

4. desember 2020

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 38. mál á 151. löggjafarþingi

Vextir og verðtrygging o.fl. (afnám verðtryggingar)

Hagsmunasamtök heimilanna ("samtökin") hafa allt frá stofnun þeirra í ársbyrjun 2009 barist fyrir afnámi verðtryggingar og fagna því fram komnu frumvarpi þess efnis. Að þessu sögðu vilja samtökin þó gera ákveðnar athugasemdir við framsetningu og útfærslu þess. Þrátt fyrir titil frumvarpsins er efni þess í raun þrjúþætt og verður því fjallað hér á eftir um hvert þeirra atriða fyrir sig.

1. gr. afnám verðtrygginga

Þessi grein frumvarpsins felur í sér hina eiginlegu tillögu um afnám verðtryggingar, með því að setja sérstaklega fram í 14. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu að óheimilt verði að verðtryggja neytendalán eða fasteignalán til neytenda. Þetta er í raun óþarft þar sem það er meginregla íslenskra laga að verðtrygging sé óheimil nema að því leyti sem fyrir því er sérstök heimild í lögum. Núverandi heimildir til verðtryggingar er að finna í VI. kafla laga nr. 38/2001 en gildissvið þeirra er afmarkað í 13. gr. laganna. Einfaldasta leiðin til að ná markmiði umræddrar frumvarpsgreinar væri því að undanskilja neytendalán og fasteignalán með öllu undan gildissviði kaflans. Það mætti gera með því að breyta 3. mgr. 13. gr. laganna þannig að hún orðist svo: "*Neytendalán og fasteignalán til neytenda falla ekki undir ákvæði þessa kafla*" og fella 2. másl. 2. mgr. 14. gr. brott, sem yrði þá óþarfur.

Samtökin vilja jafnframt benda á að með ofangreindri breytingu yrðu mörg ákvæði laga nr. 33/2013 um neytendalán og laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda úrelt þar sem þau gera ráð fyrir verðtrygðum lánveitingum. Næði breytingin fram að ganga væri því rétt að ráðast í "lagahreinsun" á viðkomandi lögum til að fella brott hin úreltu ákvæði. Samtökin hafa lagt drög að frumvarpi sem felur þetta í sér ásamt því að fara ofangreinda leið til afnáms verðtryggingar (sjá fylgiskjal II).

2. gr. frysting vísitölu neysliverðs

Hagsmunasamtök heimilanna eru heilshugar fylgjandi því að verja heimilin fyrir verðbólguþroti sem gæti orðið vegna efnahagslegra afleiðinga heimsfaraldurs kórónuveiru. Það er tímabundið ástand og nýtilkomið, ólíkt þörfinni fyrir afnám verðtryggingar til framtíðar sem á sér langan aðdraganda. Þess vegna færi betur á því að þessi tvö efnisatriði kæmu fram sem aðskilin mál, frekar en í einu og sama frumvarpinu, svo það útiloki ekki annað þeirra ef hitt skyldi ekki hljóta brautargengi.

Einnig verður að benda á að frysting vísitölu neysliverðs er ekki góð leið til að ná markmiðinu, því án mælikvarða er ekki hægt að meta verðlag. Betra væri að setja ákvæði í lög nr. 38/2001 þess efnis að tímabundið skuli ekki reikna verðtryggingu miðað við hærri vísitölu en nú er í gildi.

3. gr. undanbága frá lánshæfis- og greiðslumati

Hér kemur fram athyglisverð hugmynd um að undanþiggja endurfjármögnun verðtryggðra lána með óverðtryggðum frá lánshæfis- og greiðslumati. Hagsmunasamtök heimilanna hafa reyndar haft slíkar hugmyndir til skoðunar um allnokkurt skeið með tilliti til þróunar lausna, enda séu þær til þess fallnar að liðka fyrir því að neytendur geti valið um að færa sig úr verðtryggingarumhverfinu.

Samtökin benda á að skylda til að gera lánshæfis- og greiðslumat leiðir af Tilskipun 2014/17/ESB sem kveður á um lágmarkssamræmingu neytendaverndar vegna fasteignalána. Óvíst er hvort það uppfylli þá lágmarkssamræmingu að slaka á kröfum til lánshæfis- og greiðslumats, sem hafa það markmið að vernda neytendur fyrir yfirsuldsetningu. Frumvarpsgreinin getur því hugsanlega litlu bætt við þá undanþágu sem þegar er í 1. tl. 1. mgr. 23. gr. laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda og gildir almennt um endurfjármögnun ef hún leiðir ekki til hærri greiðslubyrði.

Samtökin benda jafnframt á að umrætt ákvæði þýðir aðeins að ekki sé skylda til að gera lánshæfis- og greiðslumat, en það útilokar þó ekki lánveitendur frá því að setja það engu að síður sem skilyrði fyrir endurfjármögnun, eins og reynslan hefur sýnt. Samtökin telja því að ganga þurfi lengra og lögfesta **rétt** neytenda til að breyta verðtryggðum lánnum í óverðtryggð, án slíkra skilyrða.

Samtökin hafa lagt drög að frumvarpi (sjá fylgiskjal III) til að ná ofangreindu markmiði með því að setja ákvæði í lög nr. 33/2013 um neytendalán og lög nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda, sem veiti neytendum **rétt** til þess að breyta eftirstöðvum verðtryggðra lána í óverðtryggð án endurnýjunar lánshæfis- og greiðslumats, að þeim hóflegu skilyrðum uppfylltum að eldra lánið sé ekki í verulegum vanskilum og breytingin leiði ekki til hækkunar skuldar eða greiðslubyrði.


Útreikningar samtakanna benda til þess að breyting sem þessi gæti gagnast flestum sem eru fastir í gömlum verðtryggðum lánnum með óhagstæðari kjörum en bjóðast í dag. Fram til ársins 2010 voru algengir vextir verðtryggðra fasteignalána á bilinu 4-5% en hafa síðan þá farið lækkandi. Sé miðað við 4,5% vexti á verðtryggðu láni myndi breyting yfir í óverðtryggt lán á lægstu núgildandi bankavöxtum í öllum tilvikum leiða til **lægrri** greiðslubyrði, óháð því hvenær lánið var tekið á því tímabili.

Sem dæmi má nefna að fyrir hverjar 10 milljónir króna eftirstöðva gæti greiðslubyrðin af slíku láni **lækkað** um 7-9 þúsund krónur á mánuði eftir því hvenær það var tekið. Þessi fjárhæð stendur í beinu hlutfalli við fjárhæð eftirstöðvanna, þannig að af 20 milljónum sparast 14-18 þúsund; af 30 milljónum 21-27 þúsund; 40 milljónum 28-36 þúsund, og svo framvegis. Auk þess myndi slík breyting hafa þann ótvíræða kost í för með sér að höfuðstóll lánsins muni aldrei frammar hækka!

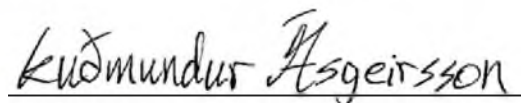
Hagsmunasamtök heimilanna styðja allt sem stuðlar að því neytendur geti auðveldlega fært sig yfir í óverðtryggð lán, með því langtímamarkmiði að útrýma verðtryggingu lána til neytenda.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Fylgiskjal I.

Spurt og svarað um afnám verðtryggingar lána til neytenda

Af hverju að leggja bann við einhverju?

Með afnámi verðtryggingar lána til neytenda er í raun ekki átt við bann heldur afnám heimildar. Það er meginregla íslenskra laga samkvæmt dómafordæmum,¹ að verðtrygging lánsfjár er óheimil nema að því leyti sem er sérstaklega heimilað með lögum. Núgildandi heimildir til verðtryggingar lánsfjár eru í VI. kafla laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Tillögur um að undanþiggja lán til neytenda frá þeim kafla snúast því um að þrengja þær heimildir sem þegar gilda um verðtryggingu lánsfjár, en ekki að leggja bann við neinu sem annars væri frjálst án þeirra sérstöku lagaheimilda.

Hvers vegna ætti ekki að heimila verðtryggingu lána til neytenda?

Vegna þess að hún er skaðleg, ekki aðeins neytendum sem undirgangast verðtryggðar skuldbindingar heldur einnig við heildarhagsmuni neytenda. Ástæður þess eru ekki endilega öllum kunnar, en sýnt hefur verið fram á að mikil útbreiðsla verðtryggingar í fjármálakerfinu hefur þá hliðarverkun á aðrar hagstærðir á borð við vaxtastig og verðbólgu að þær verða sveiflukenndari, ýktari og meira íþyngjandi en ella.² Útbreidd verðtrygging er þannig sjálfstæð uppspretta óstöðugleika og afnám hennar í lánum til neytenda væri því mikilvægt skref í átt að stöðugra og betra fjármálakerfi. Það eru góðar ástæður fyrir því að notkun ýmissa hluta sem eru skaðlegir neytendum eða umhverfinu er óleyfileg og sömu lögmál hljóta einnig að eiga við á sviði fjármálamarkaðar fyrir neytendur.

Það er almennt viðurkennt sjónarmið að neytendur eigi rétt á því að vörur og þjónusta sem þeim bjóðast séu hvorki skaðleg velferð þeirra né umhverfinu. Þess vegna ætti ekki að leyfa óheft framboð fjármálaafurða sem geta haft skaðleg áhrif á neytendur og fjármálaumhverfi þeirra.

Hvað verður um verðtryggingu lífeyrisréttinda við afnám verðtryggingar?

Slíkar áhyggjur hafa vissulega komið fram, en staðreynd málsins er sú að lífeyrissjóðir þurfa ekki að veita verðtryggð lán til að geta veitt verðtryggðan lífeyri eins og er raunin í mörgum öðrum löndum sem mætti nefna til samanburðar. Fjárfestingarstefna lífeyrissjóða er margvísleg og mun flóknari en inntak spurningarinnar gefur til kynna. Verðtryggð útlán til neytenda eru nú í mesta lagi um 7% af heildareignum lífeyrissjóða og eru því ekki úrslitabáttur um afkomu þeirra.³ Þá er rétt að nefna að lífeyrissjóðir hafa mjög sjaldan tapað á lánveitingum til sjóðfélaga heldur hafa stærstu skakkaföll þeirra hlotist af fjárfestingum í allskonar ævintýraverkefnum í atvinnulífinu sem hafa svo farið á hausinn eins og í bankahruninu 2008. Þá kom einmitt á daginn að lífeyrisréttindi reyndust ekki betur “verðtryggð” en svo að ef lífeyrissjóður verður fyrir tapi vegna misheppnaðra ævintýrafjárfestinga þá eru lífeyrisréttindin einfaldlega skert í sama hlutfalli hjá öllum sjóðfélögum. Þetta hafði ekkert með sjóðfélagalán að gera heldur að hlutabréf fyrirtækja sem lífeyrissjóðir höfðu keypt urðu verðlaus á skömmum tíma. Afnám verðtryggingar lána til neytenda myndi í þessu samhengi hafa hverfandi, ef nokkur áhrif á lífeyrissjóði, enda gætu þeir hæglega fundið ýmsa aðra góða fjárfestingarkosti. Afnám verðtryggingar lána til neytenda þarf því alls ekki að skerða hagsmuni lífeyrisþega.

¹ Sjá td. Hrd. 92/2010 og Hrd. 153/2010.

² Jacky Mallett, „An examination of the effect on the Icelandic Banking System of Verðtryggð Lán (Indexed-Linked Loans)“ 15. febrúar 2013, ísl. þýð. <<https://www.nevtendatorg.is/index.php/efnahagsmal/ahrif-verdtryggra-utlana>> og Ólafur Margeirsson, „Nokkrir yfirlýstir kostir verðtryggingar, þegar fræðin stangast á við raunveruleikann“ erindi flutt á opnum fundi í Háskólabíói Reykjavík, 7. október 2017.

³ Sjá hagtölur Seðlabanka Íslands.

Er ekki verðbólga vandamálið frekar en verðtryggingin?

Svarið við þessari spurningu kom í raun fram hér að framan. Samhengi verðbólgu og verðtryggingar er þannig að án útbreiddrar verðtryggingar ætti seðlabankinn auðveldara um vik að hemja verðbólgu með því að beita þeim stýritækjum sem hann ræður yfir. Svo dæmi sé tekið hefðu vaxtaávarðanir hans meiri áhrif til skemmri tíma og yrðu þannig skilvirkari. Verðbólga er margslungið fyrirbæri, en það gerir enn erfiðara að hemja hana ef verðtrygging er mjög útbreidd í fjármálakerfinu.

Eru verðtryggð lán ekki hagstæðari fyrir lágtækjufólk?

Nei, þessu er stundum haldið fram, en er alls ekki satt. Þvert á móti eru þau frekar til þess fallin að festa lágtækjufólk í skuldagildru sem getur verið erfitt að komast upp úr ef lágar tekjur eru viðvarandi ástand til lengri tíma. Neytendur með lágar tekjur eru í raun blekkir til að taka frekar verðtryggð lán með því að miða greiðslumat aðeins við greiðslubyrði í upphafi lánstímans án þess að taka hækkun hennar á lánstímanum vegna verðtryggingar með í reikninginn. Ef miðað er við greiðslubyrðina í heild á lánstímanum koma óverðtryggð lán nánast alltaf betur út í þeim samanburði.

Sem dæmi má nefna íbúðalánakjör Landsbankans í nóvember 2020 miðað við 20 milljón kr. lán:⁴

- Verðtryggt: árleg hlutfallstala kostnaðar 5,63%, heildarkostnaður 26.779.941 kr.
- Óverðtryggt: árleg hlutfallstala kostnaðar 3,58%, heildarkostnaður 17.189.573 kr.

Mismunurinn á upphaflegri greiðslubyrði þessara lána er aðeins 3.341 kr. (og hratt lækkandi), sem er ekki hátt gjald að greiða til þess að tryggja að höfuðstóll lánsins muni aldrei hækka. Augljóst er hvor valkosturinn er hagstæðari, hvað svo sem greiðslumat kann að segja til um sem tekur aðeins mið af greiðslubyrði í upphafi, þó hún verði alltaf þyngrri af verðtryggðu láni að fáum árum liðnum.

Útreikningar sýna jafnframt að eldri verðtryggð lán sem voru tekin á föstum vöxtum yfir 4% er í öllum tilvikum hagkvæmt að endurfjármagna með óverðtryggðum lánum á þeim kjörum sem nú bjóðast, hvort sem miðað er við greiðslubyrði eða heildarlántökukostnað það sem eftir er lánstímans.

Hvað með valfrelsi neytenda?

Það er ein af grundvallarforsendum neytendaréttar að neytendur eigi rétt á því að vörur og þjónusta sem þeim bjóðast hafi ekki skaðlega eiginleika í för með sér. Þess vegna er það í raun ekki spurning um valfrelsi hvort neytendur eigi að hafa valkosti sem eru skaðlegir fyrir þá eða aðra. Þvert á móti er það inntak neytendaréttar að vernda neytendur fyrir skaðlegum markaðsháttum. Er því nauðsynlegt fyrir neytendur að þeir geti byggt rétt sinn á skýrum og skiljanlegum lagareglum.

Valfrelsi neytenda ætti öðru fremur að byggjast á fræðslu um kosti, ókosti og skaðsemi mismunandi lánsforma með því markmiði að gera neytendum kleift að velja bestu kostina. Verðtrygging mætti vera í viðskiptum fagfjárfesta, en hana ætti hins vegar að afnema úr viðskiptum neytenda.

Hagsmunasamtök heimilanna, 4. desember 2020.

⁴ Íbúðalánareiknivél

<<https://www.landsbankinn.is/einstaklingar/lan-og-fiarmognun/ibudalan/?Reiknivél=opin>>

Fylgiskjal II.

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 1. másl. 3. mgr. kemur: í.
- b. 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. másl. 1. mgr. orðast svo:

Neytandi á ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum láns í erlendum gjaldmiðlum í lán sem er ekki í erlendum gjaldmiðlum séu lánsfjárhæð og veð sem hann leggur fram til tryggingar láns ekki í sama gjaldmiðli.

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 „gjaldeyrisáhættu 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. másl. 1. mgr. kemur: í.
- c. Í stað orðanna „tengist ekki“ í 2. tölul. 2. mgr. kemur: er ekki í.
- d. 1. másl. 3. mgr. orðast svo:
Neytandi á ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum fasteignaláns í erlendum gjaldmiðlum í fasteignalán sem er ekki í erlendum gjaldmiðlum séu lánsfjárhæð og veð í íbúðarhúsnæði sem hann leggur fram til tryggingar láns ekki í sama gjaldmiðli.

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 vextir óverðtryggðra lána til neytenda taki mið af opinberum viðmiðum eða vísitölum að því leyti sem gert er ráð fyrir í þeim lögum.

1. Inngangur.

Um langt árabil hefur verið hávær krafa í samfélaginu um afnám verðtryggingar lána til neytenda og margar viðhorfskannanir sýnt fram á viðtækan 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. Tilefni 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 edlilegar 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 ólögmæta 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. Með þessu er gert ráð fyrir því að áhrif breytingarinnar muni ná til allra lána sem verði veitt samkvæmt lögum um neytendalán nr. 33/2013 eða lögum 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 lánum 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 lánum í óverðtryggð. Ákveðin skref í þá átt voru tekin með afnámi stimpilgjalda á lánum, lækkun á lántökugjaldi og öðrum kostnaði við endurfjármögnun lána. Lokaskrefið á þeirri vegferð er að koma böndum á sjálft vaxtastigið, einkum í húsnæðislánum, en nýlega hefur það einmitt lækkað verulega og 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 hvað þau muni skulda 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 stórauðnum 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 verði það óþarft þar sem öll verðtrygging slíkra lána yrði óheimil samkvæmt 1. gr. frumvarpsins.

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 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 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 undirliðir 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 til 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.

Fylgiskjal III.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um neytendalán og lögum um fasteignalán til neytenda
(endurfjármögnun verðtryggðra lána).

Frá/Flm.: ...

I. KAFLI

Breyting á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum.

1. gr.

Á eftir 18. gr. a laganna kemur ný grein, 18. gr. b, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Verðtryggð lán.

Neytandi á ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum verðtryggðs láns í óverðtryggt lán, án endurnýjunar lánshæfis- og greiðslumats, að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. Lánið sé ekki í verulegum vanskilum.
2. Heildarskuld neytanda hækki ekki við breytinguna.
3. Greiðslubyrði neytanda hækki ekki við breytinguna.

Lánveitanda er í tengslum við breytingu samkvæmt 1. mgr., aðeins heimilt að krefja neytanda um gjöld sem byggjast á hlutlægum grunni vegna kostnaðar við breytinguna.

2. gr.

Við 36. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvæði 18. gr. b. gilda um alla lánssamninga sem falla undir lög þessi og lánssamninga sem féllu undir fyrri lög um neytendalán nr. 30/1993 sbr. lög nr. 121/1994.

II. KAFLI

Breyting á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016.

3. gr.

Í stað orðsins „og eru með breytilegum vöxtum“ í fyrirsögn X. kafla laganna kemur: eða eru með breytilegum lántökukostnaði.

4. gr.

Á eftir 33. gr. laganna kemur ný grein, 33. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Verðtryggð lán.

Neytandi á ávallt rétt á að breyta eftirstöðvum verðtryggðs láns í óverðtryggt lán, án endurnýjunar lánshæfis- og greiðslumats, að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. Lánið sé ekki í verulegum vanskilum.
2. Heildarskuld neytanda hækki ekki við breytinguna.
3. Greiðslubyrði neytanda hækki ekki við breytinguna.

Lánveitanda er í tengslum við breytingu samkvæmt 1. mgr., aðeins heimilt að krefja neytanda um gjöld sem byggjast á hlutlægum grunni vegna kostnaðar við breytinguna.

5. gr.

Við 63. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvæði 33. gr. a gilda um alla lánsamninga sem falla undir lög þessi.

III. KAFLI

Gildistaka.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að neytendum verði veittur réttur til að fá verðtryggðum lánnum sínum breytt yfir í óverðtryggð lán, án endurnýjunar láns hæfis- og greiðslumats, en þó að eftirfarandi skilyrðum uppfylltum:

1. Lánið sé ekki í verulegum vanskilum.
2. Heildarskuld neytanda hækki ekki við breytinguna.
3. Greiðslubyrði neytanda hækki ekki við breytinguna.

Með þessu er stefnt að því ryðja úr vegi hindrunum fyrir neytendur sem vilja færa sig úr verðtryggðum lánnum yfir í óverðtryggð lán og stuðla þannig að því að þeir hafi ótvíræðan og raunhæfan valkost um að afnema verðtryggingu lána sinna hvenær sem er. Frumvarpinu er því meðal annars ætlað að ná til neytenda sem hafa áður tekið verðtryggð lán í gildistíð fyrri laga á þessu sviði á tímabilum þegar lánskjör voru talsvert óhagstæðari en nú bjóðast. Þessi hópur ætti því að geta endurfjármagnað lán sín og fengið að njóta hagstæðari kjara.

Skilyrðin sem eru sett til að njóta breytiréttar samkvæmt frumvarpinu eru ætluð til þess að vera málefnaleg, hófleg og tryggja jafnræði milli lánveitenda og neytenda. Þannig er gert ráð fyrir því að ef neytandi er í skilum og breyting úr verðtryggðu láni yfir í óverðtryggt sé honum til hagsbóta, þá samræmist það jafnan heilbrigðum viðskiptaháttum lánveitenda að gefa honum kost á því að gera slíka breytingu á láninu án verulegra hindrana.

Sérstaklega er tekið fram að lánveitanda sé ekki heimilt að krefja neytanda um gjöld fyrir breytingu úr verðtryggðu láni yfir í óverðtryggt lán, umfram nauðsynlegan kostnað við að framkvæma breytinguna, sem skuli þá byggjast á hlutlægum grunni.

Ahrif frumvarpsins lúta einkum að því að greiða fyrir því að neytendur geti haft valfrælsi um að skipta yfir í óverðtryggð lán. Það myndi stuðla að markmiðum ríkisstjórnarsáttmálans um að taka skref í átt að afnámi verðtryggingar og skapa hvata og stuðning til þess að heimili sem það kjósa geti breytt verðtryggðum lánnum í óverðtryggð. Jafnframt væri það til þess fallið að auka skilvirkni peningastefnu Seðlabanka Íslands.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 4. gr.

Með báðum þessum greinum er lagt til að færð verði í lög um neytendalán, nr. 33/2013 og lög um fasteignalán, nr. 118/2016, ákvæði þess efnis að neytendur eigi rétt á að breyta verðtryggðum lánnum sínum yfir í óverðtryggð lán með þeim skilyrðum og á þann hátt sem þegar hefur verið rakið í almennum hluta greinargerðar þessarar.

Ákvæðin sækja sér fyrirmyndir í 18. gr. a laga um neytendalán, nr. 33/2013 og 33. gr. laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, sbr. breytingarlög nr. 36/2017, sem veita slíkan breytingarrétt vegna lána í erlendum gjaldmiðlum. Einnig taka þau mið af 4. mgr. 10. gr. laga um neytendalán, nr. 33/2013 og 2. mgr. 20. gr. sbr. 23. gr. laga um fasteignalán til

neytenda nr. 118/2016 um undanþágur frá lánshæfis- og greiðslumati. Enn fremur tekur 2. mgr. ákvæðanna mið af 7. gr. laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016.

Um 2. og 5. gr.

Með þessum ákvæðum frumvarpsins er kveðið á um að sá breytiréttur sem er meginefni frumvarpsins, skuli ekki eingöngu ná til lánssamninga sem verði gerðir eftir gildistöku hans, heldur nái hann einnig til endurfjármögnunar lána sem hafa fallið undir löggjöf um lán til neytenda frá upphafi slíkrar löggjafar árið 1993. Neytendum með eldri verðtryggt lán verði þannig auðveldað að endurfjármagna þau í samræmi við markmið frumvarpsins.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að orðalag fyrirsagnar X. kafla laga nr. 118/2016 breytist þannig að auk breytilegra vaxta rúmi það ákvæði um allar breytilegar kostnaðarforsendur. Þar með talda verðtryggingu lána sem falla undir skilyrði 4. og 5. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.