FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Alþingi
B.t. efnahags- og viðskiptanefndar
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

6. janúar 2016
Tilvísun: 2015120013

Efni: Frumvarp til laga um fasteignalán til neytenda, 383. mál.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis, dags. 8. desember 2015, þar sem óskað var umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um fasteignalán til neytenda. Þess var óskað að umsögnin bærist eigi síðar en 6. janúar 2016.

Nefndin sem vann að samningu frumvarpsins var meðal annars skipuð fulltrúa Fjármálaeftirlitsins.

Fjármáleftirlitið styður framgang frumvarpsins en telur þó ástæðu til að koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri:

Varðandi 4. gr. frumvarpsins Skilgreiningar
Bent er á að hugtökin *gistiríki* og *heimaríki* eru skilgreind í ákvæðinu þrátt fyrir að koma hvergi annars staðar fram í frumvarpstextanum.

Varðandi 42. gr. frumvarpsins *Umsókn og skilyrði skráningar*
Í 4. tölul. 1. mgr. 42. gr. frumvarpsins er kveðið á um það skilyrði fyrir skráningu lánveitanda að hann sé fjárhagslega heilbrigður. Bent er á að framangreint skilyrði er mjög matskennt og er ekki að finna nánari skýringar á fjárhagslegu heilbrigði í athugasemdum við umrætt ákvæði frumvarpsins. Þá er vakin athygli á 19. gr. laga nr. 32/2005 um miðlun vátrygginga sem kveður á um fjárhagslega stöðu vátryggingamiðlara og aðgerðir sem vátryggingamiðlari og Fjármálaeftirlitinu ber að grípa til ef vátryggingamiðlari getur ekki staðið við fjárhagslegar skuldbindingar sínar. Æskilegt er að sambærilegt ákvæði verði að finna í lögum um fasteignalán.

Varðandi 46. gr. frumvarpsins Skilyrði fyrir skráningu
Bent er á að í 3. tölul. 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins er fjallað um hæfisskilyrði stjórnarmanna lánamiðlara, sem starfar sem lögaðili, en æskilegt er að einnig yrði fjallað um hæfisskilyrði framkvæmdastjóra slíkra lánamiðlara til að gæta samræmis við hæfisskilyrði framkvæmdastjóra lánveitenda sbr. 2. tölul. 1. mgr. 42. gr. frumvarpsins.

Þá er vakin athygli á því að hugtakið *óflekkað mannorð,* í 42. og 46. gr. frumvarpsins, er ekki að finna lengur í lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 þegar fjallað er um hæfisskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra. Þess í stað er kveðið á um gott orðspor.

Í ákvæðinu er kveðið á um það skilyrði fyrir skráningu lánamiðlara að hann sé með fullnægjandi starfsábyrgðartryggingu eða aðra sambærilega tryggingu og er ráherra heimilað

skv. 2. mgr. ákvæðisins að kveða á um lágmarksfjárhæð starfsábyrgðartryggingarinnar í reglugerð. Fjármálaeftirlitið bendir á að ákveðins misræmis gæti milli frumvarpsákvæðanna sem kveða á um reglugerðarheimild ráðherra, þar sem til að mynda segir í 3. mgr. 9. gr. að ráðherra *setji* reglugerð um þekkingu og hæfni starfsmanna, en í 2. mgr. 46. gr. segir að ráðherra *geti* í reglugerð ákveðið lágmarksfjárhæð starfsábyrgðartryggingar lánamiðlara. Í 60. gr. frumvarpsins er svo að finna reglugerðarheimild þar sem segir að ráðherra setji reglugerðir um m.a. þekkingu og hæfni starfsmanna og lágmarksfjárhæð starfsábyrgðartryggingar lánamiðlara. Til að gæta samræmis og einnig til að tryggja að ákvæði um lágmarksfjárhæð tryggingar verði sett í reglugerð, telur Fjármálaeftirlitsins að nauðsynlegt sé að 2. mgr. 46. gr. frumvarpsins orðist svo:

Ráðherra setur reglugerð um lágmarksfjárhæð starfsábyrgðartryggingar lánamiðlara skv. 2. tölul. 1. mgr.

Varðandi 52. gr. frumvarpsins Stjórnvaldssektir
Bent er á að samkvæmt 19. tölul 1. mgr. 52. gr. frumvarpsins getur Neytendastofa lagt stjórnvaldssektir á lánveitanda eða lánamiðlara sem brýtur gegn 25. gr. um hámark veðsetningarhlutfalls, en Fjármálaeftirlitið hefur einnig heimild til að sekta fyrir brot gegn umræddri grein sbr. 3. tölul. 1. mgr. 56. gr. frumvarpsins. Þetta eru væntanlega mistök enda mun Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með veðsetningarhlutföllum samkvæmt 3. tölulið 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins. Er því lagt til að 19. tölulið 1. mgr. 52. gr. frumvarpsins verði felldur brott.

Heimildir til beitinga þjóðhagsvarúðartækja
Fjármálaeftirlitið telur mikilvægt að til viðbótar við heimild til að ákveða í reglum hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána, að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, verði a.m.k. sett sambærileg heimild til að ákveða í reglum hámark greiðslubyrðarhlutfalls fasteignalána.

Fjármálaáföll og kreppur sem eiga upptök sín í fasteignabólu og aukningar í skuldsetningu heimila eiga það til að vera kostnaðarsamari, lengri og alvarlegri en áföll sem orsakast að öðrum þáttum. Ástæðan er m.a. að bólumyndunin er drifin áfram af aukinni skuldsetningu (eða gírun) heimila á fjármagnsmarkaði, sem við fall eignaverðs gerir viðsnúning erfiðan þar sem undirliggjandi tryggingar geta orðið ófullnægjandi. Raunvirði fasteigna hefur einnig veruleg áhrif á neysluákvarðanir heimila.[1,2] Mikill samdráttur í neyslu heimila, í kjölfar þess að fasteignabóla springur, getur því haft afdrifarík og víxlverkandi áhrif á rekstrargrundvöll fyrirtækja og lánastofnana.[3]

Veðsetningarhlutfall sem og önnur stjórntæki svo sem greiðslubyrðarhlutfall (e. Debt-Service-to-Income) sem takmarka (eða rýmka) veitingar fasteignalána, hafa þann tilgang að hægja á verðbreytingum á fasteignamarkaði, bæði til hækkunar og lækkunar, í þjóðhagsvarúðarskyni. Virkni þeirra snýr einkum að því að takmarka þá fjárhæð sem kaupendur fasteigna geta að hámarki fengið að láni. Það ræðst af aðstæðum hverju sinni, hvaða stjórntæki henta best.

[1] Case, K. E., Quigley, J. M., & Shiller, R. J. (2005). Comparing wealth effects: the stock market versus the housing market. Advances in macroeconomics, 5(1).
[2] Carroll, C. D., Otsuka, M., & Slacalek, J. (2011). How large are housing and financial wealth effects? A new approach.Journal of Money, Credit and Banking, 43(1), 55-79.
[3] Mian, A. R., Rao, K., & Sufi, A. (2013). Household balance sheets, consumption, and the economic slump. Chicago Booth Research Paper, (13-42).

Katrínartún 2 / 105 Reykjavík / Sími: 520 3700 / Símbréf: 520 3727 / Tölvupóstur: fme@fme.is / www.fme.is

Í nýrri rannsókn írska seðlabankans er möguleg virkni mismunandi þjóðhagsvarúðartækja er tengjast fasteignamarkaði[4] metin og er niðurstaðan sú að takmörkun á heildarfjárhæð fasteignalána miðað við tekjur hafi meiri virkni en veðsetningarhlutfall við þarlendar aðstæður.[5] Slíkt er ekki hægt að heimfæra beint á Ísland en í þessum niðurstöðum felst sterk vísbending um að mikið gagn sé af því að hafa fleiri stjórntæki tiltæk en veðsetningarhlutfallið eingöngu. Í samræmi við það hafa önnur ríki sem innleitt hafa sams konar reglur, eða vinna að því um þessar mundir, horft til fjölbreyttari kosta en veðsetningarhlutfalls.

Í fjármálastöðugleikariti sænska seðlabankans, sem kom út fyrr á þessu ári, er kallað eftir löggjöf til að heimila sænska fjármálaeftirlitinu að setja frekari reglur um veitingu húsnæðislána. Meðal þess sem kallað er eftir eru reglur er varða kröfur um afborganir af höfuðstól fasteignalána og samræmt greiðslumat fyrir lántaka fasteignalána. Einnig er kallað eftir heimild til að ákvarða skuldsetningarhlutfall (e. Debt-to-income, DTI), enda vinnur það vel með veðsetningarhlutfallinu til að takmarka útlánavöxt fasteignalána þegar húsnæðisverð fer hækkandi. [6] Sænski seðlabankinn hefur undanfarið lagt áherslu á að rannsaka húsnæðismarkaðinn í Svíþjóð [7] og hvernig þjóðhagsvarúðartæki virka á hagkerfið. [8] Sérstaklega hefur notkun skuldsetningarhlutfalls sem þjóðhagsvarúðartæki verið skoðuð.[9] Niðurstaða starfsmanna bankans er sú að þjóðhagsvarúðartæki sem takmarkar hvað heimili geta nýtt af ráðstöfunartekjum sínum í afborganir og vexti af fasteignalánum sé mikilvæg viðbót við önnur tæki sem ætlað er að varðveita fjármálastöðugleika.

Í fréttatilkynningu frá því í nóvember s.l. ítrekaði sænski seðlabankinn afstöðu sína og sagði að það ætti að vera í hæsta forgangi hjá sænsku stjórninni að festa í lög umboð til handa fjármálaeftirlitinu að framfylgja þjóðhagsvarúðarstefnu til að hægt sé að minnka þá áhættu sem felst í hækkandi húsnæðisverði og háu og hækkandi skuldahlutfalli sænskra heimila. Þar eru meðal annars nefnd þjóðhagsvarúðartæki sem takmarka getu heimila til að taka á sig aukin fasteignalán. Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá því í desember s.l. er fjallað um efnahagsástandið í Svíþjóð og þar er tekið undir sjónarmið sænska seðlabankans og kallað eftir heimildum til að setja reglur sem takmarka heildarfjárhæð fasteignalána út frá tekjum lántaka.

Fjölmörg önnur lönd Evrópusambandsins hafa nú þegar innleitt þjóðhagsvarúðartæki sem miða að því að takmarka fasteignalán til neytenda. Hinar ýmsu þjóðir hafa beitt mismunandi þjóðhagsvarúðartækjum til að ná þessu fram enda aðstæður breytilegar milli landa.

---

[4] Dæmi um þjóðhagsvarúðartæki sem takmarka heildarfjárhæð fasteignalána miðað við tekjur eða greiðslugetu lántaka eru t.d. greiðslubyrðarhlutfall (e. Debt-Service-to-Income, DSTI), skuldsetningarhlutfall (e. Debt-to-Income, DTI) og lánahlutfall (e. Loan-to-Income, LTI).

[5] Kelly, R., McCann, F. & O'Toole. C. (2015). Credit conditions, macroprudential policy and house prices. Kynning frá EBA Policy Research Workshop 2015. (https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1018121/Kelly,%20McCann,%20O'Toole+-+Credit+conditions,%20macroprudential+policy+and+house+prices+-+Presentation.pdf)

[6] Sveriges Riksbank, 2015a, Financial Stability Report, 2015:1.

7 Emanuelsson, Melander og Molin (2015). Financial risks in the household sector, Economic commentaries, Sveriges Riksbank, nr. 6, 2015.

8 Guibourg og Lagerwall (2015). How is the economy affected by macroprudential policy measures?, Economic commentaries, Sveriges Riksbank, nr. 9, 2015.

9 Alfelt, Lagerwall og Ölcer (2015). An analysis of the debt-to-income limit as a policy measure, Economic commentaries, Sveriges Riksbank, nr. 8, 2015.

Katrínartún 2 / 105 Reykjavík / Sími: 520 3700 / Símbréf: 520 3727 / Tölvupóstur: fme@fme.is / www.fme.is

Englandsbanki hefur til að mynda takmarkað lánahlutfall (e. Loan-to-Income, LTI) þannig að ekki meira en 15% af heildarfjárhæð lánveitinga til fasteignakaupa mega vera með hærra lánahlutfall en 4,5. Seðlabanki Eistlands hefur nýverið takmarkað greiðslubyrðarhlutfall við 50%, þó með samskonar undanþágu og Englandsbanki. Tékkneski seðlabankinn hefur einnig sett á hámark greiðslubyrðarhlutfalls upp á 35% fyrir tekjulægri hópa en 60% fyrir þá sem teljast tekjuháir. Í Ungverjalandi eru einnig hámörk á greiðslubyrðarhlutföllum en þó mismunandi eftir tekjum lántaka og í hvaða gjaldmiðli lánað er. Í samræmi við rannsókn írska seðlabankans, sem áður var fjallað um, hefur bankinn sett reglur um hámark lánahlutfalls, þó með sambærilegri undanþágu og Englandsbanki.

Eins og sést af þessari upptalningu þá er þjóðhagsvarúðartækjum sem miða að því að takmarka skuldsetningu heimila og vinna gegn bólumyndun á fasteignamarkaði beitt á mismunandi hátt, allt eftir aðstæðum og undirliggjandi áhættuþáttum. Það er því mikilvægt að hægt sé að grípa til fjölbreyttra þjóðhagsvarúðartækja eftir því sem við á. Eitt af meginhlutverkum fjármálastöðugleikaráðs skv. c-lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 66/2014, er *„að skilgreina þær aðgerðir, aðrar en beitingu stjórntækja Seðlabanka Íslands í peningamálum, sem eru taldar nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika“*. Til þess að ráðið geti sinnt þessu hlutverki sínu er ljóst að nægjanleg þjóðhagsvarúðartæki þurfa að vera til staðar sem vinna gegn fjármálalegum óstöðugleika sem getur verið af mismunandi toga og kallað á ólíkar aðgerðir.

Við núverandi aðstæður á fasteignamarkaði á Íslandi er til að mynda hætta á að hámark veðsetningarhlutfalls hafi ekki mikla virkni nema að það verði ákvarðað mjög lágt, sem hefði mögulega miklar ófyrirséðar aukaverkanir.

Fjármálaeftirlitið telur því mikilvægt að auk heimildar til að ákvarða hámark veðsetningarhlutfalls verði að minnsta kosti sett í umrædd lög sambærileg heimild varðandi greiðslubyrðarhlutfall. Lagaákvæðin gætu verið orðuð á eftirfarandi hátt:

X. gr
Hámark greiðslubyrðarhlutfalls

Fjármálaeftirlitinu er heimilt, að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, að ákveða í reglum hámark greiðslubyrðarhlutfalls fasteignalána.

Hámark greiðslubyrðarhlutfalls í reglum settum skv. 1. mgr. getur numið frá 25% til 50% og getur verið mismunandi eftir lánaflokkum og hópum neytenda. Í reglum settum skv. 1. mgr. skal heimilað aukið svigrúm við veitingu fasteignaláns til fjármögnunar kaupa á fyrstu fasteign.

Lánveitanda er óheimilt að veita fasteignalán til neytanda ef það leiðir til þess að greiðslubyrðarhlutfall neytanda fer yfir hámark í reglum settum skv. 1. mgr.

X. gr.
Útreikningur greiðslubyrðarhlutfalls

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að kveða nánar á um útreikning greiðslubyrðarhlutfalls í reglum, svo sem til hvaða lána skuli líta til við útreikninginn.

Katrínartún 2 / 105 Reykjavík / Sími: 520 3700 / Símbréf: 520 3727 / Tölvupóstur: fme@fme.is / www.fme.is

Verði ekki talin ástæða til að veita Fjármálaeftirlitinu umrædda heimild þá telur Fjármálaeftirlitið að skoða beri gaumgæfilega hvort ástæða sé til að fylgja fordæmi Noregs og setja í lögin heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð um hámark greiðslubyrðarhlutfalls og önnur sambærileg stjórntæki í þjóðahagsvarúðarskyni.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Jón Þór Sturluson

Guðrún Finnborg Þórðardóttir

Katrínartún 2 / 105 Reykjavík / Sími: 520 3700 / Símbréf: 520 3727 / Tölvupóstur: fme@fme.is / www.fme.is