greiðslumat lántaka. Leiði mat á lánshæfi og greiðslumati í ljós að neytandi hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lánið er lánveitanda óheimilt að veita það, nema neytandi leggi fram veð eða aðrar tryggingar sem eru meira virði en heildarfjárhæð lánsins á þeim tíma sem það er veitt. 2. minni hluti veltir upp þeirri spurningu hvort undantekning eigi að vera á þeirri reglu að lánveitanda sé óheimilt að veita lán ef lántaki hefur ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lánið, og þá sérstaklega er varðar fasteignalán neytenda. Ekki er heldur nægilega skýrt hvaða áhrif það hefur á gildi lánasamnings ef ekki er farið að reglum um lánshæfi- og greiðslumat lántaka. Í nýrri „Ability-to-pay“-reglu sem the Financial Consumer Protection Bureau í Bandaríkjunum hefur sett er lánshæfis- og greiðslumat þeirra sem taka fasteignalán lykilatriði. Þar eru tilgreindir átta þættir sem lánveitandi þarf að líta til áður en lánið er samþykkt:

1. núverandi eða væntar tekjur og eignir (e. current or reasonably expected income or assets),
2. hvort lántaki sé í vinnu eða ekki (e. current employment status),
3. mánaðarlegar afborganir lánsins (e. the monthly payment on the covered transaction),
4. mánaðarlegar afborganir af öðrum lánnum (e. the monthly payment on any simultaenous loan),
5. mánaðarlegar afborganir af skuldbindingum tengdum fasteigninni (e. the monthly payment for mortgage-related obligations),
6. aðrar skuldir og meðlagsgreiðslur (e. current debt obligations, alimony, and child support),
7. mánaðarlegt hlutfall skulda og tekna (e. the monthly debt-to-income ratio or residual income), og
8. skuldasaga (e. credit history).

Gera verður ráð fyrir að greiddar séu mánaðarlegar jafnar afborganir af lánunum yfir lánstímann, og fyrir lán með breytilega vexti er ekki heimilt að miða lánshæfi og greiðslumat við lága upphafsvexti (e. teaser rate). Sérstakar reglur gilda svo um kúlulán (e. balloon payments), lán þar sem aðeins eru greiddir vextir (e. interest-only payments) og lán með neikvæðum afborgunarferli (e. negative amortization).

Lánsveð hafa verið töluvert algeng á Íslandi. Í svari efnahags- og viðskiptaráðherra við fyrirspurn 2. minni hluta um stöðu einstaklinga með lánsveð kom fram að á árunum 2000 til haustins 2011 voru kaupsamningar um íbúðarhúsnæði um hundrað þúsund talsins. Af þeim voru um 10% kaupsamninga fjármagnaðir að hluta með lánsveði, fasteign sem ekki var í eigu kaupanda. Þessi hópur hefur ekki getað nýtt sér svokallaða 110%-leið stjórnvalda. Algengt

var að þessi lán væru tekin að láni hjá lífeyrissjóðum landsins. Hjá sjö stærstu lífeyrissjóðunum var fjöldi skuldara með lánsveð 6.746, þar af voru 3.929 með lán til fasteignakaupa og lánin að upphæð 14 milljarðar kr.

Í nýlegum Markaðspunktum Arion banka er fjallað um lífskjararannsókn Hagstofu Íslands á stöðu íslenskra heimila í samanburði við lífskjör í Evrópu. Þar kemur fram að Íslendingar virðast vera Evrópumeistarar í vanskilum húsnæðislána. Þó er hlutfall mánaðarlegra útgjalda heimilanna sem hlutfall af ráðstöfunartekjum lægra en í mörgum öðrum Evrópulöndum. Velt var upp hvort að skýringa væri að leita í þeirri staðreynd að Íslendingar leggja fyrir á sig að eignast húsnæði og eiga því oft mjög lítið eigið fé í upphafi. Því er minna svigrúm hjá heimilunum til að bregðast við áföllum. Litlir hvatar hafa verið til að spara fyrir kaupum á húsnæði eða búseturétti og hefur 2. minni hluti lagt fram frumvarp um skattaávilnanir vegna húsnæðissparnaðar fyrir ungt fólk og forráðamenn þeirra (sjá þskj. 200 í 197. máli).

Loks má spyrja hvort Íslendingar hafi átt of auðvelt með að taka lán og fjárfesta í húsnæði, miðað við það sem gengur og gerist meðal íbúa annarra Evrópuríkja. Erfiðara er þar fyrir einstaklinga að komast í gegnum greiðslumat þegar þeir leggja loks á sig að eignast húsnæði og því minni líkur á að viðkomandi lendi af og til í vanskilum.

Því varar 2. minni hluti við því að áfram verði hægt að veita lán án þess að liggi fyrir geta lántaka til að greiða sjálfur af láninu.

Er verðtrygging vaxtaígildi?

Mikil umræða hefur verið á undanfögnu um lagalega stöðu verðtryggingar og framkvæmd hennar. Beindu m.a. Hagsmunasamtök heimilanna erindi til umboðsmanns Alþingis er varðar lagastoð fyrir reglum Seðlabanka Íslands um framkvæmd verðtryggingarinnar, auk þess sem nýlega kom fram álit sérfræðings framkvæmdastjórnarinnar um samspil verðtryggingar og neytendatilskipunar Evrópusambandsins.

Eitt af því sem rætt hefur verið er hvort verðtrygging sé ekki í raun breytilegir vextir, eða ígildi breytilegra vaxta. Í áliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar er bent á að ef verðbætur væru ígildi breytilegra vaxta væri óheimilt að kveða á um uppgreiðslugjald á lánnum sem bera breytilega vexti. „Fyrir nefndinni kom fram að ekki væri hægt að jafna þessu tvennu saman enda um ólíkar breytur að ræða.“ Almenna verðtryggingu lána á Íslandi má rekja til laga um stjórn efnahagsmála o.fl., nr. 13/1979. Í 2. mgr. 40. gr. sagði: „Heimilt er að ákveða verðtryggingu í því formi, að sérstakur verðbótaþáttur vaxta, sem sé tengdur verðlagsbreytingum með formlegum hætti, leggist við höfuðstól láns eða sé hluti forvaxta.“ Þarna má skilja að verðtryggingin sé hluti af vöxtum. Þetta getur skipt verulegu máli, því í 12. gr. laga um vexti og verðtryggingu er tilgreint hvernig meggi bæta vöxtum við höfuðstól láns ef vextir eru ekki greiddir á 12 mánaða tímabili. Það má aðeins gera á 12 mánaða fresti, nema um sé að ræða innlánsreikninga lánastofnana.

Almenn lög um fasteignalán.

Annar minni hluti ásamt þingflokki Framsóknarmanna hefur ítrekað kallað eftir almennum lögum um fasteignalán. Fasteignakaup eru stærsta einstaka fjárfesting hvers heimilis og því brýnt að setja skýran lagaramma um þau kaup en ekki fella þau undir almenn lög um neytendalán. Innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er hafinn undirbúningur að endurskoðun með hliðsjón af áformum innan Evrópusambandsins um setningu sérstakra reglna um fasteignalán. Til stóð að frumvarp til laga um veðlán í íbúðarhúsnæði yrði lagt fram á vorþingi, en óvissa er um þau áform.

Í skýrslu verðtryggingarnefndar sem unnin var fyrir efnahags- og viðskiptaráðherra benti meiri hluti nefndarinnar á danska húsnæðislánalöggjöf sem fyrirmynd. Undir þetta hefur ASÍ tekið nýlega. Þar er lagt til að settar verði reglur fyrir alla þá sem veita lán með veði í íbúðarhúsnæði. Dæmi um þau atriði sem þar ættu að vera er lengd lánstíma, lánshæfis- og greiðslumat lántaka, mat á virði veðandlags, hverjir megi lána til kaupa á íbúðarhúsnæði, hvaða greiðsluferfiðleikaúrræði lánveitandi eigi að bjóða og hvernig skuli standa að fjármögnun fasteignalánanna (svokölluð jafnvægisregla þannig að fasteignalánið endurspegli íbúðabréfið). 2. minni hluti telur að flest af þessum ákvæðum skorti í núverandi löggjöf og í frumvarpinu, eða þau gangi ekki nægilega langt til að tryggja heilbrigðan og stöðugan húsnæðislánamarkað.

Annar minni hluti leggur til eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Eftirfarandi breytingar verði á 10. gr.:
 - a. Orðið „augljóslega“ í 1. másl. 3. mgr. falli brott.
 - b. 2. másl. 3. mgr. falli brott.
 - c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Gæti lánveitandi ekki rétttra aðferða við framkvæmd lánshæfis- eða greiðslumats er lánssamningur sem á því er reistur ógildanlegur að kröfu neytanda.
2. Eftirfarandi breytingar verði á 13. gr.:
 - a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. komi nýr málslíður, svohljóðandi: Það sama skal gilda við breytingar á verðbótum.
 - b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Eigi skal þó líða lengri tími en sex mánuðir á milli þess að neytandi er upplýstur um breytingarnar og áhrif þeirra á þær fjárhæðir sem greiða skal til loka lánstímans.

Alþingi, 26. febrúar 2013.

Eygló Harðardóttir.