

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Rannveig Guðmundsdóttir,  
Ögmundur Jónasson, Guðjón A. Kristjánsson, Ásta R. Jóhannesdóttir,  
Guðrún Ögmundsdóttir, Sigríður Jóhannesdóttir.

### 1. gr.

20. gr. laganna orðast svo:

Matsverð fasteigna skal ákveðið þannig: Matsverð notaðrar íbúðar er kaupverð hennar. Matsverð nýrrar íbúðar er samþykktur byggingarkostnaður hennar eða kaupverð.

Stjórn Íbúðalánasjóðs er heimilt að setja reglur, sem félagsmálaráðherra staðfestir, um leiðréttingu á matsverði notaðra og nýrra íbúða við sérstakar aðstæður.

### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að hætt verði að taka mið af brunabótamati þegar matsverð fasteigna er ákveðið. Þess í stað verði miðað við kaupverð eigna, þó þannig að hámark lánveitinga miðist við núverandi hámark sem ákveðin voru með reglugerð nr. 408/2001, sem breytti reglugerð nr. 157/2001, um húsbref og húsbrefaviðskipti. Um er að ræða 8 millj. kr. vegna notaðra íbúða og 9 millj. kr. vegna nýbygginga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að núgildandi ákvæði 20. gr. laga um húsnæðismál verði fellt brott, en þar segir að stjórn Íbúðalánasjóðs setji reglur, sem félagsmálaráðherra staðfesti, um eðlilegt matsverð fasteigna sem skuli byggjast á viðmiðun við markaðsverð, brunabótamat, byggingarkostnað og samþykktan kostnað við meiri háttar endurnýjun eða endurbætur á íbúðarhúsnæði. Þess í stað verði fest í lagatexta hvernig matsverð fasteigna skuli ákveðið í stað þess að ákveða það í reglugerð. Við mótnun ákvæðisins sem ætlað er að koma í stað núgildandi 20. gr. laganna hefur verið stuðst við texta úr reglugerð nr. 157/2001, um húsbref og húsbrefaviðskipti, eins og henni var breytt með reglugerð 27. ágúst 2001. Þannig er gert ráð fyrir að matsverð notaðrar íbúðar sé kaupverð hennar og matsverð nýrrar íbúðar sé samþykktur byggingarkostnaður hennar eða kaupverð eftir aðstæðum hverju sinni. Með þessari breytingu er ekki lengur miðað við brunabótamat þegar veðhæfni eignar er metin, heldur kaupverð viðkomandi eignar hverju sinni. Jafnframt eru tekin upp í ákvæði 1. gr. frumvarpsins heimildarákvæði til handa Íbúðalánasjóði til að leiðrétta matsverð við ákveðnar aðstæður sem kunna að skapast, en reglur þessa efnis er nú að finna í 29. gr. reglugerðar nr. 157/2001, um húsbref og húsbrefaviðskipti. Þar sem heimild til reglusetningar er felld brott með þeim breytingum á 20. gr. laganna sem frumvarpið gerir ráð fyrir er talið rétt að lögfesta þessa heimild. Reglurnar gera ráð fyrir að Íbúðalánasjóði sé heimilt að leiðrétta matsverð notaðrar íbúðar með tilliti til markaðsverðs íbúða eða færa það til núvirðis ef greiðslufyrir-

komulag er óeðlilegt, að leiðrétta matsverð nýrra íbúða með tilliti til markaðsverðs, ef markaðsverð á viðkomandi landsvæði hefur verið óeðlilega lágt til lengri tíma og fyrir liggur að ekki er þörf fyrir frekari íbúðarbyggingar og að íbúðir eru á lausu á viðkomandi svæði, og að leiðrétta matsverð notaðrar íbúðar vegna meiri háttar viðbyggingar, endurbóta og endurnýjunar með tilliti til markaðsverðs.

Þá segir í reglunum að Íbúðalánasjóður geti falið sérstökum trúnaðarmönnum að annast fyrrgreint mat. Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins öðlist strax gildi.

#### **Aðdragandi – brunabótamat ónothæfur lánagrundvöllur.**

Þær verðhækkanir á fasteignum, einkum á höfuðborgarsvæðinu, sem fylgdu m.a. í kjölfar breytinga á húsnæðiskerfinu sem tók gildi 1998 hafa leitt í ljós að brunabótamat er ónothæfur grundvöllur veðhæfni fasteigna í lánaviðskiptum. Frá þeim tíma hefur bilið milli söliverðs eigna og brunabótamats þeirra stöðugt vaxið, með þeim afleiðingum að íbúðarkaupendur hafa fengið skert lán hjá Íbúðalánasjóði þrátt fyrir næga greiðslugetu.

Á undanförnum missirum og árum hefur stefnt í algjört óefni í þessum málum. Ekki síst vegna þess að til viðbótar mikilli verðhækkun eigna varð breyting á brunabótamati í kjölfar lagabreytingar sem gerð var árið 1999. Á grundvelli þeirrar breytingar tekur nýtt brunabótamat gildi, en með henni var heimilað að afskrifa váttryggingarverðmæti fasteigna. Afleiðingarnar urðu þær að brunabótamat lækkaði á 70 þús. fasteignum, þar af 35 þús. eignum sem lækkuðu meira en afskriftir eða að meðaltali um 20%. Dæmi eru um að brunabótamat fasteigna hafi lækkað um allt að 50%.

#### **Afstaða stjórnvalda.**

Með þessari breytingu á brunabótamati varð flestum ljóst að breyta yrði viðmiði lánveitinga við brunabótamat. Brunabótamatið hefur á undanförunum mánuðum og missirum skapað ómælda erfiðleika hjá fjölda fasteignaeigenda sem fengið hafa skert lán hjá Íbúðalánasjóði þrátt fyrir fullnægjandi greiðslugetu. Þrátt fyrir ítrekuð tilmæli fasteignasala, stjórnarar Íbúðalánasjóðs og fasteignaeigenda um að gildandi viðmið væri ónothæfur grundvöllur við mat á veðhæfni eigna, hefur niðurstaða stjórnvalda engu að síður orðið sú að miða áfram við brunabótamat, þ.e. húsbrefalán má ekki fara yfir 85% af brunabótamati eignar. Áfram er því notaður ónothæfur veðhæfnigrundvöllur fyrir lánveitingar Íbúðalánasjóðs sem er alls óviðunandi og getur leitt til hreinnar eignaupptöku hjá fjölda heimila. Afstaða stjórnvalda virðist fyrst og fremst ráðast af sjónarmiðum Seðlabankans í málinu sem ekki hefur teft fram neinum haldbærum rökum gegn því að hætta að miða lánshæfni eigna við brunabótamat. Erfitt er að finna rök fyrir því að heimila ekki a.m.k. lánshæfni við fullt (100%) brunabótamat sem kostað hefði 10–20 millj. kr. til viðbótar við þær 170 millj. kr. sem breytingar úr 65–70% í 85% höfðu í för með sér. Ljóst er að þessi niðurstaða mun auka á útpenslu lána í bankakerfinu og hjá lífeyrissjóðum sem eru mun dýrari fyrir fasteignaeigendur.

Ljóst er einnig að áhætta Íbúðalánasjóðs við það að hætta að miða við brunabótamat en taka upp viðmið við kaupverð eigna með ákveðnu hámarksþaki á lánveitingar er lítil sem engin. Afar sjaldgæft er að veð tapist hjá Íbúðalánasjóði vegna brunatjóna. Samkvæmt upplýsingum frá Íbúðalánasjóði eru nú 1.619 millj. kr. á afskriftareikningi. Þar af voru 564 millj. kr. lagðar á reikninginn á síðasta ári. Endanlega töpuð útlán á því ári námu 48 millj. kr. Áhættuálag til að mæta útlánatöpum er 0,35% ofan á 4,75% húsbrefavexti. Rök Seðlabankans um mikla áhættu ef lánveitingar verða miðaðar við 100% brunabótamat eða að lánshæfni fasteigna miðist við kaupverð með ákveðnu þaki á lánveitingum eru því ekki trúverðug.

### **Upplýsingar frá Íbúðalánasjóði.**

Að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar sl. sumar fór Íbúðalánasjóður yfir umsóknir frá 1. janúar 1999 til júlí 2001, en fyrir þann tíma var brunabótamat í langflestum tilvikum hærra en kaupverð. Skoðaðar voru 15.531 umsóknir, en af þeim voru 3.366 þar sem kaupverð var hærra en brunabótamat. Af 3.366 umsóknum fengu 410 hámarkslán þannig að hærra kaupverð skipti ekki máli. Eftir standa 2.956 umsóknir þar sem lán var skert. Af þessum 2.956 umsóknum var lán skert um 100 þús. kr. eða minna hjá 1.623 umnsækjendum. Skerðing yfir 100 þús. kr. varð því hjá 1.333 umsækjendum. Einnig kemur fram að farið hafi verið yfir lánveitingar frá 1. janúar 1991 og bornar saman eftirstöðvar áhvílandi lána Íbúðalánasjóðs á 25 þús. íbúðum miðað við gildandi brunabótamat. Af þessum 25 þús. íbúðum eru 100 íbúðir þar sem uppreiknaðar eftirstöðvar lána Íbúðalánasjóðs eru hærri en brunabótamatið að teknu tilliti til annarra áhvílandi lána eins og þau voru við lánveitingu Íbúðalánasjóðs.

Af þessu má sjá að mjög virðist gengið á rétt fasteignaeigenda og hreinlega er verið að rýra verðgildi eigna þeirra. Búast má við að veruleg fjölgun verði á íbúðum þar sem eftirstöðvar lána verða hærri en brunabótamatið eftir gildistöku nýs brunabótamats 15. september sl. Endurskoðað brunabótamat mun einnig að óbreyttu fjölga verulega þeim sem fá skert lán vegna lágs brunabótamats.

Ástæða er til að geta þess að á fundi efnahags- og viðskiptanefndar í júní sl. kom fram hjá fulltrúa Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja að lánveitingar bankanna til fasteignakaupa miðuðust við markaðsverð íbúðar en ekki brunabótamat. Þar kom líka fram að mikill munur á markaðsverði eignar og brunabótamati hennar gæti leitt til þess að bankarnir mundu endurskoða láns hlutfall sitt.

### **Tilgangur brunabótamats.**

Samkvæmt ákvæðum laga um brunatryggingar, nr. 48/1994, er brunabótamati ætlað að finna vátryggingarverðmæti húseignar á þeim tíma sem virðing fer fram. Vátryggingarfjárhæðin á að nægja til þess að byggja eign upp aftur í heild eða að hluta við brunatjón. Lagaákvæði um brunabótamat og ákvörðun vátryggingarfjárhæðar í brunatryggingum húsa eiga einungis að vera til nota í vátryggingaviðskiptum, enda hefur nú komið í ljós að brunabótamat er orðið ónothæfur grundvöllur til að ákvarða veðhæfni eigna.

Segja má að það sé andstætt tilgangi laga um brunatryggingar að gera brunabótamat að grundvelli veðhæfni eigna. Benda má einnig á að í 18. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, segir að um skilyrði þess að húsbréfadeild samþykki skipti á húsbréfum fyrir fasteignaveðbréf fari eftir viðmiðunarreglum sem stjórn Íbúðalánasjóðs setji um veðhæfni fasteigna og greiðslugetu skuldara fasteignaveðbréfa. Síðara skilyrðið stangast hreinlega á við að brunabótamat sé grundvöllur veðhæfni eigna því að fasteignakaupandi getur haft rúma greiðslugetu til kaupa fasteignar en brunabótamat viðkomandi eignar hindrað kaupin. Á umliðnum missirum hafa því húsbréfalán sem hlutfall af kaupverði eignar iðulega farið lækkanandi en dýrari lán eins og skammtímalán og lífeyrissjóðslán orðið stærri hluti í lánveitingum til íbúðarkaupar. Rök gegn viðmiðun við brunabótamat eru líka þau að matið endurspeglar ekki verðmæti eignarinnar því að lögin taka ekki til lands eða lóðar sem eignin stendur á né verðmætis sem felst í staðsetningu.

Í þessu sambandi má jafnframt benda á að þrátt fyrir reglugerðarákvæði um að húsbréfalán megi ekki fara yfir 85% af brunabótamati gildir sama regla ekki þegar um er að ræða viðbótarlán sem eru ætluð þeim sem búa við erfiðar aðstæður og þurfa sérstaka aðstoð við íbúðarkaup. Samkvæmt reglugerð getur viðbótarlán orðið allt að 25% af markaðsverði íbúðar sem er kaupverð hennar samkvæmt skilgreiningu í reglugerð. Brunabótamat er hins vegar

ekki notað sem „öryggismörk“ í viðbótarlánunum eins og húsbrefalánunum. Þar sem viðbótarlán bætist við húsbrefalán er sá möguleiki fyrir hendi að brunabótamat skerði húsbrefalán en ekki viðbótarlán.

### **Brunabótamat lækkar á 70 þúsund eignum.**

Markaðsverð fasteignar er oftast töluvert annað og herra en brunabótamat sömu eignar. Á síðustu þremur árum hefur verð fasteigna, einkum á höfuðborgarsvæðinu, hækkað um 30–40% og bilið milli markaðsverðs eigna og brunabótamats þeirra hefur því stöðugt verið að breikka. Ofan á þessar gífurlegu verðhækkanir fasteigna bætist nú nýtt brunabótamat sem enn eykur á þessa gliðnun. Þannig lækkar brunabótamat á 70 þús. fasteignum, þar af lækkar brunabótamat á 34 þús. þeirra meira en nemur afskriftum, að meðaltali um 20%. Þetta virðist bitna mjög harkalega á Reykjavíkum en brunabótamat lækkar hjá helmingi fasteignaeigenda í Reykjavík um meira en nemur afskriftum eða að meðaltali um 21%.

### **Ábendingar Fasteignamats ríkisins.**

Með bréfi 28. apríl 1999 vakti Fasteignamat ríkisins athygli félagsmálaráðuneytisins á breytingu á lögum um brunatryggingar sem nú hefur leitt til verulegrar lækkunar á brunabótamati fjölda eigna í landinu, en þau höfðu verið samþykkt á Alþingi í mars sama ár. Þar kom fram að í kjölfar hækkandi fasteignaverðs breikkti stöðugt bilið milli kaupverðs notaðra íbúða á höfuðborgarsvæðinu og matsverðs Íbúðalánasjóðs þar sem kaupverð notaðra íbúða, einkum 2–4 herbergja, sé í mörgum tilvikum mun herra en brunabótamat. Þetta leiði til þess að væntanlegir kaupendur geti ekki fengið lán í húsbrefakerfinu fyrir 65–70% af kaupverði þótt þeir teljist hafa til þess greiðslugetu þar sem hámarksviðmiðun Íbúðalánasjóðs varðandi matsverð er brunabótamat. Jafnframt var í bréfinu bent á að matsmenn stofnunarinnar væru undir miklum þrýstingi að ákveða brunabótamat íbúða óeðlilega hátt svo að hámarkslán frá Íbúðalánasjóði fáiast. Stjórnvöldum hefur því lengi verið ljóst í hvaða öngþveiti stefndi á fasteignamarkaði og alvarlegar afleiðingar þess fyrir þúsundir heimila.

Niðurstaða þessara ábendinga Fasteignamatsins frá 1999 var sú að Íbúðalánasjóður gæti ekki lagt til breytingar á lögum eða reglugerðum, einkum vegna afstöðu Seðlabanka Íslands sem lagst hefur gegnum breytingunni með vægast sagt hæpnum rökum eins og fram kemur í þessari greinargerð.

### **Hæpin lagastoð.**

Í minnisblaði Fasteignamats ríkisins til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 29. júní sl., kemur eftirfarandi fram: „Í lögum um brunatryggingar er ekki vikið að hlutverki brunabótamats í sambandi við lánveitingar.“ Síðan er vísað til umfjöllunar Páls Hreinssonar í riti um stjórnábylgjuna, sem gefið var út af forsætisráðuneytinu 1994, þar sem hann fjallar um að sérhvert stjórnvald hafi ákveðinn og afmarkaðan verkahring og því beri að beita því stjórnábylgjuvaldi sem það er lögum bært að fara með, með þau markmið fyrir augum sem því ber að vinna að lögum samkvæmt. Í riti Páls Hreinssonar kemur orðrétt fram: „Samkvæmt hinni skipulagslegu aðgreiningarreglu (d. organisatoriske specialitetsprincip) er stjórnvaldi óheimilt að leggja sjónarmið til grundvallar ákvörðunum sínum til að ná fram markmiði sem öðru stjórnvaldi ber að vinna lögum samkvæmt. Stjórnvöld eiga að halda sig innan valdmarka sinna og vinna að þeim markmiðum sem þeim ber að vinna lögum samkvæmt, en láta vera að skipta sér af málefnum sem heyra undir aðra og þau hafa ekki sérþekkingu á.“

Í sambandi við þessa afstöðu Páls Hreinssonar er rétt að rifja upp að í september 1999 setti Fasteignamat ríkisins svokallaðar bráðabirgðareglur um brunabótamat íbúða. Virðist svo vera

að þær hafi verið settar til að bregðast við mikilli hækkun á fasteignamat og um leið minnkandi veðhæfni eigna. Í bréfi sem stofnunin gaf út til matsmanna í Reykjavík og annars staðar á höfuðborgarsvæðinu segir að stofnunin sé að hefja viðræður við Íbúðalánasjóð til þess að brunabótamatið verði ekki jafnafgerandi sem viðmiðun um veðhæfni íbúða og nú. Ljóst er að þessar reglur byggðust á háþingni lagastoð og gengu á svig við lög um brunabótamat.

### **Minnisblað nefndasviðs Alþingis.**

Í þessu sambandi er líka ástæða til að geta minnisblaðs nefndasviðs Alþingis um breytingu á fasteigna- og brunabótamati frá ágúst 2001, en þar segir að þær reglur sem Fasteignamat ríkisins setti í september 1999 hafi eingöngu verið bráðabirgðareglur. Þegar ljóst var að Íbúðalánasjóður og félagsmálaráðuneyti voru ekki hlynnt þeim hafi þær strax verið felldar úr gildi. Orðrétt segir síðan: „Hafi komið til þess eftir niðurfellingu reglnanna að skert veðhæfi eigna hafi rýrt verðgildi þeirra þyrfti að skoða hvert einstakt tilvik með hliðsjón af jafnræðisreglunni, en jafnframt hinum sérstöku aðstæðum sem þarna voru til staðar og áður er lýst. Mögulegt er að í einhverjum tilvikum gæti íslenska ríkið borið ábyrgð.“

### **Víðtækar afleiðingar.**

Sú staðreynd blasir við sem stjórnvöld verða að viðurkenna að brunabótamat er orðið ónothæfur grundvöllur til að miða lánveitingar við.

Miða á lánveitingar Íbúðalánasjóðs við kaupverð eigna með ákveðnu þaki á lánveitingum. Afar hæpið er að halda því fram að slík breyting leiði til þenslu. Afleiðingar af óbreyttu ástandi eru miklu fremur þær að fólk neyðist til að leita í dýrari lán í bankakerfinu sem auka mun bæði á þenslu í útlánum og á greiðsluferfiðleika heimila. Veðhæfni margra eigna getur líka minnkað um tugi prósent og þar með verðfellt eigur fólks sem getur leitt til að uppreiknaðar eftirstöðvar éti upp þá eignamyndun sem orðin er. Ungt fólk hefur með því verið hneppt í þá fjötra að geta ekki skipt um húsnæði og stækkað við sig. Fjölgja mun verulega í hópi þeirra sem eru með meiri skuldir en eignir. Það getur þýtt hreina eignaupptöku hjá fjölda heimila í landinu.

Jafnframt gæti reynt á skaðabótaskyldu ríkisins, að minnsta kosti í þeim tilvikum þar sem Fasteignamat ríkisins hefur með nokkurra mánaða millibili hækkað brunabótamat og síðan lækkað aftur um tugi prósent. Mikilvægt er líka að líta til þess að það er ekki eingöngu verið að hafa verðmæti og eignir af fólki heldur er hætta á að verið sé að innleiða opinbera verðstýringu á fasteignum og ganga gegn lögmálum framboðs og eftirspurnar. Í því sambandi er rétt að vitna til ályktunar Félags fasteignasala frá 29. ágúst 2001 þar sem segir m.a.:

„Til fasteignasala hafa leitað á síðustu dögum og vikum mikill fjöldi fasteignaeigenda og kaupenda, sem hafa verulegar áhyggjur af nýjum reglum og óttast afleiðingar þeirra á fjárhag sinn. Miðað við núverandi aðstæður á fasteignamarkaði er ljóst að æ fleiri kaupendur munu eiga í erfiðleikum með að koma sér þaki yfir höfuðið og húseigendur óttast um verðgildi eigna sinna.“

Viðmiðun lánveitinga Íbúðlánasjóðs við brunabótamat fasteigna er ranglát, mismunar aðilum og er til þess fallin að skekkja eðlilega verðmyndun á fasteignum. Auk þess er verið að þvinga kaupendur til að leita dýrari og óhagstæðari leiða til lántöku en ella sem leiðir til þess að greiðslubyrði lána verður mun þyngr.

Stjórn Félags fasteignasala mótmælir því harðlega að félagsmálaráðherra beiti slíkri „handaflsaðgerð“ á fasteignamarkaðinn og fellst ekki á rök ráðherrans um að slíkt muni draga úr þenslu. Er slíkt framferði stjórnvalda óábyrgt, þar sem stjórnvöld með slíkum að-

gerðum ógna fjárhagslegri afkomu og sjálfstæði einstaklinga, sem eiga yfirleitt allt sparifé sitt bundið í fasteignum þeim er fjölskyldur nota til íbúðar.“

Öll rök, sanngirni og réttlæti mæla því með þeim breytingum sem hér eru lagðar til.