

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

4. júní 2012

Varðar: Frumvarp til laga um neytendalán, 704. mál – 140. löggjafarþing

I.

Creditinfo Lánstraust hf., hér eftir félagið, veitti því nýverið athygli að lagt hefði verið fram frumvarp til laga um neytendalán (704. mál) á Alþingi sem nú er til umfjöllunar í efnahgs- og viðskiptanefnd þingsins. Þrátt fyrir að frestur til að senda inn umsagnir um frumvarpið sé liðinn telur félagið ástæðu til þess að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í þeirri von að þau verði tekin til skoðunar.

II.

Það er kunnugra en frá þurfi að segja að djúp fjármálakreppa átti sér stað á árunum 2007-8 og er ekki enn útséð með afleiðingar hennar. Grundvallarástæða kreppunnar var sú að rangar ákvarðanir voru teknar við lánveitingar, þ.e. lán voru veitt til aðila sem ekki hefðu átt að fá þau. Þetta voru svokölluð undirmálslán í Bandaríkjunum, en þar höfðu fjármálastofnanir tekið þá ákvörðun að veita lán vegna húsnæðiskaupa til fólks sem ekki hafði fullnægjandi lánshæfiseinkunn, var með sub-prime credit score, eins og það heitir á ensku. Í því fólst að lántakar greiddu yfirleitt vexti fyrstu þrjú ár lánstímans, þar sem þá skorti greiðslugetu til að standa jafnframt undir höfuðstólsgreiðslum. Lánveitendur treystu á að húsnæðisverð mundi halda áfram að hækka og því mundi verðmæti veðandlagsins, þ.e. húsnæðisins, nægja til uppgreiðslu lánsins þegar (og ef) lántaki lenti í greiðsluvandræðum að þremur árum liðnum.

Vondar ákvarðanir við lánveitingar voru ekki bundnar við Bandaríkin, en meðal annars á Íslandi voru margar rangar ákvarðanir um lánveitingar teknar. Er hér fullyrt að Ísland hafi orðið verr úti í fjármálakreppunni en flest önnur lönd einkum og sér í lagi vegna þess að ákvarðanir um lánveitingar voru hér enn verri en víðast annars staðar. Þannig var lánshæfismat notað í mjög takmörkuðu mæli.

Gott dæmi um vondar ákvarðanir um lánveitingar var sú ákvörðun banka og ríkisins að bjóða Íbúðarlán allt að 90-100% af (álitnu á þeim tímapunkti) markaðsverði eignar án þess að fram færi áreiðanlegt lánshæfimat. Lánshæfimat er forsenda þess að hægt sé að framkvæmd raunverulegt mat á þeirri áhættu sem tekin er með lánveitingu og hver heildaráhætta lánveitanda er á hverjum tíma. Það aftur hefur áhrif á eiginfjárbörf, sbr. m.a. svo kallaðar Basel 2 reglur, sem einmitt gera þá kröfu að lánshæfimat sé fyrir hendi hjá fjármálafyrirtækjum.

Creditinfo benti á þessa áhætti, m.a. í umsögn sinni til Alþingis um 220. mál – 133. löggjafarþings, dags. 15. nóvember 2004.

Félagið telur nauðsynlegt að lánveitendur taki upp lánshæfimat hið fyrsta svo draga megi úr líkum á að hér verði aftur hrun á innlendum lánamarkaði. Telur félagið að ákvæði frumvarpsins um skyldu

lánveitenda til að styðjast við lánshæfismat sé til mikilla bóta. Telur félagið einnig rétt að benda á nauðsyn þess að lánveitendur geti stuðst við lánshæfismat frá þriðja aðila, þ.e. fjárhags- og upplýsingastofa, enda ljóst að lánveitendur eru misvel í stakk búnir að framkvæma slíkt mat.

Í Bandaríkjunum hefur m.a. verið brugðist við með því að lánveitendur hafa fært niður lán sem veitt voru með óábyrgum hætti og með því að hætta að lána þeim sem ekki hafa fullnægjandi lánshæfiseinkunn (yfirleitt miðað við mörkin 600 á þ.eim skala sem almennt er notaður í Bandaríkjunum). Til samanburðar er rétt að undirstrika að á Íslandi hefur lánshæfiseinkunn, sem töluleg niðurstaða lánshæfismats (þ.e. töluleg spá um líkindi fyrir efndum á lánasamning), verið mjög lítið notað m.a. vegna þess að Persónuvernd hefur talið skorta á lagaheimild til að framkvæma slíkt mat/spá.

III.

Með vísan til framanritaðs er það skoðun félagsins að umrætt frumvarp, sem að byggir öðrum þræði fremur á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB, vel unnið og til þess fallið að stuðla að ábyrgum lánveitingum og um leið draga úr fjölda lántaka sem lenda í alvarlegum vanskilum. Þó leyfir félagið sér að gera athugasemd við eitt af nýmælum frumvarpsins, þ.e. lánshæfismat. Í frumvarpinu er vikið að lánshæfismati á tveimur stöðum, annars vegar í i. lið 5. gr., þar sem það er skilgreint, og hins vegar 10. gr. þar sem kveðið er á um skyldu til notkunar slíks mat. Félagið telur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við 10. gr., sem verður að teljast eðlilegt og í takt við það sem að framan er reifað. Skilgreining lánshæfismats skiptir hins vegar miklu að mati félagsins og því miðast umfjöllunin hér að neðan við það ákvæði.

IV.

Í i. lið 5. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á lánshæfismati sem er svohljóðandi:

„Lánshæfismat: Mat lánveitanda á lánshæfi lántaka byggt á viðskiptasögu aðila á milli, upplýsingum um eignir, skuldir, gjöld, tekjur og upplýsingum úr gagnagrunnum um fjárhagsmálefni og lánstraust. Lánshæfismat felur ekki í sér greiðslumat nema slíkt sé áskilið sérstaklega.“

Nokkrir umsagnaraðilar, þ. á m. Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) og efnahags- og viðskiptaráðuneytið, hafa gert athugasemdir við framangreinda skilgreiningu og talið hana draga úr nauðsynlegu svigrúmi við mat á þeim upplýsingum sem leggja ber til grundvallar matsins.

Félagið getur tekið undir athugasemdir fyrrgreindra aðila þar sem núverandi ákvæði verður ekki skilið öðruvísi en að tilgreindar upplýsingar þurfi að liggja fyrir svo að lánshæfismat skv. 10. gr. teljist hafa verið framkvæmt réttilega. Þannig er í greinargerð frumvarpsins skýrlega kveðið á um skyldu lánveitenda að nota allar þær upplýsingar sem tilgreindar eru í ákvæðinu („Lánshæfismat er mat lánveitanda á lánshæfi lántaka byggt á þeim atriðum sem talin eru upp í ákvæðinu.“).

Að mati félagsins er eðlilegt að miða lánshæfismat við notkun umræddra gagna en ákveðin vandkvæði eru hins vegar fyrir hendi þegar kemur að aðgengi lánveitenda að umræddum upplýsingum kann að vera takmarkað. Einnig skiptir lánsfjárhæð máli við mat á því hvaða upplýsingar

sé rétt að afla við láns hæfismat.

V.

Þegar kveðið er á um skyldu til að nota tiltekin gögn til grundvallar láns hæfismati þá skiptir miklu að lánveitandi hafi aðgengi að slíkum gögnum og geti staðreynt upplýsingar sem lánveitandi lætur í té. Í ljósi þess að mörg þúsund lána fyrirgreiðslur eru afgreiddar í hverjum mánuði skiptir miklu að lánveitendur geti staðreynt laun lántaka með rafrænum hætti ella þyrfti lántaki að afhenda afrit af launaseðlum sem er tafasamt og óskilvirkt. Sé ákvæðið i. liðar 5. gr. túlkað eftir orðana hljóðan þá gæti lántaki ekki óskað eftir kr. 100.000 hækkun á yfirdráttarheimild nema afhenda fyrst afrit af launaseðlum, svo dæmi sé tekið. Því teldi félagið heppilegt að aðgengi lántaka að umræddum upplýsingum væri rafrænt áður en kveðið væri á um óundanþæga skyldu til notkunar þeirra. Slíkt væri til hagsbóta bæði fyrir lántakendur og lánveitendur þar sem sjálfvirkni eykur öryggi í vinnslu (t.d. minni hætta á innsláttarvillum og rekjanleika) auk þess sem skilvirni yrði meiri.

Aðgangur lánveitenda að gögnum getur einnig takmarkast af heimildum til notkunar þeirra. Ef lánveitendum er skylt að afla umdræddra upplýsinga til að framkvæma láns hæfimat felur þá slíkt í sér heimild til að afla þeirra upplýsinga sem í ákvæðinu koma fram, jafnvel án sérstaks samþykkis láns umsækjanda? Hér kann að koma upp spurning um lagaskil, svo sem milli ákvæðisins og trúnaðarákvæða í ýmsum lögum og einnig 3. tl. 8. gr. persónuverndarlaga nr. 77/2000. Telur félagið heppilegra að skýrara kæmi fram hvaða heimild til upplýsingaöflunar felist í ákvæðinu varðandi láns hæfimat. Félagið telur þó að lagaskylda til notkunar láns hæfismats, sbr. 10. gr. frumvarpsins, gæti talist fullnægjandi heimild, sbr. 3. tl. 8. gr. persónuverndarlaga nr. 77/2000, þannig að Persónuvernd gerði ekki athugasemdir við framkvæmd láns hæfismats. Það mætti þó velja því upp hvort ástæða væri til þess að hnykkja á þessu atriði í frumvarpinu eða lögskýringargögnum.

VI.

Félagið telur að í ákveðnum tilvikum sé ekki nauðsynlegt að styðja láns hæfimat við allar þær upplýsingar sem tiltekna eru í i. lið 5. gr. frumvarpsins. Þannig verður ekki séð að rík þörf sé fyrir því að lánveitandi kanni eignir lántaka ef láns fjárhæð er lág, t.d. lán að fjárhæð kr. 50.000, að því gefnu að aðrar upplýsingar sem lán hæfismatið byggir á veiti áreiðanlegar vísendingar um hæfi lántaka til endurgreiðslu láns.

Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga tengsl frumvarpsins við fyrrnefnda tilskipun Evrópusambandsins sem er ætlað að koma í veg fyrir óábyrgar lánveitingar (e. irresponsible lending) og skyldar lánveitendur til að kanna láns hæfi lántaka (e. creditworthiness) áður en lán eru veitt, sbr. t.d. ákvæði nr. 26 í inngangskafli tilskipunarinnar, sem er svohljóðandi:

„Member States should take appropriate measures to promote responsible practices during all phases of the credit relationship, taking into account the specific features of their credit market. Those measures may include, for instance, the provision of information to, and the education of, consumers, including warnings about the risks attaching to default on payment and to over-indebtedness. In the expanding credit market, in particular, it is important that creditors should not engage in irresponsible lending or give out credit without prior assessment of creditworthiness, and the Member States should carry out the necessary supervision to avoid such behaviour and should determine the necessary means to sanction creditors in the event of their doing so. Without prejudice to the credit risk provisions of

Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (1), creditors should bear the responsibility of checking individually the creditworthiness of the consumer. To that end, they should be allowed to use information provided by the consumer not only during the preparation of the credit agreement in question, but also during a longstanding commercial relationship. The Member States' authorities could also give appropriate instructions and guidelines to creditors. Consumers should also act with prudence and respect their contractual obligations."

Í þessu felst að aðildarríkjum ber að sjá til þess að lánveitendur styðjist við lánshæfismat sem byggir á upplýsingum sem eru *til þess fallnar að geta spáð fyrir um áhættu* af lánsveitingum, þ.e. líkindi þess að lántaki geti staðið við skuldbindingar sínar. Ef lánveitendur gættu ekki að slíku, þrátt fyrir lagaskyldu þess efnis, má búast við að dómstólar gætu ógilt lánveitingu ef í ljós kæmi að lánshæfismat hafi ekki verið nægjanlega vandað. Lánveitendur þurfa því að gæta þess að nota upplýsingar sem skila sér í áreiðanlegu lánshæfismati – vanhöld yrðu á ábyrgð lánveitenda.

Þar sem aðildarríkjum er falið tiltekið valda til þess að ákveða þær aðferðir sem stuðla að því að markmiðum tilskipunarinnar náist, skiptir miklu að lánshæfismat byggi á upplýsingum sem almennt teljast fullnægjandi við mat á því hvort lántaki geti staðið undir skuldbindingum skv. lánasamningi. Ljóst má vera að upplýsingar um viðskiptasögu aðila á milli er eitthvað sem alltaf mun vera lagt til grundvallar lánveitingar svo fremi að slík viðskiptasaga sé til. Hinu sama gildir um upplýsingar úr gagnagrunnum um fjárhagsmálefni og lánstraust, enda vandséð að það geti talist ábyrg lánveiting að auka skuldsetningu lántaka sem þegar er í vanskilum við aðra lánveitendur þó slíkt geti vissulega komið til skoðunar í ákveðnum tilvikum. Öðru máli kann að gegna um eignir, gjöld og tekjur því slíkt þarf ekki að vera nauðsynlegt þegar lánveitingar eru lágar svo fremi að lánshæfismatið sé til þess fallið að gefa sterkar vísbendingar um lánshæfi.

VII.

Með hliðsjón af framansögðu og í ljósi þess að lánshæfismati er ætlað að leggja mat á getu lántaka til að efna lánasamning réttilega í framtíðinni, telur félagið mestu skipta að lánshæfismat sé til þess fallið að endurspegla raunverulega hættu á „yfir-skuldsetningu“. Það væri síðan undir hverjum lánveitenda komið hvaða leið hann færi til þess að tryggja að lánshæfismatið fullnægji kröfum um áreiðanleika. Því leyfir félagið sér að leggja til að i. liður 5. gr. orðist með eftirfarandi hætti:

„Lánshæfismat: Mat lánveitanda á lánshæfi lántaka byggt á upplýsingum sem eru til þess fallnar að veita áreiðanlegar vísbendingar um líkindi þess hvort lántaki geti efnt lánasamning í framtíðinni. Lánshæfismat skal m.a. byggt á viðskiptasögu aðila á milli og upplýsingum úr gagnagrunnum um fjárhagsmálefni og lánstraust, og eftir því sem við á hverju sinni upplýsingum um eignir, skuldir, gjöld og tekjur. Lánveitanda er heimilt að styðjast við lánshæfismat þriðja aðila sem hefur tilskilin gögn og heimildir til að framkvæma slíkt mat. Lánshæfismat felur ekki í sér greiðslumat nema slíkt sé áskilið sérstaklega.“

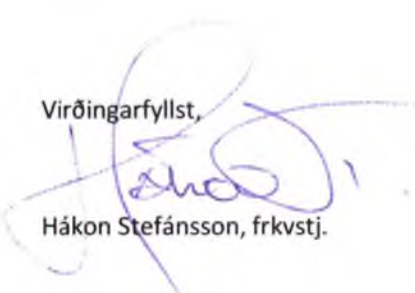
Umrædd breytingartillaga byggir á því að lánshæfismat sé byggt á upplýsingum sem almennt teljast veita áreiðanlegar niðurstöður um líkindi á efndum lánasamnings í framtíðinni. Að mati félagsins er þetta lykilatriði, þ.e. að lánveitendur noti upplýsingar og þar með lánshæfismat, sem endurspeglar raunveruleg líkindi á efndum lántaka í framtíðinni og hættu á „yfir-skuldsetningu“ (e. over-indebtedness). Þá byggir breytingatillagan einnig á athugasemdum SFF og efnahags- og

viðskiptaráðuneytisins, þ.e. að tiltekna upplýsingar skulu nýttar eftir því sem við á hverju sinni og tryggir því ákveðinn sveigjanleika sem þó takmarkast af áreiðanleika lánshæfismatsins. Þar sem kveðið er á um skyldu lánveitenda til að notast við lánshæfismat sem er líklegt til að veita áreiðanlegar upplýsingar um framtíðarefndir lántaka, þá þarf lánveitandi að gæta þess að slíkt mat byggir á gögnum sem sannanleg nýtast ella gæti lánveiting verið dæmd ógild. Þá felur breytingartillagan í sér að lánveitendur (sérstaklega minni aðilar) geta stuðst við lánshæfismat þriðja aðila, þ.e. aðila sem hafa leyfi til að reka gagnagrunna um fjárhagsmálefni og lánstraust.

VIII.

Rétt er að geta þess að tiltölulega einfalt er að kanna áreiðanleika lánshæfismats, þ.e. spágildi þess eða fylgni (e. correlation), m.a. með GINI stuðlinum. Ennfremur skal vakin athygli á því að einfalt er fyrir lánveitendur að nota lánshæfismöt í útlánastarfsemi enda byggir slíkt á rafrænni vinnslu, þ. á m. samkeyrslu gagna. Þá má geta þess að erlendir sérfræðingar sem hafa þróað lánshæfismöt fyrir félagið hafa greint upplýsingar sem veita áreiðanlegar vísbendingar um það hvort lántaki muni geta efnt lánasamning réttilega. Þetta eru m.a. upplýsingar um aldur, búsetu, hjúskaparstöðu, tekjur, skuldir, fjöldi lána/lánaumsókna, tengsl við hluta- og einkahlutafélög o.s.frv. Að þessu leyti er Íslandi ekki frábrugðið nágrannalöndunum enda byggja lánshæfismöt í V-Evrópu alla jafna á sambærilegum upplýsingum.

Virðingarfyllst,



Hákon Stefánsson, frkvstj.