

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um samningsveð, nr. 75/1997, með síðari breytingum.

Flm.: Lilja Mósedóttir, Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Ásmundur Einar Daðason,  
Eygló Harðardóttir, Þór Saari, Margrét Tryggvadóttir, Þráinn Bertelsson.

### 1. gr.

Við 19. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Lánveitanda, sem veitir lántaka lán gegn veði í fasteign sem er ætluð til búsetu samkvæmt ákvörðun skipulags- og byggingaryfirvalda, er ekki heimilt að leita fullnustu fyrir kröfu sinni í öðrum verðmætum lántaka en veðinu nema krafa hafi orðið til vegna saknæmra athafna eða meintra brota lántaka á lánareglum. Krafa lánveitanda á lántaka skal falla niður ef andvirði veðsins sem fæst við nauðungarsölu nægir ekki til greiðslu hennar. Með lántaka er átt við einstakling. Með lánveitanda er átt við einstakling, lögaðila eða aðra aðila sem veita fasteignaveðlán í atvinnuskyni.

### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og gilda um fasteignaveðlán sem stofnað verður til eftir gildistöku þeirra. Lög in taka jafnframt til fasteignaveðlána sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku laga þessara þar sem forsendubrestur varð í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins sem nauðsynlegt er að taka á til að afstýra öðru hruni af völdum skuldakreppu.

### Greinargerð.

Þetta frumvarp er nú lagt fram í þriðja sinn. Við umfjöllun um frumvarpið á fyrri þingum var gagnrýnt að frumvarpið væri of róttækt og að í lánaframkvæmd hefðu verið samþykkt úrræði sem auðvelduðu viðskiptavinum lánastofnana að koma fasteignaveðlánnum í skil. Samþykkt frumvarpsins mundi leiða til þess að skilyrði í lánaframkvæmd yrðu hert og aðgangur einstaklinga að lánsfé yrði þrengri en ella. Gildissvið frumvarpsins væri heldur ekki nægilega skýrt afmarkað og ákvæði um gildistöku fæli í sér íhlutun í samningsfrelsið sem færi í bága við friðhelgi eignarréttar.

Staða margra íslenskra heimila hefur versnað til muna í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins sem haft hefur í för með sér hækkun skulda, rýrnun eigna, minni tekjur og skertan lánsfjáraðgang. Fasteignaveðlán vega almennt þyngst í skuldum heimilanna. Fasteignaskuldir heimilanna hafa hækkað hratt frá byrjun árs 2008 eða um 40% á sama tíma og kaupmáttur ráðstöfunartekna hefur dregist saman um rúm 27%. Vísbendingar eru um að greiðslugeta og greiðsluvilji margra fari þverrandi, þar sem sífellt erfiðara verður að ná endum saman og hratt gengur á eignarhlutinn í fasteigninni. Við núverandi aðstæður er hætta á að kröfuhafar sækist eftir auknum tryggingum eða geri fjárnám í lánsveðum eða óveðsettum eignum sem ekki getur talist sanngjarnt þar sem mörg heimili hefðu staðið við skuldbindingar sínar við eðlilegri kringumstæður.

Samkvæmt skýrslu sérfræðingahóps um skuldavanda heimilanna frá 2010 keyptu um 80% þeirra heimila sem eru í vanda fasteign á árunum 2004–2008 eða þegar söluverð fasteigna var í sögulegu hámarki. Margir fasteignakaupendur á þessu tímabili áttu lítið eigið fé vegna þess að þeir voru ungir að árum eða höfðu búið úti á landi. Eina leið þessa hóps til að fjármagna fasteignakaup var að fá lán að veði í eign foreldra sinna. Eftir hrun varð algjör forsendubrestur hjá lántökum og því ljóst að lánastofnanir mundu vilja ganga að lánsveðum. Engin skuldaúrræði eru hins vegar fyrir þá sem veitt hafa lánsveð og nú eru margar lánastofnanir að ganga á eignir þessa fólks, sem í góðri trú gekk í ábyrgð fyrir skuldbindingum barna sinna. Ákvæði frumvarps þessa er raunhæf lausn fyrir þá sem ekki tóku lán með veði í eign foreldra. Sé aftur á móti um slíkt lánsveð að ræða situr lántaki uppi með það lán. Mikilvægt er að leysa lánsveðsvandann og koma með raunhæft úrræði fyrir þennan hóp.

Rétt er að ýmis úrræði hafa verið lögfest sem veita skuldurum færi á að leysa úr greiðsluvanda sínum án þess að til gjaldþrotaskipta þurfi að koma. Nú hefur hins vegar komið ljós að skuldaúrræðin eru annaðhvort íþyngjandi þegar til lengri tíma er litið (greiðslujöfnun) eða fela í sér of þröng skilyrði og of litla afskriftir (sbr. 110%-leiðina). Um helmingur heimila með fasteignalán hefur þegið greiðslujöfnun sem létti greiðslubyrði þeirra þar til á þessu ári en þá hækkaði greiðslujöfnunarvísitalan meira en verðvísitalan. Mun færri en gert var ráð fyrir hafa notið góðs af 110%-leiðinni, þar sem skilyrði fjármálafyrirtækjanna hafa verið helst til of þröng og á það ekki síst við um Íbúðalánasjóð og lífeyrissjóðina. Auk þess hafa skilyrði sem fólk þarf að uppfylla við útfærslu á 110%-leiðinni verið háð því hvar lán var tekið. 110%-leiðin hefur þannig búið til handahófskennt óréttlæti að mati eftirlitsnefndar efnahags- og viðskiptaráðherra með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar en nefndin skilaði nýlega skýrslu þar sem ítarlega er farið yfir framkvæmd 110%-leiðarinnar (Skýrsla eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra, samkvæmt lögum nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins, september 2011). Sem dæmi má nefna að fríeignarmarkið er mismunandi og mishátt. Fríeignarmark Íbúðalánasjóðs miðast við tveggja mánaða ráðstöfunartekjur en bankarnir miða almennt við ákveðna upphæð á bilinu 1–3 millj. kr. Auk þess taka tveir af stóru bönkunum þremur ekki tillit til annarra aðfararhæfra eigna fyrr en ákveðinni upphæð niðurfellingar er náð. Til að mynda miðar Íslandsbanki almennt við 1 millj. kr. fríeignarmark en aðfararhæfar eignir koma þó ekki til frádráttar niðurfærslu nema hún sé hærri en 4 millj. kr. hjá einstaklingi eða 7 millj. kr. hjá hjónum. Hjá Landsbankanum koma aðrar aðfararhæfar eignir ekki til skerðingar þegar niðurfærslan er 10 millj. kr. eða minna en fari hún yfir þá fjárhæð miðar bankinn við 1 millj. kr. fríeignarmark að viðbættum tvöföldum mánaðarlegum ráðstöfunartekjum. Fríeignarmark Arion banka við útfærslu 110%-leiðarinnar er 2–3 millj. kr. og er ávallt tekið tillit til aðfararhæfra eigna. Auk þessa misræmis sem gætir við framkvæmd 110%-leiðarinnar hjá bönkunum er jafnframt mismunandi hvort þeir miða við fasteignamat eða markaðsvirði við beitingu úrræðisins. Eykur það enn frekar á misskiptingu og ójafnræði lántakenda.

Mörgum hefur tekist að ná endum saman með því að taka út séreignarsparnað sinn en það úrræði verður brátt á enda. Skuldaúrræðin duga með öðrum orðum ekki til að leysa varanlega úr skuldavanda heimilanna sem stöðugt versnar vegna verðtryggingarinnar. Auk þess hafa skuldaúrræðin aukið á misskiptingu í samfélaginu, þar sem misjafnt er eftir fjármálastofnunum hverjir eiga kost á niðurfellingu skulda og hversu mikið er fellt niður. Það er því nauðsynlegt að bregðast við með almennu úrræði sem gefur fólki kost á að losna undan forsendubrestinum sem skapast hefur eftir hrun án þess að þurfa að fara í nauðasamninga eða gjaldþrot.

Í frumvarpinu er lagt til að fasteignaveðlán geti ekki orðið grundvöllur aðfarar í öðrum eignum lántaka en þeim sem veðréttindin taka til en í því felst frávik frá þeirri meginreglu íslensks kröfuréttar að skuldari ábyrgist efndir fjárkröfu með öllum eignum sínum. Jafnframt á lántaki að vera laus undan persónulegri ábyrgð á greiðslu lánsins ef veðið hrekkur ekki til greiðslu þess. Ekki skiptir máli hvort veðsali er lántaki eða þriðji maður. Þar sem frumvarpið mælir fyrir um frávik frá umræddri meginreglu kröfuréttar er ekki um eiginlega afskrift að ræða sem leiðir til skattskyldu. Lánveitendur geta verið viðskiptabankar, sparisjóðir, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og aðrir aðilar sem veita fasteignalán í atvinnuskyni, þ.m.t. byggingaraðilar. Með fasteignaveðláni er átt við veðlán sem veitt er með veði í fasteign sem ætluð er til búsetu samkvæmt ákvörðun skipulags- og byggingaryfirvalda. Það skilyrði er sett að lántaki sé einstaklingur. Frumvarpið tekur til lána sem veitt eru með hvers konar veði í fasteign ætlaðri til búsetu og óháð því hvernig andvirði lánsins er ráðstafað. Skilgreining sem vísar til ákvörðunar skipulags- og byggingaryfirvalda er hlutlægur mælikvarði. Ef reglan væri einskorðuð við eiginleg íbúðarlán þyrfti að færa sönnur á ráðstöfun láns auk þess sem beiting ákvæðisins hefði gildi gagnvart sumum veðlánahöfum en öðrum ekki. Skýrari tillögur um afmörkun á gildissviði frumvarpsins komu ekki fram á síðasta þingi.

Frumvarpið er eins og áður segir lagt fram til að styrkja stöðu skuldara sem hafa í kjölfar bankahrunsins orðið fyrir verulega neikvæðum áhrifum gengis- og verðtryggingar. Telja verður að staða einstaklinga og heimila sé svo alvarleg um þessar mundir að til samfélagslegrar eyðileggingar horfi ef fylgt verður til hins ýtrasta gamalgróinni reglu samninga- og kröfuréttarins um að samninga skuli halda (*pacta sunt servanda*), þrátt fyrir framangreindar aðstæður sem eru fordæmalausar hér á landi.

Markmiðum frumvarpsins verður ekki náð nema það verði látið taka til samninga sem gerðir hafa verið fyrir gildistöku laganna og óháð því hvort lánastofnun lýtur eignarhaldi hins opinbera eða einkaaðila.

Í lánaframkvæmd Íbúðalánasjóðs er ekki aðhafst frekar við innheimtu kröfu sem glatað hefur veðtryggingu nema sjóðurinn telji að krafa hafi orðið til vegna saknæmra athafna eða meintra brota á lánareglu, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 119/2003, um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu. Skuldarar fá þó ekki fyrirgreiðslu að nýju láni frá sjóðnum fyrir en kröfur sjóðsins á hendur þeim hafa verið greiddar eða þær afskrifaðar, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Í frumvarpinu er eins og áður segir gert ráð fyrir að krafa lánveitanda sem glatað hefur veðtryggingu við nauðungarsölu falli niður.

Til lengri tíma litið eiga ákvæði frumvarpsins að stuðla að vandaðri lánastarfsemi og hvetja til þess að lánveitingar taki mið af greiðslugetu lántaka og verðmæti hinnar veðsettu eignar.