

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur).

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðmund Kára Kárason, Lilju Sturludóttur og Tinnu Finnbogadóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Matthildi Sveinsdóttur og Þórunni Önnu Árnadóttir frá Neytendastofu, Jónu Björk Guðnadóttur og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Óttar Guðjónsson og Gunnlaug Júlíusson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eirík Svavarsson frá Lögmannafélagi Íslands og Sigríði Benediktsdóttur, Örn Hauksson og Áslaugu Jósepsdóttur frá Seðlabanka Íslands.

Umsagnir bárust frá Fjármálaeftirlitinu, Lögmannafélagi Íslands, Neytendastofu, Neytendasamtökunum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands.

### Almennt um efnistöð frumvarpsins.

Megintilgangur frumvarpsins er að samræma heimildir til að veita lán tengd erlendum gjaldmiðlum með varúðarsjónarmið að leiðarljósi. Eftirlitsstofnun EFTA telur algert bann íslenskra laga við gengistryggingu lána ekki samræmast meginreglu EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði. Samkvæmt VI. kafla laga um vexti og verðtryggingu er óheimilt að binda lánsfjárhæð í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla en lögin banna hins vegar ekki lánveitingar í erlendum gjaldmiðli. Frá sjónarmiði fjármálastöðugleika eru lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán svipuð með tilliti til þeirrar áhættu sem þeim fylgir fyrir lántaka, lánveitanda og þjórðarbúið. Í frumvarpinu er leitast við að samræma umgjörð um lán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum og er í 1. gr. frumvarpsins lagt til að sömu heimildir verði látnar gilda um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum. Í 3. gr. er lagt til að Seðlabanka Íslands verði heimilt í þágu fjármálastöðugleika að setja lánastofnunum reglur um hámark á útlánnum tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Með því er leitast við að koma í veg fyrir að slíkar lánveitingar skapi kerfislega áhættu í fjármálakerfinu eða ógni fjármálastöðugleika. Loks eru lagðar til breytingar á lögum um neytendalán sem miða að því að óheimilt verði að veita neytendum lán tengd erlendum gjaldmiðlum nema að uppfylltri skyldu lánveitanda um að framkvæma greiðslumat. Frumvarp svipað þessu var lagt fram á 144. löggjafarþingi, (561. mál).

Markmið frumvarpsins er að verða við kröfu Eftirlitsstofnunar EFTA um að afnema fortakslaust bann við gengistryggðum lánnum. Meiri hlutinn fellst á að það geti samræmst varúðarsjónarmiðum að heimila lánastofnunum að veita neytendum lán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum ef greiðslumat bendir til þess að neytandi sé varinn fyrir gengisáhættu út láns tímamann. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að lánastofnanir megi einnig veita erlend lán til óvarinna neytenda sem hafa fjárhagslega burði til að taka á sig verulegar gengisbreytingar.

Meiri hlutinn bendir á að í þessu getur falist veruleg mismunun um leið og slík heimild getur dregið úr virkni stýrivaxtataækisins. Neytendur með verulegar tekjur eða eignir í krónum munu geta tekið erlend lán á mun lægri vöxtum en bjóðast öllum almenningi. Hvatinn til að taka erlend lán gæti orðið mjög ríkur á tímum þegar stýrivextir eru verulega hærri hér en í nágrannalöndunum. Stýrivextir hefðu því ekki áhrif á þann hóp samfélagsins sem hefur fjárhagslega burði til að taka óvarin erlend lán.

Þekkt er að óvarin lán fela í sér gengisáhættu sem er afar erfitt að meta, hvað þá réttlæta, í tilfelli lána til almennra neytenda. Sveiflur í gengi gjaldmiðla geta verið bæði óvæntar og miklar. Svissneskur franki hækkaði þannig óvænt um 20% gagnvart evru í janúar 2015 og þar með hafði hækkun hans gagnvart evru numið samtals 67% á rétt rúmum sjö árum. Það getur verið freistandi fyrir neytendur að taka erlend lágvaxtalán í þeirri von að gengisáhætta þeirra raungerist ekki. Sé heimild fyrir hendi í lögum til að veita óvörðum neytendum lán tengd erlendum gjaldmiðlum, og sé eftirspurn eftir slíkum lánnum, er vart við öðru að búast en að lánastofnanir muni mæta eftirspurninni. Dyrkeypt reynsla margra ríkja, þar á meðal Póllands, Ungverjalands, Austurríkis og Íslands, staðfestir að lán tengd erlendum gjaldmiðlum geta leitt til verulegs taps fyrir óvarða neytendur og jafnvel þá sem veitt hafa slík lán. Rök fyrir nauðsyn þess að veita svo áhættusöm lán til óvarinna neytenda hafa ekki enn komið fram og Eftirlitsstofnun EFTA hefur ekki gert kröfu um að svo langt verði gengið að bjóða óvörðum neytendum lán sem fela í sér gengisáhættu.

Meiri hlutinn telur fullt tilefni til að leggja varúðarsjónarmið til grundvallar. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að gengistryggð lán einstaklinga jukust fertugfalt á fimm ára tímabili. Megnið af þeirri aukningu kom til árin 2007–2008. Í september 2008 námu gengistryggð lán einstaklinga um 320 milljörðum kr. Gjaldeyrisforði Seðlabankans á þeim tíma hefði vart dugað til að verja stöðu þessara lántakenda. Einnig kemur fram í athugasemdum við frumvarpið að með lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum til óvarinna lántaka er í raun verið að taka hluta af gjaldeyristekjum þjóðarbúsins frá til að standa megi undir endurgreiðslum þeirra. Minnki afgangur af erlendum viðskiptum þjóðarbúsins geta slíkar lántökur valdið verulegum vandkvæðum eins og reynslan hefur sýnt.

Meiri hlutinn bendir á að fjárhagslegir burðir óvarinna lántaka koma ekki í veg fyrir að lán tengd erlendum gjaldmiðli magni upp hagsveiflu og ógni fjármálastöðugleika. Meiri hlutinn leggur því til að einungis verði hægt að veita lán tengd erlendum gjaldmiðlum til neytenda sem eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu út lánstímann.

Með hliðsjón af framangreindum atriðum og ábendingum umsagnaraðila leggur meiri hlutinn til nokkrar breytingar á frumvarpinu til að ná fram aukinni neytendavernd og gæta varúðarsjónarmiða og fjármálastöðugleika.

### **Helstu athugasemdir við frumvarpið og sjónarmið meiri hlutans.**

Í eftirfarandi umfjöllun eru rakin þau atriði sem fram komu í umsögnum og rædd voru á fundum. Meiri hlutinn leggur til tvær tæknilegar breytingar. Annars vegar bendir meiri hlutinn á að rétt er að leiðrétta hugtakanotkun í 6. gr. frumvarpsins þar sem réttara er að nota orðið „neytandi“ í stað „lántaki“. Hins vegar er lögð til breyting á fyrirsögn 8. gr. Fram kom að gerð voru mistök við vinnslu málsins sem rétt er að leiðrétta og lagt til að í stað orðsins „fasteignalán“ verði notast við „lán“.

*Heimild Seðlabanka til að setja lánastofnum reglur skv. 3. gr.*

Í umsögnum var nokkuð rætt um hvort heimildir löggjafans til að fela Seðlabanka Íslands að setja lánastofnunum reglur á þann hátt sem mælt er fyrir um í 3. gr. frumvarpsins standist

lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrár. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið sem rakin eru í minnisblaði sem barst frá fjármála- og efnahagsráðuneyti 14. mars sl. Þar segir að ekki eigi að leika vafi á heimild löggjafans til þess að fela Seðlabanka Íslands að setja lánastofnunum reglur sem stuðla að fjármálastöðugleika, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands. Meiri hlutinn bendir á að í 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þær leiðir sem Seðlabankinn getur valið telji hann þörf á að mæta aðstæðum sem líklegar eru til að ógna fjármálastöðugleika. Bankinn getur sett reglur um háþörk, lengd lánstíma og/eða nauðsynlegar tryggingar. Meiri hlutinn telur ljóst af ákvæðinu að slíkar reglur verði ekki settar nema í þágu fjármálastöðugleika og við afmörkun hans er byggt á ákvæðum laga nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð, eins og fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins. Gert er ráð fyrir að reglurnar verði kynntar fjármálastöðugleikaráði áður en þær taka gildi.

*Staða sveitarfélaga gagnvart 3. gr.*

Í umsögnum um málið komu fram þau sjónarmið að heimild Seðlabanka skv. 3. gr. frumvarpsins taki ekki til lána sveitarfélaga tengdum erlendum gjaldmiðlum. Í því samhengi áréttar meiri hlutinn þann skilning sinn að lánveitingar tengdar erlendum gjaldmiðlum til þeirra sem ekki eru varðir gegn gjaldeyrisáhættu, þ.m.t. sveitarfélaga, geti falið í sér umtalsverða ógn við fjármálastöðugleika. Heimildir þær sem Seðlabanka eru fengnar í frumvarpinu eru varúðartæki og miða að því að takmarka heildaráhættu í kerfinu, því verður ekki séð að hægt sé að undanskilja sveitarfélögin ef slíkar reglur verða settar. Meiri hlutinn bendir á að í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að unnið sé að tillögum til breytinga á sveitarstjórnarlögum sem miða að því að takmarka heimildir sveitarfélaga til þess að taka lán tengd erlendum gjaldmiðlum. Þar gæti komið til álitu að takmarka lánveitingar sveitarfélaga sérstaklega, óháð þeim heildartakmörkunum sem eru til umræðu í þessu frumvarpi. En á meðan engar slíkar tillögur liggja fyrir er nauðsynlegt að sveitarfélögin falli undir heimildina í 3. gr.

*Matskennd sjónarmið við greiðslumat skv. 8. gr. frumvarpsins.*

Í b-lið 8. gr. frumvarpsins er opnað á að veita lán tengd erlendum gjaldmiðlum til neytanda sem stenst greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og verulegum hækkunum á vöxtum. Með þessu ákvæði er opnað á veitingu lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum til neytanda sem ekki hafa varnir gegn gengisáhættu. Meiri hlutinn telur að ekki hafi borist sannfærandi rök fyrir nauðsyn þess að heimila lánveitingar til neytanda sem bera með sér gengisáhættu, en hins vegar hafi komið fram afar veigamikil rök fyrir því að takmarka veitingu lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum við neytendur sem hafa varnir gegn gengisáhættunni út lánstímann. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að breyta b-lið 8. gr. frumvarpsins þannig að auk þess að standast greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og hækkunum á vöxtum, leggi neytandi fram erlendar eignir í þeim gjaldmiðli sem lánið tengist til tryggingar láninu. Sú útfærsla er í samræmi við ábendingar í minnisblaði Seðlabanka Íslands dags. 26. maí 2015, sem nefndinni barst við vinnslu samþærligs frumvarps á síðasta þingi.

Í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins eru tiltekin viðmið sem hafa ber hliðsjón af við útfærslu matskenndra atriða og mælt er fyrir um að atriðin verði skýrð nánar í reglugerð ráðherra.

*Upplýsingaskylda og breytiréttur neytenda.*

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið sem fram komu í umsögn þess efnis að mikilvægt sé að veita neytendum almennar upplýsingar til að tryggja að þeir séu upplýstir m.a. um sögulega gengisþróun gjaldmiðla, þróun höfuðstóls og greiðslubyrði lánasamninga í erlendum gjaldmiðli áður en neytendalán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum eru veitt. Telur meiri hlutinn að best fari á því að slík upplýsingaskylda sé tryggð og leggur í því skyni til nokkrar breytingar á 25. gr. laga nr. 33/2013, um neytendalán.

Í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti kemur fram að í e-lið 1. mgr. 63. gr. frumvarps til laga um fasteignalán til neytenda (þskj. 519, 383. mál) er gert ráð fyrir að 25. gr. laga um neytendalán falli brott. Það byggist á því sjónarmiði að með frumvarpi til laga um fasteignalán er lagt til að gildissvið neytendalánalaga verði þrengt og um veitingu fasteignalána gildi ný lög um veitingu fasteignalána til neytenda. Samkvæmt minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytis var upplýsingaskylda 25. gr. neytendalánalaga hugsuð vegna fasteignalána og er sambærilegt ákvæði í 14. gr. frumvarps til laga um fasteignalán til neytenda. Meiri hlutinn telur í ljósi framangreinds mikilvægt að upplýsingaskylda 25. gr. neytendalánalaga verði ekki felld brott heldur styrkt til að veita neytendum upplýsingar í tengslum við lánasamninga í erlendum gjaldmiðlum, eins og vikið hefur verið að hér að framan. Meiri hlutinn mun leggja til breytingar á 63. gr. frumvarps til laga um fasteignalán til neytenda til að tryggja að 25. gr. neytendalánalaga verði ekki felld brott.

Ekki er gert ráð fyrir breytirétti í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar. Meiri hlutinn telur mikilvægt að í lögum um neytendalán sé neytendum tryggður réttur til að breyta eftirstöðvum þeirra lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum í krónur og leggur fram breytingar-tillögu þess efnis.

Meiri hlutinn telur jafnframt nauðsynlegt að eftirstöðvum neytendaláns, sem tengt er erlendum gjaldmiðlum, verði ávallt breytt í krónur, komi upp sú staða að neytandinn sé ekki lengur varinn gegn gengisáhættu lánsins. Kostnaður við umbreytinguna sé tilgreindur fyrir fram í lánsamningi. Umbreyting í krónur er nauðsynleg til að koma í veg fyrir að einstakir neytendur séu óvarðir fyrir gengisáhættu, t.d. vegna breyttra aðstæðna, og einnig til að koma í veg fyrir að með tímanum safnist upp fjöldi óvarinna lántakenda með stöðu sem gæti haft áhrif á fjármálastöðugleika. Meiri hlutinn leggur til að lánveitendum verði skylt að kanna reglubundið varnir neytenda gegn gengisáhættu á lánstímanum, eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Viðvarandi eftirlit er nauðsynlegt til að draga úr áhættu neytenda en jafnframt til þess að veita Fjármálaeftirlitinu rétta mynd af útlánaáhættu lánastofnana. Einnig hefur verið bent á að án viðvarandi eftirlits yrði lántökum mögulegt að afla skammtímagengisvarna til þess eins að standast greiðslumat en þær varnir yrðu þá ekki til taks ef gengisáhættan raungerist.

Guðmundur Steingrímsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Birgitta Jónsdóttir áheyrnarfulltrúi styður málið með fyrirvara.

Í ljósi framangreinds leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 27. september 2016.

Frosti Sigurjónsson,  
form., frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Willum Þór Þórsson.

Katrín Jakobsdóttir,  
með fyrirvara.

Valgerður Bjarnadóttir.