

Frumvarp til laga

um skilmálabreytingar veðtryggðra lánessamninga og kaupleigusamninga einstaklinga vegna kaupa á bifreið til einkanota.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til veðtryggðra lánessamninga og kaupleigusamninga sem einstaklingar hafa gert við fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 161/2002, vegna kaupa á bifreið til einkanota fyrir 7. október 2008 og eru með höfuðstól sem að hluta til eða öllu leyti er í erlendri mynt og þar sem endurgreiðslur taka mið af gengi erlendra gjaldmiðla. Lög in taka einnig til lána eða kaupleigusamninga sem einstaklingar tóku yfir greiðsluskuldbindingu á fyrir þann tíma. Jafnframt taka lög þessi til slíkra samningssambanda sem stofnað var til fyrir 7. október 2008 þar sem lántaki hefur misst umráð bifreiðar vegna innheimtu- og fullnustuaðgerða fjármálafyrirtækis en lántaki telst enn skulda eftirstöðvar skuldbindingar sinnar. Lög þessi taka ekki til fjármögnunarsamninga vegna bifreiða þar sem þriðji aðili er að samningnum, svo sem bifreiðauboð. Lög þessi taka ekki til annarra láns- eða kaupleigusamninga en að framan greinir.

Allir einstaklingar sem gert hafa láns- eða kaupleigusamning sem vísað er til í 1. mgr. geta sótt um skilmálabreytingu til lánveitanda í samræmi við 2. gr.

Í lögum þessum er orðið lánveitandi notað um fjármálafyrirtæki samkvæmt lögum nr. 161/2002. Þá er orðið lántaki notað um einstakling sem gert hefur veðtryggðan lánessamning eða kaupleigusamning við lánveitanda vegna kaupa á bifreið til einkanota. Með kaupleigusamningi er átt við samninga þar sem lántaki leigir bifreið til einkanota af lánveitanda í tiltekinn tíma en verður skráður eigandi bifreiðarinnar að samningstíma loknum.

2. gr.

Skilmálabreyting.

Með skilmálabreytingu er skilmálum láns- eða kaupleigusamnings skv. 1. mgr. 1. gr. breytt þannig að í stað þess að höfuðstóll taki mið af gengi erlendra gjaldmiðla verður hann veðtryggður miðað við vísitölu neysluverðs, sbr. lög nr. 12/1995.

Skilmálabreyting fer þannig fram að núverandi eftirstöðvar láns- eða kaupleigusamnings eru endurreiknaðar og lækkaðar sem nemur mismun hækkunar vísitölu neysluverðs og hækkunar lánsins samkvæmt gengi gjaldmiðla frá lántökudegi til þess gjalddaga sem skilmálabreytingin tekur gildi. Við þannig endurreiknaðar eftirstöðvar skal bæta 15% álagi. Lántaki hefur val um hvort lánið er frá þeim gjalddaga sem skilmálabreytingin á sér stað verð-

tryggt eða óverðtryggt. Kjör lánsins skulu miðast við vaxtakjör nýrra lána eða kaupleigusamninga viðkomandi fyrirtækis. Lántaka skal jafnframt heimilt að óska lengingar lánsins í allt að 24 mánuði, til að lækka greiðslubyrði lánsins.

Heildarlækkun höfuðstóls skal þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. aldrei nema hærri fjárhæð en 3.000.000 kr.

Lántaka skal vera heimilt að leysa til sín eign gegn staðgreiðslu hins nýja höfuðstóls, sbr. 2. mgr.

3. gr.

Framkvæmd.

Lántaki sem óskar eftir skilmálabreytingu skv. 2. gr. skal leggja fram beiðni þess efnis til lánveitanda. Séu skilyrði 1. gr. uppfyllt skal lánveitandi verða við beiðninni og annast nauðsynlega skjalagerð vegna skilmálabreytingarinnar og þinglýsingu ef við á.

Meðan beiðni um skilmálabreytingu er til meðferðar hjá lánveitanda skal lánveitandi fresta innheimtu afborgana og vaxta þar til gengið hefur verið frá skilmálabreytingu.

Lánveitanda er óheimilt að krefja lántaka um kostnað vegna skilmálabreytingar. Lántaki skal þó greiða þinglýsingargjald til sýslumanns ef við á.

4. gr.

Synjun lánveitanda.

Í vafatilvikum úrskurðar félags- og tryggingamálaráðherra um rétt til skilmálabreytinga samkvæmt lögum þessum og um framkvæmd þeirra.

5. gr.

Eftirstöðvar láns- eða kaupleigusamnings.

Leysi lánveitandi til sín veðsetta eign lántaka eða eign samkvæmt kaupleigusamningi og reynist eftirstöðvar skuldbindingar lántaka vera hærri en innlausnarverð lánveitanda, þrátt fyrir að eftirstöðvar samningsins hafi verið lækkaðar í samræmi við 2. gr., á lántaki rétt á að greiða eftirstöðvar skuldbindingar sinnar með eftirfarandi skilmálum:

- a. Fjárhæð eftirstöðva skuldbindingar lántaka skal aldrei ákvarðast hærri en nemur mismun á eftirstöðvum skuldbindingar, að teknu tilliti til skilmálabreytingar skv. 2. gr., og matsverði bifreiðar eða því endurgjaldi sem lánveitandi fær við sölu bifreiðarinnar. Lántaka er heimilt, á eigin kostnað, að óska eftir óháðu mati löggilts bifreiðasala á matsverði bifreiðar.
- b. Helming eftirstöðva skuldar sinnar skv. a-lið skal lántaki eiga rétt á að greiða á allt að þremur árum, án verðtryggingarálags eða vaxta, gegn því að eftirstöðvar að öðru leyti falli niður.
- c. Lánveitandi getur ekki leitað fullnustu vegna eftirstöðva skuldbindingarinnar í íbúðarhúsnæði lántaka þar sem hann hefur skráð lögheimili og heldur heimili.

6. gr.

Eftirgjöf með skilmálabreytingu skv. 2. gr. og niðurfærsla eftirstöðva skv. 5. gr. telst ekki til skattskyldra tekna.

7. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd skilmálabreytingar láns- og kaupleigusamninga samkvæmt lögum þessum.

8. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Fjármálafyrirtæki sem lögin ná til skulu geta boðið lántökum skilmálabreytingu skv. 2. gr. og úrræði skv. 5. gr. frá og með 1. ágúst 2010.

Lög þessi taka ekki til láns- eða kaupleigusamninga sem gerðir hafa verið upp fyrir setningu laga þessara.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið að frumkvæði félags- og tryggingamálaráðherra og flutt samhliða frumvörpum um greiðsluaðlögun einstaklinga og umboðsmann skuldara. Í frumvarpi um greiðsluaðlögun einstaklinga er lagt til að lögfestar verði sérstakar reglur um frjálsa og þvingaða greiðsluaðlögun með það að markmiði að gera einstaklingum í greiðsluvanda kleift að ná tókum á fjármálum sínum og byrja upp á nýtt. Það er skilyrði fyrir almennri greiðsluaðlögun að einstaklingur sé ófær um að standa í skilum með fjárhagslegar skuldbindingar sínar eða verði það um fyrirsjáanlega framtíð. Hins vegar eru ekki allir einstaklingar í þeirri stöðu og er frumvarpi þessu ætlað að tryggja úrræði fyrir þá einstaklinga sem eru afmarkaðri en hin almenna greiðsluaðlögun. Um er að ræða úrræði sem tekur til láns- og kaupleigusamninga sem fjármálafyrirtæki gerðu við einstaklinga, vegna kaupa á bifreiðum til einkanota, og fela í sér skuldbindingar í erlendri mynt, þ.e. eru með höfuðstól að hluta til eða öllu leyti í erlendri mynt, svokölluð myntkórfulán.

Eftir hrun banka- og fjármálakerfisins haustið 2008 hafa margir einstaklingar átt í verulegum greiðsluerfiðleikum, þótt þá sé ekki í öllum tilvikum að rekja eingöngu til hrunsins. Fjöldi einstaklinga stendur ekki lengur undir greiðslubyrði lána, sem hefur þyngst mjög undanfarin missiri og fjárskuldbindingar þeirra eru í mörgum tilvikum langt umfram virði eigna sem standa þeim til tryggingar. Markmiðið með þessu frumvarpi er að færa raunvirði fjárskuldbindinga (krafna) nær veruleikanum og hraða endurreisn efnahagslífsins eins og kostur er, m.a. með endurskipulagningu fjárhags einstaklinga.

Afleiðingar hrunsins í október 2008 hafa birst í margvíslegum myndum. Þar vegur þyngst verðlækkun eigna og mikil verðbólga í kjölfar falls krónunnar. Hrunið hafði í för með sér snöggan samdrátt í framleiðslu og minnkandi eftirspurn í hagkerfinu. Sá samdráttur hefur haft alvarleg áhrif á atvinnustig og eftirspurn eftir vinnuafli. Þar sem stærsti hluti fjárskuldbindinga er í formi verð- eða gengisbundinna lána jukust skuldir lántakenda jafnframt mjög við hrunið. Með lögum nr. 107/2009 var lögfest það markmið löggjafans að koma á jafnvægi milli virðis eigna og greiðslugetu annars vegar og fjárskuldbindinga einstaklinga, fyrirtækja og heimila hins vegar.

Markmið frumvarps þessa er þannig að auðvelda sem flestum einstaklingum leið í gegnum þær efnahagslegu þrengingar sem þjóðin glímir nú við með tímabundnum aðgerðum. Úrræði því sem einstaklingum býðst í frumvarpinu er ætlað að vera liður í niðurbætur þess mikla tjóns sem íslenskt samfélag varð fyrir við hrunið. Með niðurbætur tjónsins er greitt fyrir raunhæfara mati á verðmæti eigna og endurreisn efnahagslífsins hraðað. Mikilvægt er að skapa sátt og samstöðu í þjóðfélaginu í kjölfar hrunsins og afleiðinga þess. Eru úrræði fyrir

einstaklinga, líkt og þau sem hér eru kynnt til sögunnar, nauðsynlegur þáttur í slíkri sátt en við samningu frumvarpsins hefur verið tekið tilhlýðilegt tillit til hagsmuna bæði einstaklinga og kröfuhafa.

Ljóst er að eftir hrunið í október 2008 hafa efnahagslegar aðstæður í íslensku þjóðfélagi breyst verulega. Stórfelld aukning skulda þjóðarbúsins samfara mikilli lækkun eignaverðs hefur valdið því að engar líkur eru á að efnahagslegar forsendur séu fyrir fullri endurheimt allra krafna á einstaklinga í landinu. Geta samfélagsins til verðmætasköpunar stendur með öðrum orðum ekki undir endurgreiðslu allra skuldanna. Þannig er uppi mikil óvissa um hvaða skuldir er raunhæft að innheimta og að hve miklu leyti.

Telja verður að láns- og kaupleigusamningar sem gerðir eru við einstaklinga vegna kaupa á bifreið til einkanota feli almennt í sér meiri áhættu en lán vegna fasteignakaupa. Þrátt fyrir þetta var það svo fyrir hrunið í október 2008 að samningar við einstaklinga um lán eða kaupleigu voru oft gerðir án þess að fram færi sérstakt mat á greiðslufærni viðkomandi, og voru þessir samningar oft afgreiddir á tiltölulega skömmum tíma, jafnvel þótt um væri að ræða dýrar bifreiðar. Þá lá oft ekkert fyrir um áhættu af lánveitingu en hins vegar var lögð fyrir lántaka áætlun um afborganir á lánstímanum. Trygging fyrir fjármögnun í láns- og kaupleigusamningum er í bifreiðum sem hafa tiltölulega skamman líftíma, óvissan eftirmarkað og lækka hratt í verði. Er því þessi tegund fjármögnunarstarfsemi áhættumeiri en hefðbundin útlán banka og sparisjóða. Þá má líta svo á að fjármálafyrirtæki hafi tekið nokkra áhættu að auki með því að meta ekki sérstaklega greiðslugetu lántaka í hverju og einu tilviki. Fjármálafyrirtæki sem veittu íbúðalán, svo sem Íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðir, hafa fallist á að færa þurfi skuldsetningu niður í 80–110% af verðmæti fasteigna og taka þannig mið af aðstæðum, jafnt greiðslugetu einstaklinga sem eðlilegu endurmati eigna. Þó voru þau lán veitt til áratuga og tryggð með veði í fasteignum sem allar líkur eru á að hafi tiltekið verðgildi um langan tíma. Að baki þeim lánveitingum lá þá einnig að jafnaði ítarlegt mat á greiðslugetu lántaka. Þegar horft er á neyslulán, eins og lán til bifreiðakaupa, í þessu samhengi er óhjákvæmilegt að komast að þeirri niðurstöðu að ná þurfi eðlilegu samhengi á milli höfuðstöls þess háttar lána og verðmætis þeirrar bifreiðar sem lánið hvílir á. Jafnframt þarf að tryggja að forsendur sem lántakar gáfu sér um afborganir haldi.

Fjöldi einstaklinga með veðtryggð lán og kaupleigusamninga vegna bifreiðakaupa hjá stærstu fjármálafyrirtækjunum (Avant, Íslandsbanka, Lýsingu og SP fjármögnun) er um 48 þúsund, en þar af eru tæplega 36 þúsund eða um 75% með láns- eða kaupleigusamning með höfuðstól að hluta eða öllu leyti í erlendum myntum eða endurgreiðslur samninganna taka mið af gengi erlendra gjaldmiðla, svokölluð myntkórfulán. Námu heildareftirstöðvar lána til þeirra um 105 milljörðum kr. í aprílmánuði sl. Eru meðaleftirstöðvar hvers láns um 2.200.000 kr.

Samkvæmt úttekt Seðlabanka Íslands á skuldastöðu heimilanna á verulegur hluti íslenskra heimila við greiðsluferfiðleika að stríða. Er það ein af meginniðurstöðum úttektarinnar að skuldsetning heimila í vanda vegna kaupa á bifreiðum sé stór þáttur í þeim vanda sem þau eiga við að etja í dag, mun fremur en til að mynda skuldsetning vegna íbúðakaupa. Er 23% þeirra heimila sem Seðlabankinn telur vera í vanda þannig með um 42% af heildarskuldum þjóðarinnar vegna bifreiðakaupa, en einungis 27% af heildaríbúðalánaskuldum. Það er því ljóst að skuldir vegna bifreiðakaupa hvíla hlutfallslega mjög þungt á þeim heimilum sem eiga við greiðsluferfiðleika að stríða. Á þetta sérstaklega við um fyrrnefnd myntkórfulán veitt til bifreiðakaupa enda hefur greiðslubyrði þeirra aukist mun meira en greiðslubyrði verðtryggðra lána.

Með samanburði á vísitölu neysliverðs og algengrar samsetningar svokallaðrar myntkölfu í láns- eða kaupleigusamningum til kaupa á bifreiðum til einkanota (50% japönsk jen, 50% svissneskir frankar) má glögglega sjá hversu mikill munur er á þróun annars vegar verðtryggðra lána og hins vegar gengistryggðra lána. Þannig hækkuðu lán bundin við vísitölu neysliverðs um sem nemur 34% frá því í maí 2007 til apríl 2010 á meðan lán með framangreindri samsetningu myntkölfu hækkuðu um 146% á sama tíma. Hefur greiðslubyrði hækkað með viðlíka hætti.

Eins og kemur fram í úttekt Seðlabankans er skuldavandi heimila með slík lán mun meiri en þeirra sem tóku verðtryggð lán. Er hlutfall skuldara í greiðsluvanda með svokölluð myntkölfulán þannig rúmlega tvöfalt hærra en þeirra sem einungis eru með verðtryggð lán. Má þá einnig líta til þess að fjöldi þeirra sem eru með myntkölfulán og eru í greiðsluvanda hefur aukist talsvert frá því í janúar 2008 á meðan greiðsluvandi heimila með öll sín lán verðtryggð hefur ekki aukist á sama tímabili. Því eru knýjandi rök fyrir því að taka sérstaklega á skuldamálum þeirra einstaklinga og heimila sem fjármögnuðu kaup á bifreiðum til einkanota með hinum svokölluðu myntkölfulánum.

Frumvarp þetta er afturvirk't að því leyti að það tekur til láns- og kaupleigusamninga sem gerðir voru fyrir 7. október 2008. Ágreiningur er um hvort samningar þessir voru gerðir í samræmi við lög sem voru í gildi á þeim tíma og verður sá ágreiningur væntanlega leiddur til lykta, að hluta eða öllu leyti, með dómum Hæstaréttar nú í júní. Það breytir því þó ekki sem rakið hefur verið hér að framan varðandi þjóðfélagslegar og efnahagslegar forsendur þess úrræðis sem hér er lagt til. Frumvarp það sem hér er lagt fram breytir í engu réttarstöðu aðila í slíku samningssambandi og tekur að engu leyti betri rétt frá skuldara sem kýs að nýta sér það úrræði sem í frumvarpi þessu felst.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta eign sína af hendi nema almenningsþörf krefji, og þá með lögum og þannig að fullar bætur greiðist fyrir. Hvers kyns verðmæt réttindi manna, þ.m.t. kröfuréttindi og veðréttindi, njóta verndar ákvæðisins. Þrátt fyrir framangreint hefur einnig verið viðurkennt í íslenskum rétti að löggjafinn geti heimilað ýmiss konar takmarkanir á eignarrétti án þess að til nokkurra bóta komi.

Í íslenskum rétti hefur við mat á gildi afturvirkra laga verið litið til þess hvort skýra megi þau svo að þau takmarki stjórnarskrárvernduð réttindi manna með almennum, hlutlægum og málefnalegum hætti og að ekki sé gengið svo nærri réttindum manna að þau nýtist ekki. Slík lagasetning hefur helst verið talin koma til álita við óvenjulegar aðstæður svo sem við lausn aðsteðjandi efnahagsvanda. Um miðja síðustu öld var uppi alvarlegt ástand í efnahagslífi íslensku þjóðarinnar. Löggjafinn greip til margvíslegra aðgerða í því skyni að bregðast við vandanum, og voru þá t.a.m. sett lög nr. 22/1950 sem kváðu m.a. á um að stóreignaskattur var lagður á afturvirk't. Deilt var um hvort lagasetning þessi stæðist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, og komu nokkur slík mál til kasta Hæstaréttar. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 5/1953 (1954, bls. 73) var staðfest sú niðurstaða bæjarþings Reykjavíkur að afturvirk lagasetningin væri réttlæt看leg þar sem lögin væru þáttur í margþættri tilraun til að lagfæra fjárhagskerfi þjóðarinnar og koma því í fastari skorður. Í umfjöllun Sigurðar Líndal um stóreignaskattmálin svokölluðu, í 1. tbl. Úlfjótis árið 2006 (bls. 37–39), segir að dómendur í umræddum málum hafi metið það svo að um brýna almannahagsmuni hefði verið að ræða og þeim hagsmunum bæri að skipa ofar sérstökum hagsmunum þegnanna. Þetta hafi mátt réttlæta með því að lögin hafi verið sett „sem þáttur í margþættri tilraun til að lagfæra fjárhagskerfi þjóðarinnar í heild, koma því í fastari skorður og verja landið fyrir verðbólgu“ (bls.

39). Með hliðsjón af þessum forsendum hefðu stóreignaskattslögin ekki verið talin fara í bága við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Með hliðsjón af þeim aðstæðum sem nú eru uppi, og raktar hafa verið hér að framan, verður að meta það svo að mikilvægir almannahagsmunir krefjast þess, og að það sé jafnframt þjóðfélagslega nauðsynlegt, að gripið verði til almennrar aðgerðar sem þeirrar sem hér er gerð tillaga um. Nauðsynlegt er að hafa í huga að með frumvarpinu er ekki gengið með óhæfilegum hætti gegn eignarrétti kröfuhafa, enda felur sú aðferðafræði sem í frumvarpinu felst í sér að kröfuhafi fær endurgjald í samræmi við þau verðtryggðu lánskjör sem hann bauð skuldurum á viðskiptalegum forsendum á sínum tíma. Því er einungis verið að takmarka óeðlilegan ávinning kröfuhafa af gríðarlegri hækkun gengistryggðra lána og færa hann að því endurgjaldi sem alþekkt er og felur í sér fullkomlega ásættanlegt og fullnægjandi endurgjald fyrir kröfuhafa. Þá ber að hafa í huga að mörg fordæmi eru um íhlutun löggjafarvalds og stjórnvalda í vaxta- og verðtryggingarskilmála. Sett hefur verið hámark á vexti, hámark á ávöxtun verðtryggðra lána og verðtryggingarvísitölu hefur oft verið breytt.

Í þessu sambandi þarf að líta til framangreindrar úttektar Seðlabanka Íslands á skuldastöðu heimilanna þar sem fram kemur að verulegur hluti þeirra er í greiðsluferfiðleikum, og skiptir skuldsetning vegna bifreiðakaupa þar miklu máli, sbr. nánar hér að framan. Lántakendur eiga erfitt með að selja bifreiðar sem á hvíla slíkir lánsamningar, þar sem eftirstöðvar þeirra eru oft langt umfram verðmæti bifreiðarinnar. Markaðurinn er því nánast frosinn og er líklegt að svo verði áfram ef ekkert verður að gert. Úrræði sem þetta er hins vegar til þess fallið að draga verulega úr yfirveðsetningu bifreiða og skapa þannig jafnvægi á milli veðsetningarhlutfalls og markaðsvirðis einstakra bifreiða en ljóst er að auðveldara verður fyrir einstaklinga að selja bifreiðar sem ekki eru veðsettar langt umfram verðmæti þeirra. Aðgerðin muni því flýta fyrir því að jafnvægi skapist á markaði með lán til bifreiðakaupa og að eðlileg viðskipti geti hafist á nýjan leik. Það sama eigi við um kaupleigusamninga. Ávinningurinn af því nýtist öllum, jafnt lántakendum og fjármálafyrirtækjum.

Fjárhagsleg áhrif úrræðisins eru metin á þann veg að með því aukist möguleikar flestra lántakenda til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt láns- og kaupleigusamningum og fjármálafyrirtæki fái því betri endurheimtur krafna sinna. Tap fjármálafyrirtækja vegna lækkunar höfuðstóla eftir skilmálabreytingu verði jafnað út með aukinni greiðslugetu lántakenda almennt. Á þetta jafnframt við um þau fjármálafyrirtæki sem hætt hafa starfsemi þar sem endurheimtur verði betri. Heildræn áhrif þessarar aðgerðar jafna því út það tjón sem fjármálafyrirtæki verða fyrir við skilmálabreytingu láns- og kaupleigusamninga sem leiðir til lækkunar höfuðstóls. Í reynd er því ekki um neina eignaskerðingu að ræða. Með vísan til þess sem að framan er rakið verður það metið svo að þær ráðstafanir sem hér er gerð tillaga um brjóti ekki í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Telja verður að einfalt og almennt úrræði eins og lagt er til í frumvarpi þessu sé ein áhrifamesta aðgerð sem stjórnvöld geta gripið til, til að ná því markmiði að draga úr ósjálfbærri skuldsetningu og létta þunga greiðslubyrði heimila í landinu. Um er að ræða mikilvæga og almenna aðgerð sem tekur á framangreindum vanda þeirra einstaklinga sem eru í vandræðum með greiðslubyrði gengistryggðra bílalána. Af skýrslu Seðlabanka Íslands frá í apríl 2010 má ráða að engin einstök aðgerð geri meira til að létta á erfiðri skuldastöðu þess hóps sem er í mestum vanda vegna skuldsetningar og að almenn aðgerð af þessu tagi geti fækkað um mörg þúsund þeim heimilum sem ella þurfa tímafreka og kostnaðarsama úrlausn á erfiðum skuldavanda.

Þá verður að telja að skilmálabreyting sú sem hér er lögð til sé líkleg til þess að auka greiðsluvilja og getu lántakenda til að standa í skilum við lánveitendur. Ljóst er að stór hluti þessara lána er nú í vanskilum vegna þyngri greiðslubyrði einstaklinga eftir efnahagshrunið. Með aðgerð af þessu tagi sé þannig komið til móts við sjónarmið lántakenda og því stuðlað að aukinni sátt milli lántaka og lánveitenda þessara lána. Þannig verður stuðlað að bættum skilum og aukinni endurheimtu þessara lána og gagnkvæmur ávinningur hámarkaður. Tjón lánveitenda og samfélagsins alls verði þannig lágmarkað.

Í frumvarpinu er þannig lagt til að skilmálum láns- eða kaupleigusamninga sem einstaklingar gerðu við fjármálafyrirtæki fyrir 7. október 2008 vegna kaupa á bifreið til einkanota verði breytt þannig að í stað þess að höfuðstóll taki að hluta til eða öllu leyti mið af gengi erlendra gjaldmiðla verði hann verðtryggður miðað við vísitölu neysluverðs. Til að mæta sanngirnissjónarmiðum er gert ráð fyrir að hámark niðurfellingar verði 3.000.000 kr. Úrræðið muni því nýtast þeim mest og best sem hvað varlegast fóru í slíka skuldsetningu. Þá er í frumvarpinu að finna ákvæði sem tryggja rétt lántaka til að fá að njóta til fulls söluverðs bifreiðar til frádráttar frá eftirstæðri skuld og rétt hans til að ljúka greiðslu eftirstæðra skulda með greiðslu helmings eftirstöðva, án vaxta eða verðbóta. Þessi regla á sér fyrirmynd í reglugerð nr. 359/2010 um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu, sbr. áður reglugerð nr. 119/2003 um sama efni. Að síðustu er í frumvarpinu kveðið á um bann við að lánveitandi geti leitað fullnustu vegna eftirstöðva skuldbindinga vegna bílalána í íbúðarhúsnæði lántaka. Reglum þessum er ætlað að verja afkomu- og húsnæðisöryggi fjölskyldna og skapa endurheimtumöguleikum kröfuhafa eðlilega umgjörð, í samræmi við ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar, sem tryggir friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að heimilt verði að breyta skilmálum veðtryggðra lánsamninga og kaupleigusamninga, sbr. lög nr. 121/1994, sem fjármálafyrirtæki, eins og þau eru skilgreind í lögum nr. 161/2002, gerðu við einstaklinga fyrir 7. október 2008 vegna kaupa á bifreið til einkanota og eru með höfuðstól að hluta til eða öllu leyti í erlendri mynt og þar sem endurgreiðslur taka mið af gengi erlendra gjaldmiðla, svokölluð myntkölfúlán. Miðað er við dagsetningu efnahagshrunsins 7. október 2008, enda má segja að hefðbundin viðmið í viðskiptum hafi almennt raskast þá, ekki síst vegna gengishruns íslensku krónunnar.

Lögin munu samkvæmt orðalagi ákvæðisins ekki taka til samninga sem fyrirtæki hafa gert né samninga um kaup á bifreið til nota í sjálfstæðum atvinnurekstri.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að allir einstaklingar sem uppfylli skilyrði 1. mgr. geti fengið skilmálabreytingu, sbr. 2. gr.

Til skýringar eru helstu hugtök frumvarpsins sérstaklega skilgreind í 3. mgr.

Um 2. gr.

Skilmálabreyting skv. 2. gr. miðar að því að gera lántaka eins settan og ef hann hefði tekið lán eða gert kaupleigusamning án nokkurrar tengingar við erlenda gjaldmiðla.

Skilmálabreyting skal fara þannig fram að núverandi eftirstöðvar höfuðstóls láns- eða kaupleigusamnings eru endurreiknaðar og lækkaðar sem nemur mismun hækkunar vísitölu neysluverðs og hækkunar lánsins samkvæmt gengi gjaldmiðla frá lántökudegi til þess gjald-daga sem skilmálabreytingin tekur gildi. Við þannig endurreiknaðar eftirstöðvar skal bæta 15% álagi. Álaginu er ætlað að mæta því að greiddir vextir af gengistryggðu láni hafa verið

lægri en vextir af verðtrygðu innlendu láni, auk þess að mæta kostnaði fyrirtækjanna af skilmálabreytingunni. Lántaki hefur val um hvort lánið er frá þeim gjalddaga sem skilmálabreytingin á sér stað verðtryggt eða óverðtryggt. Kjör lánsins skulu miðast við vaxtakjör nýrra lána eða kaupleigusamninga viðkomandi fyrirtækis.

Í almennum athugasemdum við frumvarp þetta er fjallað ítarlega um rök að baki því fyrirkomulagi skilmálabreytingar sem hér er lagt til.

Til að gæta meðalhófs og sanngirnisjónarmiða skal skilmálabreyting aldrei leiða til meiri lækkunar á láns- eða kaupleigusamningi en 3.000.000 kr. Úrræðinu er þannig fyrst og fremst ætlað að létta vanda þeirra fjölmörgu einstaklinga sem fóru hóflega í skuldsetningu á sínum tíma en búa nú við aukna greiðslubyrði vegna afleiðinga hrunsins. Ekki er gert ráð fyrir að þeir sem höfðu tök á að gera upp slíka láns- og kaupleigusamninga eigi rétt til endurgreiðslu úr hendi lánveitanda.

Um 3. gr.

Gert er ráð fyrir að framkvæmd skilmálabreytingar verði mjög einföld. Lántaki leggur þannig fram beiðni til lánveitanda um skilmálabreytingu láns- eða kaupleigusamnings. Uppfylli beiðnin það sem kveðið er á um í 1. gr. frumvarpsins skal lánveitandi annast skilmálabreytingu.

Um leið og lántaki hefur lagt inn beiðni um skilmálabreytingu frestast frekari afborganir láns- eða kaupleigusamnings. Er þetta gert til að stuðla að skjótvirkri afgreiðslu slíkra beiðna hjá lánveitanda.

Ekki er gert ráð fyrir að lánveitandi geti innheimt gjald vegna skilmálabreytingar, en þó má hann krefja lántaka um greiðslu þinglýsingarkostnaðar ef við á.

Um 4. gr.

Ákvæði þetta þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er rakið hvernig fara skuli með eftirstöðvar láns- eða kaupleigusamnings fari svo að lánveitandi leysi til sín eign samkvæmt samningi. Þrátt fyrir þá greiðsluáðlögun sem frumvarp þetta felur í sér með skilmálabreytingu kann í einhverjum tilvikum til þess að koma að lánveitandi leysi til sín eign samkvæmt láns- eða kaupleigusamningi. Í slíkum tilvikum kunna eftirstöðvar áhvílandi láns- eða kaupleigusamnings að vera hærri en söluverð eða matsverð bifreiðar, þrátt fyrir að eftirstöðvar þess hafi verið lækkaðar í samræmi við ákvæði 2. gr. Þykir eðlilegt í ljósi markmiðs að baki lagasetningu þessari að lántaki skuli eiga þess kost að greiða eftirstandandi skuld á þremur árum með þeim skilmálum sem þar er nánar kveðið á um. Þá eru eftirstöðvar óverðtryggðar og vaxtalausar, auk þess sem fyrir hverja krónu sem lántaki greiðir af höfuðstól skuldarinnar skal lánveitandi lækka skuldina um eina krónu (króna á móti krónu). Að þremur árum liðnum skulu eftirstöðvar felldar niður að fullu. Ákvæði þessi eiga hliðstæðu í framkvæmd Íbúðalánasjóðs á meðferð krafna sem glatað hafa veðtryggingu sem verið hafa við lýði frá árinu 2003. Sú framkvæmd hefur gefist afar vel og stuðlar að eðlilegu samhengi milli áhættu skuldara og kröfuhafa af lánveitingum.

Þá er talið mikilvægt að kveða á um að lánveitandi geti ekki leitað fullnustu eftirstöðva láns- eða kaupleigusamnings í íbúðarhúsnæði skuldara, þar sem hann hefur skráð lögheimili og heldur sannanlega heimili.

Um 6. gr.

Ákvæðinu er ætlað að taka af allan vafa um að skilmálabreyting sú sem hér er kveðið á um felur ekki í sér skattskyldar tekjur í skilningi skattalaga. Sú niðurfærsla sem lántaki fær vegna skilmálabreytingar skv. 2. gr. eða með niðurfellingu eftirstöðva skv. 5. gr. telst því ekki til skattskyldra tekna.

Um 7. gr.

Ákvæði þetta þarfnast ekki frekari skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um skilmálabreytingar veðtryggðra lánsamninga og kaupleigusamninga einstaklinga vegna kaupa á bifreið til einkanota.

Frumvarpi þessu er ætlað að bæta stöðu einstaklinga sem eiga í skulda- og greiðsluerfiðleikum í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 og auðvelda þeim að koma fjármálum sínum í betra horf. Áður hafa verið lögð fram lagafrumvörp sem hafa sama markmið, þ.e. að bæta skulda- og greiðslustöðu einstaklinga, en taka hvert um sig á afmörkuðum sviðum skuldavanda heimilanna. Um er að ræða frumvarp til laga um greiðsluaðlögun einstaklinga, frumvarp til laga um breytingar á lögum um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði og frumvarp til laga um umboðsmann skuldara.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þeir einstaklingar sem fyrir 7. október 2008 keyptu bifreið til einkanota og fjármögnuðu kaupin með láni eða fjármögnunarsamningi sem fól í sér að breytingar á höfuðstól tóku mið af gengi erlendra gjaldmiðla að hluta eða öllu leyti geta að uppfylltum ákveðnum skilyrðum farið fram á skilmálabreytingu lána. Þá munu ákvæðin einnig taka til þeirra einstaklinga sem tekið hafa yfir sams konar greiðsluskuldbindingu fyrir sama tíma. Jafnframt taka lög þessi til slíkra samningssambanda þar sem lántaki hefur misst umráð bifreiðar vegna innheimtu- og fullnustuaðgerða fjármálafyrirtækis, en lántaki telst enn skulda eftirstöðvar skuldbindingar sinnar. Í frumvarpinu er kveðið á um að skilmálabreyting skuli miðast við að eftirstöðvar skuldar verði lækkaðar um sem nemur mismun á hækkun eftirstöðva hennar samkvæmt gengi þeirra gjaldmiðla sem höfuðstóllinn miðast við og hækkun sem orðið hefði á höfuðstólnum reiknuðum í íslenskum krónum miðað við vísitölu neysluverðs til veðtryggingar. Við það bætist 15% álag vegna mismunar vaxta á lánum í erlendum gjaldmiðli og veðtryggðra lána í íslenskum krónum frá lántökudegi til þess dags sem skilmálabreytingin tekur gildi. Lántaki getur valið hvort lánið er frá þeim degi veðtryggt eða óveðtryggt og skulu lánakjör miðast við vaxtakjör nýrra sambærilegra lána viðkomandi fyrirtækis. Lækkun höfuðstóls samkvæmt ákvæðum laganna getur þó aldrei numið hærri fjárhæð en 3 m.kr. Þá á skuldari möguleika á að lengja lánstíma um allt að tvö ár til þess að lækka greiðslubyrði og eigi hann þess kost getur hann undir ákveðnum skilyrðum leyst til sín bifreiðina með staðgreiðslu nýja höfuðstólsins.

Ef lánveitandi leysir til sín veðsetta eign skuldara og eftirstöðvar lánsins eru hærri en söluverð eða matsverð bifreiðar þrátt fyrir að eftirstöðvar lánsins hafi verið lækkaðar á skuldari

kost á að greiða eftirstandandi skuld með ákveðnum skilmálum sem m.a. kveða á um að fjárhæð eftirstandandi skuldar skuli lækkuð þannig að hún verði ekki hærri en matsverð bifreiðar eða það verð sem lánveitandi fékk við sölu bifreiðar. Helming eftirstöðva skuldarinnar á lántaki rétt á að greiða á allt að þremur árum vaxta- og verðtryggingarlaust. Ef helmingur skuldar hefur verið greiddur að þremur árum liðnum telst hún að fullu greidd og lánveitandi getur ekki leitað fullnustu eftirstöðva skuldarinnar í íbúðarhúsnæði skuldara þar sem hann hefur skráð lögheimili og heldur heimili.

Lánveitanda er ekki heimilt að krefjast annarra greiðslna vegna skilmálabreytinga en greiðslu þinglýsingargjalds til sýslumanns ef við á. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir aðkomu ríkisstofnana að skilmálabreytingum en í vafatilvikum úrskurðar félags- og tryggingamálaráðherra um rétt til skilmálabreytinga. Í einhverjum tilvikum gæti álag á ráðuneytið aukist vegna kæra en gera má ráð fyrir að öll vinna vegna þessa falli innan lögbundinna verkefna þess og er ekki gert ráð fyrir að kostnaður aukist að ráði í tengslum við frumvarp þetta.

Um 36 þúsund einstaklingar eru með bílalán sem að hluta eða öllu leyti eru bundin erlendum gjaldmiðlum og nema heildareftirstöðvar lánanna samtals um 105 milljörðum króna. Að meðaltali stendur því höfuðstóll slíkra lána í um 2,2 m.kr. Hversu mikið lánin verða færð niður ræðst af samsetningu þeirra og hvenær þau voru tekin og þar með hversu mikið var búið að greiða niður af þeim áður en gengi íslensku krónunnar féll. Þannig er algeng samsetning lánakörfu japönsk jen og svissneskir frankar skipt til helminga. Sem dæmi má taka að hafi einstaklingur keypt bifreið með slíku lánu í maí 2007 þá hefur höfuðstóll lánsins hækkað um 146% frá maí 2007 til apríl 2010. Með viðlíka hætti hefur greiðslubyrði lánanna hækkað en þetta eru jafnframt þær myntir sem hafa styrkst hvað mest gagnvart krónunni á síðastliðnum tveimur árum. Á sama tíma hefur vísitala neysluverðs hækkað um 34%. Hafi einstaklingur tekið slíkt lán í maí 2007 og skuldar núna 2,2 m.kr. þá mundi skilmálabreyting samkvæmt ákvæðum frumvarpsins lækka lánið í 1,4 m.kr. eða um rúm 37%. Hefði slíkt lán með sama höfuðstól hins vegar verið tekið í september 2008 má reikna með að það mundi lækka í um 1,9 m.kr. eða um tæp 13%.

Félags- og tryggingamálaráðuneytið telur að skuldastaða heimilanna krefjist þess að til almennra aðgerða verði gripið og því liggja ríkir almannahagsmunir fyrir ákvæðum frumvarpsins. Þar með sé ekki verið að ganga á friðhelgi eigna réttarins skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar og því komi ekki til bótaskyldu ríkissjóðs vegna lögfestingar frumvarpsins. Fyrir afturvirkri lagasetningu eins og þessari séu fordæmi auk þess sem ráðuneytið telur að í frumvarpinu sé ekki gengið með óhóflegum hætti gegn eignarrétti kröfuhafa þar sem þeir fái endurgjald í samræmi við þau verðtryggðu lánskjör sem þeir buðu viðskiptavinum á sínum tíma. Þá megi ætla að tap fjármálafyrirtækja vegna lækunar höfuðstóla eftir skilmálabreytingu verði vegið upp í verulegum mæli eða jafnvel að fullu með betri endurheimtum og aukinni greiðslugetu lántakenda frá því sem ella hefði orðið með óbreyttum skilmálum. Því eigi ákvæði frumvarpsins ekki að geta leitt til skaðabótaskyldu fyrir ríkissjóð.

Verði frumvarpið að lögum verður ekki séð að það hafi teljandi bein áhrif á útgjöld ríkissjóðs enda snúa ákvæði þess fyrst og fremst að skilmálabreytingum í lánsamningum milli einstaklinga og fjármálafyrirtækja.