

Frumvarp til laga

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

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Helgi Hjörvar, Katrín Júlíusdóttir, Guðrún Ögmundsdóttir, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Einar Már Sigurðarson.

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. Ef kaupverð er óeðlilega hátt miðað við brunabótamat eða fasteignamat er Íbúðalánasjóði heimilt að kveðja til matsmann til að meta verðmæti eignarinnar og skal lánveiting taka mið af því mati.

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 eignar, þó þannig að hámark lánveitinga miðist við núverandi hámark sem ákveðin voru með reglugerð nr. 959/2004, en samkvæmt 3. gr. hennar er hámarkslán Íbúðalánasjóðs vegna kaupa á notaðri íbúð jafnt sem nýrri 14,9 millj. kr.

Á umliðnum árum hafa orðið gífurlegar verðhækkanir á fasteignum, ekki síst á höfuðborgarsvæðinu, sem fylgdu m.a. í kjölfar breytinga á húsnæðiskerfinu sem tóku gildi 1998. Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamatí ríkisins, um vísitölu fasteignaverðs íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu, hafa fasteignir í fjölbýli hækkað um rúm 115% frá byrjun árs 1998 til loka árs 2004, en á sama tímabili hækkuðu fasteignir í sérbýli um rúm 139%. Frá lokum árs 2003 til loka árs 2004 hafa fasteignir í fjölbýli hækkað um tæp 20% en hækkunin í sérbýli var um 35%. Með miklum lánveitingum bankanna til fasteignaviðskipta sem hófust í ágúst sl. hefur fasteignaverð einnig hækkað mikið og er því spáð að það muni halda áfram að hækka. Á síðustu mánuðum ársins 2004, frá ágúst til desember, hækkuðu fasteignir í fjölbýli um tæp 10% en fasteignir í sérbýli um tæp 17%. Til viðbótar við hækkunir á fasteignaverði breyttist brunabótamat í kjölfar lagabreytingar sem gerð var árið 1999. Á grundvelli hennar tók nýtt brunabótamat gildi og með því var heimilað að afskrifa váttryggingarverðmæti fasteigna. Afleiðingarnar urðu þær að brunabótamat lækkaði á 70 þúsund fasteignum, þar af 35 þúsund eignum sem lækkuðu meira en afskriftir, eða að meðaltali um 20%. Dæmi eru um að brunabótamat fasteigna hafi lækkað um allt að 50%. Þessi breyting á brunabótamati og miklar verðhækkunir á fasteignum hafa leitt til þess að brunabótmat er ónothæfur grundvöllur fyrir verðhæfni fasteigna því að bilið milli söluverðs eigna og brunabótamats eykst stöðugt með

þeim afleiðingum að íbúðarkaupendur hafa fengið skert lán hjá Íbúðalánasjóði þrátt fyrir næga greiðslugetu.

Samkvæmt upplýsingum frá Fasteignamati ríkisins um kaupsamninga sem gerðir voru í desember 2004 um eignir sem voru að kaupverði 16,5 millj. kr. og þar undir, en 16,5 millj. kr. kaupverð tekur mið af 90% láni Íbúðarlánasjóðs sem er að hámarki 14,9 millj. kr., kemur þetta misræmi vel í ljós. Kaupsamningar sem gerðir voru í desember sl. og voru undir hámarkslánveitingu Íbúðalánasjóðs voru 327. Í um 70% þessara kaupsamninga var kaupverð 20% eða meira yfir brunabótamati. Í um helmingi þeirra voru kaupsamningar 20–40% yfir brunabótamati. Þónokkrir samningar voru 60–70% yfir brunabótamati og dæmi eru um allt að 100% yfir matinu. Þannig var ekki óalgengt að munurinn á kaupverði og brunabótamati lítilla og meðalstórra eigna í desember sl. væri 2–5 millj. króna. Ljóst er því að brunabótamat endurspeglar allt annað en lánshæfnismat fasteigna og er ónothæfur grundvöllur fyrir veðhæfni fasteigna.

Nýverið samþykkti Alþingi ný lög um Íbúðalánasjóð, lög nr. 120/2004, þar sem láns hlutfall var hækkað í 90% af matsvirði íbúðar og félagsmálaráðherra gaf í kjölfarið út áðurnefnda reglugerð nr. 959/2004 þar sem hámarkslánin voru hækkuð í 14,9 millj. kr. Í ljós hefur komið að vegna þessa mikla misræmis sem er milli brunabótamats og kaupverðs íbúða hafa þessir auknu lánamöguleikar hjá Íbúðalánasjóði ekki nýst sem skyldi.

Óviðunandi er að Íbúðalánasjóður þurfi í lánveitingum sínum að styðjast við ónothæfan veðhæfnisgrundvöll á sama tíma og bankarnir hafa miklu rýmri veðhæfnisskilyrði fyrir þá lántakendur sem leita með fasteignaviðskipti sín til þeirra.

Viðmið við brunabótamat hefur leitt til þess að þeir sem fá lán hjá Íbúðalánasjóði geta ekki nýtt sér að fullu þá lánamöguleika sem Íbúðalánasjóður hefur upp á að bjóða. Fjöldi fólks sem leitað hefur til Íbúðalánasjóðs um lánaþyrngreiðslu hefur því orðið að hrökklast frá og leita til bankanna.

Samkvæmt upplýsingum frá Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja eru veðhæfnisskilyrði eftirfarandi hjá bönkum og sparisjóðum: KB banki miðar við 100% af brunabótamati auk lóðamats fasteignar. Ef íbúð er eldri en 25 ára er heimilt að bæta allt að 30% við brunabótamatsfjárhæð gegn kaupum á viðbótartryggingu. Íslandsbanki miðar við markaðsvirði samkvæmt kauptilboði. Ef meira en 15–20% munur er á því og brunabótamati er óskað eftir að lántaki kaupi tryggingu. Landsbanki Íslands miðar við markaðsvirði samkvæmt kauptilboði. Sparisjóðirnir í samstarfi við Íbúðalánasjóð bjóða húsnaðiskaupendum lán sem geta numið allt að 90% af markaðsvirði eigna, eða 100% brunabótamati. Auk þessarar nýju leiðar býður SPRON áfram lán til húsnaðiskaupa sem geta numið allt að 100% af markaðsvirði eigna. Er þá 80% lánsins veitt til allt að 40 ára gegn fyrsta veðrétti en það sem eftir stendur gegn öðrum veðrétti til mest 15 ára. Sem fyrr mun SPRON lána allt að 80% af markaðsvirði eignar til endurfjármögnunar eldri lána.

Að óbreyttu er ekki ólíklegt að þróunin geti orðið sú að veruleg fjölgun verði á íbúðum þar sem eftirstöðvar lána verða hærri en brunabótamatið, en með því er hreinlega verið að rýra verðgildi eigna og skekkja verðmyndun þeirra.

Ástæða er líka til að vekja athygli á því að viðbótarlánin sem felld hafa verið niður tóku mið af markaðsverði íbúðar, sem er kaupverð hennar samkvæmt skilgreiningu í reglugerð. Viðbótarlánin tóku mið af tekjum og voru veitt þeim sem voru innan tilskilinna tekjumarka og bjuggu við lakari aðstæður. Staða fólks í þessum hópi hefur því versnað til muna og það hefur úr færri eignum að velja þegar lán miðast við brunabótmat í stað kaupverðs.

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 fyrir veðhæfni eigna. Benda má einnig á að í 18. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, segir að um skilyrði þess að Íbúðalánasjóður samþykki lánveitingu til umsækjanda fari eftir viðmiðunarreglum sem stjórn sjóðsins setji um veðhæfni fasteigna og greiðslugetu skuldara. Síðara skilyrðið stangast hreinlega á við að brunabótamat sé grundvöllur veðhæfni eigna því að fasteignakaupandi getur haft rúma greiðslugetu til að kaupa fasteign en brunabótamat viðkomandi eignar hindrað kaupin. Rök gegn viðmiðun við brunabótamat eru líka þau að matið endurspeglar ekki verðmæti eignarinnar af því að lögin taka ekki til lands eða lóðar sem eignin stendur á né verðmætis sem felst í staðsetningu. Ljóst er líka að brunabótamat endurspeglar allt annað en lánshæfismat fasteigna. Ástæða er til að vekja athygli á því að viðskiptaráðuneytið hefur opinberlega tekið undir þau sjónarmið að brunabótamat sé ónothæfur veðhæfisgrundvöllur í fasteignaviðskiptum.

Fasteignamat ríkisins vakti athygli félagsmálaráðuneytisins í apríl 1999 á þessu misræmi milli brunabótamats og kaupverðs íbúða, m.a. vegna breytingar á lögum um brunatryggingar sem leitt hefur til verulegrar lækkunar á brunabótamati fjölda eigna í landinu, en breytingin var samþykkt á Alþingi í mars sama ár. Þá kom fram að í kjölfar hækkandi fasteignaverðs breikki 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 hærra en brunabótamat. Ljóst er einnig að áhætta Íbúðalánasjóðs af því 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.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að núgildandi ákvæði 20. gr. laga um húsnæðismál verði felld 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 húsbérf og húsbérfaviðskipti, 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 var að finna í 29. gr. reglugerðar nr. 157/2001. 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 greiðslufyrirkomulag 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.

Stjórnvöld verða að viðurkenna þá staðreynd sem blasir við að brunabótamat er orðið ónot-hæfur grundvöllur til að miða lánveitingar við og hefur viðskiptaráðuneytið m.a. margbent á það. Með þessu er lagt til að miða lánveitingar Íbúðalánasjóðs við kaupverð eigna, en að þak á hámarki lánveitinga tryggji að ekki verði lánað meira en hámarkið er hverju sinni. Þessi leið er ekki aðeins eðlileg og réttlát gagnvart lántakendum heldur tryggir hún möguleika og samkeppnishæfni Íbúðalánasjóðs á fasteignamarkaði. Það er til samræmis við vilja Alþingis, sem breið samstaða var um við breytingar á lögum um Íbúðalánasjóð, að tryggja undirstöður sjóðsins og að hann hafi áfram mikilvægu hlutverki að gegna á fasteignamarkaði.