

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 2. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Það á þó ekki við um neytendalán.

2. gr.

Á eftir VI. kafla laganna kemur nýr kafli, VII. kafli, **Erlend lán**, með einni nýrri grein, 16. gr. a, sem orðast svo:

Ákvæði þessa kafla gilda um erlend lán. Erlent lán er lán í erlendum gjaldmiðli eða gengistryggt lán. Lán í erlendum gjaldmiðli er lán í öðrum gjaldmiðli en íslenskum krónum. Gengistryggt lán er lán í íslenskum krónum þar sem höfuðstóll, greiðsla afborgana og/eða greiðsla vaxta er háð breytingum á gengi erlends gjaldmiðils eða gengisvísitölu, þ.m.t. samsettra gjaldmiðla sem Seðlabanki Íslands reiknar og birtir.

Heimilt er, nema lög mæli á annan veg, að veita erlend lán. Um erlend lán til neytenda gilda lög um neytendalán.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum.

3. gr.

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein sem verður 13. gr. a og orðast svo:

Seðlabanka Íslands er heimilt að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs að setja lána- stofnunum reglur um erlend lán, samkvæmt skilgreiningu laga um vexti og verðtryggingu, í þeim tilgangi að takmarka lántökur aðila, annarra en lánastofnana, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu.

Í reglunum er heimilt að binda erlend lán skilyrðum sem varða tekjur lántaka, tegund trygginga, upplýsingaskyldu lánveitanda, lengd lánstíma og tilhögun endurgreiðslna. Heimilt er að ákveða að mismunandi ákvæði gildi um einstaka flokka lántaka, svo sem tiltekna hópa einstaklinga eða lögaðila, sveitarfélög og aðila sem opinberir aðilar eru í ábyrgð fyrir.

4. gr.

Í stað orðanna „og gjaldeyrisjöfnuð“ í 2. mgr. 37. gr. laganna kemur: gjaldeyrisjöfnuð og erlend lán.

III. KAFLI

Breyting á lögum um neytendalán, nr. 33/2013.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Ef höfuðstóll, greiðsla afborgana og/eða greiðsla vaxta er í öðrum gjaldmiðli eða er háð gengi annars gjaldmiðils en þeim sem lántaki er með tekjur í, að hluta til eða að öllu leyti, skal þrátt fyrir 2. mgr. ávallt framkvæma greiðslumat. Óheimilt er að veita lántaka slíkt lán nema greiðslumat leiði í ljós að hann hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samanborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af.

- b. Við 5. mgr. bætast tveir nýir málslíðir sem orðast svo: Ráðherra getur að fenginni umsögn Seðlabankans bundið greiðslumat vegna erlendra lána sérstökum skilyrðum, svo sem um erlendar tekjur og erlendar tryggingar lántaka. Í reglugerðinni má enn fremur tilgreina viðmið sem lögð skulu til grundvallar mati á því hvað telst veruleg breyting á gengi íslensku krónunnar gagnvart mismunandi gjaldmiðlum og eftir atvikum verulegar breytingar á erlendum vöxtum.

6. gr.

Í stað „5. mgr.“ í b-lið 1. mgr. 27. gr. laganna kemur: 6. mgr.

7. gr.

Á eftir f-lið 1. mgr. 30. gr. laganna kemur nýr stafliður sem orðast svo: 5. mgr. 10. gr. um lán í öðrum gjaldmiðli en þeim sem lántaki er með tekjur í.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta byggist að hluta á tillögum nefndar sem falið var að endurskoða bann íslenskra laga við gengistryggingu og fjalla um innleiðingu varúðarreglna vegna hættu sem fjármálakerfinu stafar af erlendum lánnum. Í nefndinni sátu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis, innanríkisráðuneytis, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

Á undanförunum árum hafa fjölmargir dómar fallið sem varða svokölluð gengistryggð lán en með því hefur almennt verið átt við lán í íslenskum krónum þar sem lánsfjárhæðin er bundin gengi erlendra gjaldmiðla. Á miðju ári 2010 komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að slíkir lánaskilmálar væru ólögmatir með hliðsjón af ákvæðum VI. kafla laga um vexti og verðtryggingu á sama tíma og löggin reistu ekki skorður við lánnum í erlendum gjaldmiðlum. Síðan þessi niðurstaða lá fyrir hefur rétturinn þurft að leysa úr fjölda álitafna sem lotið hafa að því hvers kyns lánsamningar innihaldi ólögmatra gengistryggingu og hvernig standa beri að endurreikningi þeirra.

Vegna ákvæðis lokamálsliðar 2. gr. laga um vexti og verðtryggingu hefur í umræddum dómum m.a. verið tekist á um það hvort samningsaðilum hafi á tímamarki lántöku verið heimilt að semja sig undan umræddu banni laganna með því að miða við annan grundvöll verðtryggingar en VI. kafli laganna tilgreinir. Því hefur Hæstiréttur hafnað á þeim grunni að bannið sé almennt ófrávíkjanlegt og með vísan til þess að lánveitendum hafi ekki tekist að sanna að gengistrygging hafi á þeim tíma sem lánin voru tekin verið skuldara til hagsbóta. Dómarnir bera með sér að lántakar hafi í fjölda tilvika viljað losna undan lánaskuldbindingum sínum vegna þeirrar óhagstæðu þróunar sem varð á gengi krónunnar í aðdraganda fjármálaáfallsins haustið 2008. Átti það ekki síst við um lántaka sem höfðu tekjur í íslenskum krónum og gildi þá einu hvort um var að ræða einstaklinga eða lögaðila, þar á meðal opinbera aðila eins og sveitarfélög.

Reynslan af fjármálaáfallinu sýnir að erlend lán, hvort sem um er að ræða lán í erlendum gjaldmiðlum eða lán í íslenskum krónum bundin gengi erlendra gjaldmiðla, geta ekki einungis verið varasöm fyrir einstaka lántaka sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrissáhattu heldur getur einstökum lánveitendum og fjármálakerfinu í heild stafað veruleg ógn af ef ekki er varlega farið við útlánastarfsemi af þessum toga og ef gengisáhatta raungerist. Er skemmst að minnast þess að einn megintilgangur fjármagnshaftanna sem komið var á í kjölfar áfallsins var að tryggja gengisstöðugleika og skapa með því svigrúm fyrir endurskipulagningu á fjárhag heimila og fyrirtækja sem mörg hver voru með skuldir tengdar erlendum gjaldmiðlum.

Megintilgangur frumvarpsins er að heimildir til að veita erlend lán verði samræmdar með tilgreind varúðarsjónarmið að leiðarljósi. Lagt er til í 1. mgr. 2. gr. að hugtakið erlent lán verði notað sem samheiti yfir lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum en með því er ætlunin að ná utan um allar tegundir lánsamninga sem kveða á um greiðslu sem tengist með einum eða öðrum hætti erlendum gjaldmiðlum án þess þó að allar tegundir lánsforma séu sérstaklega upptaldar. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að heimilt verði að veita erlend lán „nema lög mæli á annan veg“. Með tilvitnuðu orðalagi er vísað til þess að takmarkanir á heimildum til að veita erlend lán kunna að koma fram í öðrum lögum en lögum um vexti og verðtryggingu, svo sem lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992.

Þá eru í 3. og 5. gr. frumvarpsins lagðar til breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og lögum um neytendalán, nr. 33/2013, sem hafa að markmiði að draga úr áhættu sem fjármálakerfinu stafar af erlendum lánnum og treysta vernd neytenda á þessu sviði. Fyrirnefnda ákvæðið gerir ráð fyrir að Seðlabankanum verði að fengnum tilmælum fjármála-stöðugleikaráðs og í þeim tilgangi að takmarka lántökur óvarinna aðila heimilt að setja reglur um erlend lán lánastofnana en hinu síðara er ætlað að herða kröfur um greiðslumat vegna erlendra lána til neytenda.

II. Helstu álitæfni.

Í þessum kafla er stuttlega lýst helstu álitæfnum sem standa í tengslum við frumvarpið.

a. Á að aflétta banni við gengistryggingu?

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) telur að bann íslenskra laga við gengistryggingu samræmist ekki meginreglu EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði, sbr. rökstutt álit stofnunarinnar frá 22. maí 2013. Stofnunin hefur síðan þá gert íslenskum stjórnvöldum það ljóst að verði hinu fortakslausu banni ekki aflétt megi búast við að málinu verði stefnt fyrir EFTA-dómstólinn.

Íslensk stjórnvöld hafa í svörum sínum til stofnunarinnar fallist á að endurskoða bannið við gengistryggingu lána í íslenskum krónum með tilliti til þeirrar samsvörunar sem lán þessi eiga með lánunum í erlendum gjaldmiðlum og mikilvægi þess að takmarka erlendar lánveitingar þegar í hlut eiga lántakar sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Einnig spilar inn í sú afstaða fulltrúa atvinnulífsins sem telja að hagræði geti verið fylgið í gengistryggingu lána í íslenskum krónum, líkt og nánar er fjallað um hér á eftir.

b. Er þörf á viðbótarstýritækjum til að takmarka erlendar lánveitingar?

Próun opinberrar stefnu um fjármálastöðugleika er talin skammt á veg komin og má taka fram í því samhengi að með lögum nr. 66/2014, sem tóku gildi 6. júní 2014, var fjármálastöðugleikaráði komið á fót. Skv. 1. mgr. 5. gr. laganna getur ráðið beint tilmælum til þar til bærra stjórnvalda um aðgerðir til að mæta aðstæðum sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið. Fjármálastöðugleikaráðið skipa sá ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og sem jafnframt er formaður ráðsins, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins.

Í opinberri stefnu um fjármálastöðugleika sem fjármálastöðugleikaráðið hefur mótað á grundvelli 6. gr. laganna kemur m.a. fram að bendi greiningar ráðsins til þess að fjármálastöðugleika sé ógnað skuli ráðið gefa út tilmæli um viðeigandi aðgerðir til þar til bærra stjórnvalda. Sem dæmi geta slíkar aðgerðir falist í því að settar séu reglur um útlán fjármálfyrirtækja eða aðrar ráðstafanir til að sporna við óhóflegum sveiflum í flæði fjármagns til og frá landinu sem magna hagsveifluna.

Í fjármálastöðugleikariti Seðlabanka Evrópu frá maí 2014 kemur fram að stefna um fjármálastöðugleika sé í grunninn ætlað að draga úr kerfisáhættu og viðhalda fjármálastöðugleika. Þeim stýritækjum sem nýst geta í þjóðhagsvarúðarskyni getur svipað til þeirra sem notuð eru til að sinna eftirliti með einstökum eftirlitsskyldum aðilum, svo sem reglur um eiginfjárkröfur og lausafjárkröfur. Stýritæki á sviði peningamála, svo sem bindiskylda, og úrræði af hagstjórnarlegum meiði, svo sem kröfur um veðsetningarhlutföll og skuldahlutföll, hafa einnig verið notuð í þessu skyni.

Vísbindingar eru um að fjármálastöðugleikastefnu hafi verið beitt innan einstakra ríkja í því skyni að koma jafnvægi á fasteignamarkað og draga úr óhóflegri skuldsetningu sem eftir atvikum hefur átt sér stað í erlendum gjaldmiðlum. Sem dæmi hefur verið nefnt að hækkun eignaverðs og aukin skuldsetning heimila vegna lágra vaxta hafi í lok árs 2011 gefið norska fjármálaeftirlitinu tilefni til þess að gefa út tilmæli um lækkun veðsetningarhlutfalls úr 90% í 85% á nýjum fasteignalánunum. Þá mæltist sænska fjármálaeftirlitið til þess á seinni hluta árs 2010 að slík veðsetningarhlutföll lækkuðu úr 95% í 85%. Rit Seðlabanka Evrópu dregur einnig athygli að reglum sem einstök ríki í Mið- og Austur-Evrópu hafa innleitt til þess að draga úr lánveitingum í erlendum gjaldmiðlum og má þar nefna reglur um veðsetningarhlutföll og skuldahlutföll auk þess sem dæmi eru um að lántökum sé bannað að taka lán í annarri mynt en þeir eru með tekjur í.

Í leiðbeinandi tilmælum Evrópska kerfisáhættaráðsins um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum frá október 2011 (Recommendations of the European Systemic Risk Board of 21 September 2011 on lending in foreign currencies (ESRB/2011/1)) er lögð áhersla á að eftirlitsaðilar geti þurft á mismunandi úrræðum að halda til að draga úr kerfisáhættu og því sé ástæða til að hafa slíkar heimildir lögbundnar þannig að unnt sé að beita þeim þegar aðstæður kalla á.

c. Er ástæða til að framselja reglusetningarvaldið til Seðlabanka Íslands?

Röksemdirnar fyrir því að fela Seðlabankanum heimild til að setja reglur um erlend lán lánastofnana með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu eru tilkomnar vegna þeirrar áhættu sem þjóðarþúinu stafar af umræddum lánveitingum en auk þess hefur bankinn talið að setning slíkra reglna geti verið mikilvæg forsenda fyrir losun fjármagnshafta, sbr. skýrslu bankans til efnahags- og viðskiptaráðherra frá 2012 sem ber heitið *Varúðarreglur eftir fjármagnshöft*.

Seðlabankinn hefur lagt ríka áherslu á að eftirlitsaðilum á fjármálamarkaði verði fengnar auknar valdheimildir til þess að bregðast við miklu innflæði erlends fjármagns og takmarka gjaldeyrísáhættu lántaka með því að binda erlend lán lánastofnana ákveðnum skilyrðum, svo sem hvað snertir upplýsingaskyldu lánveitanda, tekjur lántaka, tegund trygginga, lengd láns-tíma og tilhögun endurgreiðslna.

Þar sem slíkar reglur snerta með beinum hætti viðskiptahætti lánastofnana og geta auk þess falið í sér viðamikil inngríp í samningsfrelsið gerir ákvæði 3. gr. frumvarpsins þá kröfu að þær verði ekki settar nema að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs. Þannig sé tryggt að reglurnar verði ekki settar í öðrum tilgangi en þeim að mæta aðstæðum sem líklegar eru til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið. Aðkoma fjármálastöðugleikaráðs er auk þess talin mikilvæg til að samhæfa aðgerðir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans á þessu sviði.

Loks hefur Seðlabankinn talið að minna tilefni sé til að beita reglusetningarvaldi á grundvelli 3. gr. frumvarpsins ef heimildir neytenda annars vegar og sveitarfélaga hins vegar til töku erlendra lána verða takmarkaðar í lögum um neytendalán og sveitarstjórnarlögum. Ákvæði 5. gr. frumvarpsins er ætlað að mæta sjónarmiði bankans hvað neytendur varðar þar sem lagt er til að greiðslumat vegna slíkra lána verði hert. Hvað snertir sveitarfélögin stendur yfir vinna á vettvangi innanríkisráðuneytisins sem miðar að því að takmarka heimildir sveitarfélaga til töku erlendra lána.

III. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

a. Áhætta þjóðarþúsins vegna erlendra lána.

i. Árin fyrir fall fjármálakerfisins 2008.

Fjármagnshreyfingar milli landa hafa almennt jákvæð áhrif á verðmætasköpun en þeim fylgir jafnframt ákveðin áhætta. Áhætta vegna erlendra lána, þ.m.t. gengistryggðra lána, sem snýr að lántakendum er þrenns konar, þ.e. vaxtaáhætta, áhætta tengd breytingum á áhættuálagi slíkra lána og gjaldmiðlaáhætta. Með hækkandi vaxtastigi undirliggjandi gjaldmiðla og hærri áhættuálagi eða aukinni áhættufælni á mörkuðum getur greiðslubyrði erlendra lána aukist til muna. Erfitt getur verið fyrir lántakendur að leggja mat á slíka þróun fram í tímann. Mesta áhættan liggur þó í gjaldmiðlaáhættu. Við lækkingu á gengi heimagjaldmiðils hækkar höfuðstóll erlendra lána mældur í heimagjaldmiðli, sem bæði leiðir til hærri afborgana og vaxtagreiðslna, en síðast en ekki síst til lakari eiginfjárstöðu þar sem eigið fé lækkar til samræmis við hækkun undirliggjandi lána. Lækkingu á gengi heimagjaldmiðils eykur því líkur á greiðslufalli og/eða vanskilum og þar með útlánatapi lánveitanda.

Árin fyrir fall fjármálakerfisins 2008 var aðgengi íslenskra banka að erlendu fjármagni á tímum nánast óhindrað og erlend fjármögnun á hagstæðum kjörum. Frá árinu 2003 stækkaði efnahagsreikningur íslenskra banka hratt, m.a. vegna útgáfu þeirra á skuldabréfum erlendis. Frá árinu 2006 varð aðgangur að erlendri fjármögnun með skuldabréfaútgáfu þrengri og brugðust bankarnir við með innlánsöfnun utan Íslands sem jókst jafnt og þétt fram að falli þeirra. Erend lánfjármögnun átti stóran þátt í þeirri útlánaþenslu sem varð á Íslandi árin

fyrir fall fjármálakerfisins. Ein skýrasta birtingarmynd erlendrar lánsfjármögnunar hér á landi var að erlend og gengistryggð lán til innlendra aðila jukust umtalsvert. Til að byrja með voru slík lán nánast eingöngu til fyrirtækja, en fljótlega stóðu þau einstaklingum til boða í formi bílalána. Frá árinu 2007 mátti sjá töluverða aukningu gengistryggðra lána til einstaklinga vegna íbúðarkaupa. Í árslok 2003 voru gengistryggð lán heimila um 8 milljarðar kr. eða um 1% af heildarskuldum einstaklinga við lánaþyrtingu en í lok september 2008 námu þau um 320 milljörðum kr. eða um 17% af heildarskuldum einstaklinga. Gengistryggð lán einstaklinga nærri 40-földuðust því á stuttum tíma en megnið af vextinum átti sér stað árin 2007–2008.

Á árinu 2008 lækkaði gengi krónunnar um 44% sem þýðir að erlend lán miðað við gengisvísitölu krónunnar hækkuðu um 80% í krónum talið á því ári. Stór hluti lána til *einstaklinga* var í svissneskum fróntum eða japönskum jenum þar sem vextir í þessum gjaldmiðlum voru hagstæðir. Verðryrnun krónunnar varð mun meiri gagnvart þessum gjaldmiðlum eða um 52% og 59% og höfuðstóll lána í þessum gjaldmiðlum mældur í krónum hækkaði um 107% og 144% á árinu 2008. Í lok árs 2008 voru tæplega 50% heimila með erlend lán með neikvæða eiginfjárstöðu í húsnæði en hlutfallið var rúmlega 20% hjá heimilum sem eingöngu voru með lán í íslenskum krónum sem ekki voru gengistryggð. Staða heimila með erlend lán var því mun verri í lok árs 2008 þrátt fyrir að bankarnir hafi yfirleitt miðað við lægra veðhlutfall vegna þeirra.

Árin fyrir fall fjármálakerfisins jókst einnig erlend lántaka *fyrirtækja* sem voru með tekjur í krónum og eignarhaldsfélaga með litlar tekjur, aðeins eignir. Þó að gjaldeyrisstaða á efna-hagsreikningum fjármálaþyrtinga geti verið í góðu jafnvægi þrátt fyrir erlend lán til viðskiptamanna þeirra kann útlánaáhætta að vera vanmetin séu tekjur lántaka í innlendum gjaldmiðli. Þótt gjaldeyrisáhættan liggi hjá lántaka getur hún flust yfir á lánveitandann ef lántaki lendir í greiðsluferfiðleikum. Þetta sýnir reynslan hér á landi glögg. Flest þeirra fyrirtækja sem tóku erlend lán fyrir fall fjármálakerfisins án þess að vera með erlent tekjustreymi eða eignir í erlendum gjaldmiðli hafa þurft að fara í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu hjá lánardrottnum sínum sem oft endar með afskriftum skulda eða umbreytingu skulda í hlutfé í viðkomandi fyrirtæki.

Útflutningsfyrirtæki sem hafa stóran hluta tekna sinna í erlendum gjaldeyri hafa um langt skeið verið með skuldir í erlendum gjaldmiðlum. Það voru ekki lánveitingar í erlendum gjaldeyri til þessara aðila sem voru varhugaverðar heldur sú staðreynd að byrjað var að veita fyrirtækjum með tekjur í íslenskum krónum og íslenskum heimilum gengistryggð og erlend lán. Aðgengi að slíkum lánnum var gott og þar sem kjörin virtust hagstæðari en á lánnum í íslenskum krónum var eftirspurn eftir þeim mikil. Aukið innflæði fjármagns leiddi til styrkingar krónunnar en henni fylgdi skammtímaaukning kaupmáttar og enn meiri eftirspurn eftir erlendum og gengistryggðum lánnum.

Erlend lán *sveitarfélaganna* voru að langstærstum hluta tekin á árunum 2005-2008 og er talið að greiðslubyrði vegna þeirra hafi tvöfaldast á árinu 2008 þegar gengi krónunnar féll um 44%. Þung endurgreiðslubyrði lánanna hefur á síðustu árum haft neikvæð áhrif á gengi krónunnar og lífskjör í landinu sem skýrist m.a. af því að undirliggjandi viðskiptajöfnuður hefur verið takmarkaður og því að tekjur sveitarfélaganna eru að jafnaði í íslenskum krónum.

ii. Fjármagnshöftin.

Fjármagnshöftum var komið á í kjölfar fjármálaáfallsins haustið 2008 með lögum nr. 134/2008, um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrisráðgjafi. Þessar verndarráðgjafar

voru gerðar á grundvelli efnahagsáætlunar sem samin var í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og tilkomnar vegna alvarlegrar stöðu í greiðslujöfnuði þjóðarbúsins við útlönd. Tilgangur haftanna var að tryggja gengisstöðugleika og skapa með því svigrúm fyrir endurskipulagningu á fjárhag heimila og fyrirtækja sem mörg hver voru með skuldir tengdar erlendum gjaldmiðlum. Í samræmi við 45. gr. EES-samningsins voru þessar ráðstafanir, sem og breytingar sem síðar hafa verið gerðar á þeim, kynntar fastanefnd EFTA og sameiginlegu EES-nefndinni.

Í 13. gr. g laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er kveðið á um að lántökur og lánveitingar milli innlendra og erlendra aðila séu að meginreglu til óheimilar í öðrum tilvikum en vegna viðskipta á milli landa með vöru og þjónustu. Skv. 2. másl. 7. mgr. 13. gr. n laganna eru viðskiptabankar, sparisjóðir og lánaþyrirtæki þó undanþegin banninu. Með lögum nr. 35/2013, sem fólu m.a. í sér breytingar á 13. gr. g, var ákveðið að rýmka heimildir innlendra aðila til tóku lána hjá erlendum aðilum þar sem talið var mikilvægt að opna leið fyrir þá innlendu aðila, sem geta fengið lán hjá erlendum aðilum, til að taka slík lán.

Losun fjármagnshafta felur í sér áhættu umfram þá sem almennt felst í frjálsum fjármagnshreyfingum. Erlendir aðilar eiga umtalsverðar krónueignir sem nú eru lokaðar bak við höft. Bæði er um að ræða svokallaðar aflandskrónur, sem í lok september 2014 námu um 296 milljörðum kr. eða um 15% af landsframleiðslu, og krónueignir gömlu viðskiptabankanna sem renna til erlendra aðila en í lok júní 2014 var áætlað að hrein (nettó) krónueign erlendra aðila við uppgjör þessara búa mundi aukast um 495 milljarða kr. Að auki skulda innlendir aðilar, aðrir en ríkissjóður og Seðlabanki Íslands, háar fjárhæðir í erlendum gjaldeyri sem greiða þarf með afgangi af vöru- og þjónustujöfnuði landsins. Áætlaðar afborganir erlendra lána á árunum 2015–2018 nema rúmum 480 milljörðum kr. og verði undirliggjandi viðskiptaafgangur á næstu árum áþekkur því sem verið hefur síðastliðin ár, eða u.þ.b. 3,5% af vergri landsframleiðslu, eru ófjármagnaðar afborganir, þegar búið er að taka tillit til áætlaðrar endurfjármögnunar og erlendar eignasölu, 55 milljarðar kr. á árunum 2017–2018. Því er ljóst að við losun fjármagnshafta gæti skapast óstöðugleiki á gjaldeyrismarkaði sé traust ekki nægilegt á innlenda hagkerfinu og stærstu þröskuldum fyrir losun ekki fyrst rutt úr vegi.

b. Tilmæli Evrópska kerfisáhætturáðsins um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum frá september 2011.

Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB) er hluti af nýju eftirlitskerfi Evrópusambandsins með fjármálamarkaði. Stofnuninni var komið á fót árið 2011 ásamt evrópsku eftirlitsstofnuninni á bankamarkaði (European Banking Authority – EBA), evrópsku eftirlitsstofnuninni með tryggingum og starfstengdum lífeyri (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) og evrópsku eftirlitsstofnuninni með verðbréfa- og fjármálamörkuðum (European Securities and Markets Authority – ESMA) í kjölfar tillagna de Larosiére-skýrslunnar frá 2009. Hlutverk ráðsins er þjóðhagsvaruðareftirlit í sambandinu en í því felst að greina kerfisáhættu, koma í veg fyrir að hún ógni fjármálastöðugleika, samræma viðbrögð aðildarríkja og þróa úrræði til að takast á við hana. Meðal fyrstu tilmællanna sem ráðið gaf út voru tilmæli frá september 2011 um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum. Unnið er að innleiðingu reglugerða um ráðið og eftirlitsstofnanirnar þrjár í EES-samninginn.

Tilmælin hafa það meginmarkmið að styrkja innviði lánastofnana sem bjóða lán í erlendum gjaldmiðlum til viðskiptavina, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisahættu, og verjast um leið áhættu sem fjármálakerfum einstakra aðildarríkja kann að stafa af óhagstæðri gengisþróun. Bent er á að vanmat þeirrar áhættu sem fylgir töku erlendra lána geti ýtt undir óhóf-

legan útlánavöxt sem er einkennandi í aðdraganda eignabólu. Ólíkir hvatar geti legið að baki slíkum útlánavexti sem ýmist megi rekja til framboðs (lánveitanda), eftirspurnar (lántaka) eða uppbyggingar markaðar ríkjanna. Sem dæmi um þessa hvata má nefna aðgang lánveitenda að erlendri lánsfjármögnun, skort á innlendum sparnaði, samkeppni lánastofnana, tekjur af gjaldeyrisviðskiptum og ásókn lántaka í hagstæða vexti samanborið við innlend vaxtakjör.

Fram kemur í tilmælunum að hættan sem fjármálakerfum einstakra aðildarríkja kann að stafa aflánnum sem veitt eru í öðrum gjaldmiðlum en í heimagjaldmiðli geti farið eftir aðstæðum og ekki sé til ein lausn sem henti öllum. Þó er talið að eitt skilvirkasta úrræðið til að draga úr óhóflegum útlánavexti í erlendum gjaldmiðlum sé að binda heimildir til slíkra lána við þá lántaka sem hafa getu til að standa af sér verulegar breytingar á gengi og erlendum vöxtum.

Í tilmælunum er aðildarríkjunum ráðlagt að beita úrræðum af þessum toga af varfærni og á grundvelli upplýsinga sem varpað geta ljósi á umfang erlendra lánveitinga til heimila og fyrirtækja, annarra en lánastofnana. Er rík áhersla lögð á að ríkin sinni slíkri upplýsingaöflun.

Í úttekt ESRB frá nóvember 2013, sem varðar innleiðingu tilmælanna í einstökum aðildarríkjum, kemur fram að virkni þeirra sé ekki orðin ljós þar sem fjármálastarfsemi hefur verið vel undir meðallagi í mörgum hagkerfum vegna samdráttar í eftirspurn og framboði á lánsfé í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar. Er á það bent að þegar efnahagsleg skilyrði batna kunni erlendar lánveitingar að taka við sér sem geti leitt af sér nýja tegund kerfisáhættu.

c. Nánar um þörfina á að takmarka erlend lán hér á landi.

Almennt hefur verið talið að fjármálastarfsemi og framþróun hennar hafi, a.m.k. upp að ákveðnu marki, jákvæð áhrif á hagvöxt. Í grunninn sinnir fjármálakerfið því hlutverki að safna saman sparnaði og verðleggja fjármagnið og endurdreifa í formi lána til heimila, fyrirtækja og opinberra aðila (sjá m.a. skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis frá árinu 2012 um *Framtíðarskipan fjármálakerfisins*, 2. og 3. kafla um hlutverk og gangverk fjármálakerfisins og fjármálakreppu og innbyggðan óstöðugleika fjármálamarkaðar). Starfsemin gerir lántakendum kleift að jafna útgjöld sín, svo sem vegna neyslu eða fjárfestinga, gegn væntu tekjustreymi í framtíðinni. Af því leiðir að aukin skuldsetning einkageirans getur haft jákvæð áhrif á hagvöxt upp að vissu marki.

Hér á landi hefur verið talið að vanmat lánveitenda á verðlagningu þeirrar áhættu sem fylgdi töku erlendra lána og ásókn lántaka í hagstæða vexti hafi átt þátt í þeim útlánavexti sem varð í aðdraganda fjármálaáfallsins. Skyndileg lækkun íslensku krónunnar á árinu 2008 bitnaði harkalega á efnahag lántaka sem ekki voru varðir fyrir gengissveiflum. Gjalddeyrisáhættu lántaka mátti að þessu leyti jafna til útlánaáhættu lánveitenda og þar sem lánin voru fjármögnuð í erlendri mynt olli það ásamt öðru lausafjárþurrð lánastofnana og óstöðugleika á gjaldeyrismarkaði. Seðlabanki Íslands bjó ekki yfir gjaldeyrisforða til að mæta slíkri fjármögnunaráhættu og hafa skattgreiðendur að hluta borið hallann af þessu.

Áhættan sem myndast þegar tekin eru lán í öðrum gjaldmiðli en þær tekjur sem nýta á til afborgana og greiðslu vaxta lýtur ekki einvörðungu að lántakendum og lánveitendum, heldur þjóðfélaginu í heild þar sem óhófleg útlánastarfsemi í öðrum gjaldmiðli en heimagjaldmiðli getur ógnað fjármálastöðugleika. Þegar aðilar, sem ekki hafa erlendar tekjur eða, eftir atvikum, erlendar eignir, taka erlend lán er í raun verið að eyrnamerkja þeim hluta af gjaldeyris-tekjum þjóðarbúsins til að standa skil á afborgunum. Ef gjaldeyrisöflun þjóðarbúsins er af skornum skammti geta slíkar lántökur valdið verulegum vandkvæðum.

ESRB hefur talið að eftirlitsaðilar á fjármálamarkaði þurfi á mismunandi úrræðum að halda í lögum sem hægt er að beita eftir eðli kerfisáhættu og þegar aðstæður kalla á. Styðst

Það ekki síst við þau rök að löggjafinn sé þá fyrir fram búinn að marka í lögum inntak og tilgang slíkra valdheimilda. Í fylgiskjali sem fylgja athugasemdum frumvarpsins er gerð grein fyrir tvenns konar valdheimildum sem samkvæmt gildandi rétti geta nýst til að sporna við erlendum lánveitingum, annars vegar reglur um eiginfjárkröfur fjármálafyrirtækja sem eru á forræði Fjármálaeftirlitsins og hins vegar reglur um gjaldeyrisjöfnuð sem eru á forræði Seðlabankans.

IV. Meginefni frumvarpsins.

a. Helstu breytingar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, sem hafa það að markmiði að samræma heimildir til að veita lán í erlendum gjaldmiðlum, þ.e. lán í öðrum gjaldmiðlum en íslenskum krónum, og gengistryggð lán en með því er átt við lán í íslenskum krónum þar sem höfuðstóll, greiðsla afborgana og/eða greiðsla vaxta er háð breytingum á gengi erlends gjaldmiðils eða gengisvísitölu, þ.m.t. samsettra gjaldmiðla sem Seðlabanki Íslands reiknar og birtir. Frá fjármálastöðugleikasjónarmiði eiga lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán sér ríka samsvörun með tilliti til þeirrar áhættu sem þeim fylgir fyrir lántaka, lánveitanda og þjófðarbúið. Seðlabankinn hefur lagt áherslu á að sú áhætta verði til frambúðar að vera takmörkuð og ásættanleg.

Í dag er samkvæmt ákvæðum VI. kafla laganna óheimilt að binda lánsfjárhæð í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla á meðan lögin reisa ekki skorður við lánveitingum í erlendum gjaldmiðlum. Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að hugtakið erlent lán verði notað sem samheiti yfir þessi lán og jafnframt að heimilt verði að veita slík lán „nema lög mæli á annan veg“. Tilvitnað orðalag gerir ráð fyrir að heimildin geti sætt takmörkunum á grundvelli annarra laga, svo sem þeim sem fram koma í lögum um gjaldeyrisráðgjafi og þeim sem lagðar eru til í frumvarpinu, sbr. tillögur til breytinga á lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum um Seðlabanka Íslands sem felur í sér að Seðlabankanum verði veitt heimild til að setja reglur um erlend lán lánastofnana þar sem unnt verður að binda slíkar lánveitingar ákveðnum skilyrðum sem varða tekjur lántaka, tegund trygginga, upplýsingaskyldu lánveitanda, lengd lánstíma og tilhögun endurgreiðslna. Komi til þess að reglurnar verði settar munu skilyrðin sem þar koma fram eiga við í þeim tilvikum þegar erlend lánveiting hefur í för með sér gjaldeyrisáhættu fyrir lántaka. Skilyrðin gætu þó verið mismunandi eftir því hvaða flokkar lántaka ættu í hlut, svo sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila, sveitarfélög og aðilar sem opinberir aðilar eru í ábyrgð fyrir. Lagt er til að einungis verði heimilt að setja slíkar reglur á grundvelli tilmæla fjármálastöðugleikaráðs en aðkomu ráðsins er ætlað að renna stöðum undir tilgang reglnanna og samhæfa aðgerðir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans á þessu sviði. Nánar vísast til athugasemda við 3. gr. frumvarpsins.

Reynslan hér á landi hefur sýnt að neytendur eru almennt óvarðir fyrir gjaldeyrisáhættu og því er lagt til í a-lið 5. gr. frumvarpsins að greiðslumat skuli framkvæmt þegar neytandi tekur lán sem tengist öðrum gjaldmiðli en sá er með tekjur í. Enn fremur gerir tillagan ráð fyrir að óheimilt verði að veita slíkt lán nema greiðslumatið leiði í ljós að lántaki hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af.

Samkvæmt reglugerð um lánsþæfis- og greiðslumat, nr. 920/2013, er tilgangur greiðslumats að meta hvort lántaki geti staðið við greiðslur samkvæmt lánssamningi og miðast út-

reikningurinn við eignir, skuldir, gjöld og tekjur sem m.a. byggjast á opinberum neysluviðmiðum. Í b-lið 5. gr. er lagt til að innanríkisráðherra, sem nú fer með lög um neytendamál, geti að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands bundið greiðslumat vegna erlendra lána sérstökum skilyrðum ef aðstæður knýja á, svo sem þeim að slík lán verði ekki veitt nema neytandi standist greiðslumat í viðkomandi gjaldmiðlum en til nánari skýringar vísast hér til athugasemda við 5. gr.

b. Aðrar breytingar.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að heimild til að miða lánsamning við hlutabréfavitölu, innlenda eða erlenda, eða safn slíkra vísitalna gildi ekki þegar um er að ræða lán til neytenda. Um skýringar vísast til athugasemda við greinina.

Tillögur sem fram koma í 4. og 7. gr. frumvarpsins tengjast þeim sem lagðar eru til í 3. og 5. gr. en þar er um að ræða heimildir eftirlitsaðila til beitingar viðurlaga.

V. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

a. Samræmi við íslensku stjórnarskrána.

Megintilgangur frumvarpsins er að samræma heimildir til að veita lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum með tilgreind varúðarsjónarmið að leiðarljósi sem gerð hefur verið grein fyrir.

Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar sem varðar atvinnufrelsið hefur verið skýrt á þann veg að lög verði að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram koma takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg. Er talið að þær takmarkanir sem lagðar eru til í frumvarpinu vegna erlendra lána fullnægi áskilnaði stjórnarskrárinnar. Þá skal athygli vakin á að dómar Hæstaréttar sem varðað hafa ólögsmæti gengistryggðra lána hafa ekki gefið tilefni til að ætla að bannið gangi gegn atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar eða öðrum ákvæðum hennar.

b. 40. gr. EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði.

Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, telur að bannið við gengistryggingu fjárskuldbindinga í íslenskum krónum samrýmist ekki 40. gr. EES-samningsins á þeirri forsendu að bannið hindri mögulega innlend fjármálafyrirtæki í að fjármagna sig í öðrum gjaldmiðlum en íslenskri krónu. Við samningu frumvarpsins hefur auk þessa verið tekið mið af tilmælum evrópska kerfisáhætturáðsins um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum. Tilmælin bera með sér að umræddar lánveitingar geti við ákveðnar aðstæður haft skaðleg áhrif á viðskipti milli ríkja og ógnað fjármálastöðugleika.

Hinn 20. mars 2014 gekk í gildi innan Evrópusambandsins (ESB) tilskipun 2014/17/EB um lánsamninga til neytenda sem tengjast fasteignum sem breytir tilskipunum 2008/48/EB og 2013/36/ESB og reglugerð nr. 1093/2010 og þurfa aðildarríki að uppfylla kröfur hennar fyrir 21. mars 2016. Um megininntak tilskipunarinnar er m.a. fjallað í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá september 2014 sem ber heitið „Ný umgjörð um veitingu fasteignalána til neytenda“.

Í tilskipuninni er lögð sú skylda á hendur aðildarríkjum að sjá til þess að viðunandi laga-rammi sé til staðar þegar um er að ræða lán í erlendum gjaldmiðli. Er gerð sú lágmarkskrafa að neytendum standi til boða úrræði sem takmarki óvarða gjaldeyrisáhættu vegna lántökunnar auk þess sem kveðið er á um skyldu lánveitanda til að aðvara lántaka ef annaðhvort fjárhæð höfuðstóls eða greiðslur breytast um sem nemur meira en 20% miðað við skiptigengi við

gerð lánsammansings. Enn fremur gerir tilskipunin ráð fyrir að aðildarríkjum verði frjálst að kveða á um frekari reglur hvað varðar lánveitingar í erlendri mynt í landslögum, að því gefnu að slíkar reglur séu ekki afturvirkar. Unnið er að frumvarpi sem m.a. innleiðir tilskipunina með það að markmiði að það verði lagt fram á vorþingi 2015.

VI. Samráð.

Nefndin sem vann að undirbúningi frumvarpsins var skipuð fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Reglulegir fundir nefndarinnar voru haldnir frá september 2013 og fram til þess að nefndin gaf út skilabréf 7. maí 2014. Í upphafi árs 2014 fékk nefndin fulltrúa Samtaka fjármálafyrirtækja á sinn fund og gerðu samtökin ýmsar athugasemdir sem að gagni hafa komið við frágang málsins.

Nefndin átti um sama leyti fundi með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. í ljósi áforma um að takmarka heimildir sveitarfélaga til töku erlendra lána. Rætt hefur verið um að ná þeim markmiðum með breytingum á sveitarstjórnarlögum og er unnið að því á vettvangi innanríkisráðuneytisins.

Í apríl 2014 leitaði nefndin á ný samráðs við hagsmunaaðila og fékk á fund til sín fulltrúa Samtaka fjármálafyrirtækja, Neytendastofu og Neytendasamtakanna auk þess sem Samtökum atvinnulífsins og Sambandi íslenskra sveitarfélaga var gefinn kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri. Þá hefur ESA verið upplýst um stöðu málsins á meðan vinnsla þess hefur staðið.

Lokafrágangur frumvarpsins hefur loks verið unninn í samstarfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

VII. Mat á áhrifum frumvarpsins.

Verði frumvarpið samþykkt mun verða opnað á heimild til gengistryggingar sem getur verið til hagsbóta fyrir lántaka, t.d. í þeim tilfellum sem tekjur hans eru í nokkrum gjaldmiðlum. Með því að taka eitt lán með sömu gjaldmiðladreifingu og undirliggjandi tekjur og eignir í stað margra smærri lána eða flókinna afleiðusamninga má ná fram hagræðingu í formi minni umsýslu og jafnvel hagstæðari kjara. Breytingin mun því fela í sér meiri fjölbreytni, svo sem til að verjast gjaldmiðlaáhættu, en að fenginni reynslu verður að teljast ólíklegt að gengistryggð lán nái sömu útbreiðslu og vinsældum og fyrir fall fjármálakerfisins.

Með frumvarpinu mun Seðlabanka Íslands að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs verða veitt heimild til að setja reglur um erlend lán lánastofnana sem munu eiga við þegar slík lántaka hefur í för með sér gjaldeyrisáhættu fyrir lántaka. Mikilvægt er að opinberir aðilar geti brugðist við miklu innflæði fjármagns með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu og sett reglur er takmarki gjaldeyrisáhættu innlendra aðila sem eru með tekjur í krónum, þ.e. einstaklinga, sveitarfélaga og fyrirtækja sem starfa á innlendum markaði.

Setning umræddra takmarkana getur verið misaðkallandi eftir því hvaða lántakar eiga í hlut og af hálfu Seðlabanka Íslands hefur sérstök áhersla verið lögð á að reistar verði skorður við heimildum neytenda annars vegar og sveitarfélaga hins vegar til töku erlendra lána þar sem þessi aðilar eru almennt með tekjur sínar í íslenskum krónum. Frumvarpið gerir ráð fyrir að kröfur um greiðslumat verði hertar í tilviki neytenda en eins og áður greinir er sá þáttur málsins sem snýr að sveitarfélögum til meðferðar hjá innanríkisráðuneytinu. Yrðu umræddar breytingar að lögum yrðu þær því til þess fallnar að draga úr líkum á að Seðlabankinn beitti valdheimild sinni gagnvart þessum aðilum.

Hvað snertir erlendar lánveitingar lánastofnana til annarra hópa einstaklinga en neytenda, lögaðila og eftir atvikum aðila sem opinberir aðilar eru í ábyrgð fyrir gerir Seðlabankinn ráð fyrir að ekki þurfi að grípa til sérstakra aðgerða nema aukning verði á erlendum lánum og líkur á áframhaldandi lánveitingum sem síðar gætu skapað ójafnvægi í hagkerfinu, aukið kerfisáhættu, bæði hvað varðar fyrirtæki og stöðu fjármálafyrirtækja.

Útlánatölur sem Seðlabankinn safnar sýna að erlend lán til einstaklinga hafa lækkað frá falli fjármálakerfisins árið 2008 og má búast við að sú þróun haldi áfram. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það hafa takmörkuð áhrif á einstaklinga á meðan aðgengi lánastofnana að erlendu fjármagni er lítið og kjör óhagstæð. Fjármálaáfallið varpaði greinilegu ljósi á að gjaldeyrisáhætta er ekki einskorðuð við lántaka því segja má að hún geti flust yfir á lánveitendur ef lántakendur geta ekki staðið í skilum. Íslenskar lánastofnanir hljóta að draga lærdóm af þessari reynslu og má því búast við, jafnvel þótt opnast á aðgengi þeirra að erlendu lánsfé, að þær muni almennt ekki veita öðrum einstaklingum erlend lán en þeim sem eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu, þ.e. eru með nægar tekjur og eftir atvikum eignir í viðkomandi gjaldmiðlum.

Neytendastofa er eftirlitsaðili með lögum um neytendalán og því má gera ráð fyrir að stofnunin þurfi að fylgjast með því að erlendar lánveitingar uppfylli skilyrði laganna. Á móti vegur að dregið hefur úr erlendum lánum til einstaklinga auk þess sem frumvarpinu er ætlað að skýra réttarástandið frá því sem verið hefur en erfitt hefur verið að greina á milli lána í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggðra lána sem veitt hafa verið í íslenskum krónum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að heimild til að miða lánsamning við hlutabréfavísitölu, innlenda eða erlenda, eða safn slíkra vísitalna gildi ekki þegar um er að ræða lán til neytenda. Breyting þessi er lögð til með hliðsjón af rökstuddu álitni ESA frá 22. maí 2013 þar sem gefið er til kynna að það dragi úr trúverðuleika bannsins við gengistryggingu ef á sama tíma er heimilt að binda grunn verðtryggingar við hlutabréfavísitölu. Í upplýsingum sem fjármála- og efnahagsráðuneytinu hafa borist frá Samtökum fjármálafyrirtækja kemur fram að samtökunum sé ekki kunnugt um að heimildin hafi verið notuð með almennum hætti í lánsamningum fram til þessa. Samtökin telja þó varhugavert að afnema heimildina að fullu með hliðsjón af því að miðað hafi verið við slíkar vísitölur í útgáfum sérhæfðra samsettra fjármálaafurða (e. structure).

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að nýjum kafla verði bætt við lög um vexti og verðtryggingu, með einni nýrri grein, sem varðar heimildir til að veita lán í erlendum gjaldmiðlum, þ.e. lán í öðrum gjaldmiðlum en íslenskum krónum, og gengistryggð lán en með því er átt við lán í íslenskum krónum þar sem höfuðstóll, greiðsla afborgana og/eða greiðsla vaxta er háð breytingum á gengi erlends gjaldmiðils eða gengisvísitölu, þ.m.t. samsettra gjaldmiðla sem Seðlabanki Íslands reiknar og birtir. Ördugleikarnir við að skilja á milli þessara lánaforma birtast m.a. í því hversu langan tíma réttarágreiningur um ólögmati gengistryggðra lána hefur staðið en það hefur tekið lánastofnanir drjúgan tíma að greiða úr því hvorum flokknum lán sem veitt voru í aðdraganda fjármálaáfallsins tilheyri. Ágreiningurinn hefur enn ekki verið að fullu til lykta leiddur.

Í ljósi þeirrar áhættu sem fjármálakerfinu stafar af umræddum lánum þykir eðlilegt að heimildir til slíkra lánveitinga séu samræmdar og lúti sambærilegum reglum. Með því er ekki tekin bein afstaða til þess hvenær lán telst vera í erlendum gjaldmiðli eða gengistryggt lán í íslenskum krónum samkvæmt þeim viðmiðum sem Hæstiréttur hefur lagt til grundvallar við úrlausn ágreinings um ólögsmæti gengistryggingar. Úrlausnirnar bera með sér að tilgreining lánsfjárhæðar í lánsamningi ráði almennt mestu við matið en þar sem tilgreiningin er óskýr hefur mat réttarins ráðist af því hvernig skilmálum um efnidir aðilanna er háttáð og hvernig að þeim var staðið í raun.

Fram til þessa hefur bann við gengistryggingu verið leitt af VI. kafla laga um vexti og verðtryggingu á meðan löggin hafa ekki reist skorður við lánnum í erlendum gjaldmiðlum. Í rökstuddu álit frá 22. maí 2013 taldi ESA að bannið við gengistryggingu stæðist ekki meginreglu EES-samningsins um frjálst flæði fjármagns á þeim grunni að bannið kynni að hafa neikvæð áhrif á möguleika lánastofnana til að fjármagna sig í erlendum gjaldmiðlum. Vegna þessa er lagt til í 2. gr. að samsvarandi heimildir gildi hvort sem lán er veitt í erlendum gjaldmiðli eða sem gengistryggt lán í íslenskum krónum.

Eins og orðalag 1. másl. 2. mgr. 2. gr. ber með sér er ákvæðinu ekki ætlað að raska þeim takmörkunum á heimildum til að veita erlend lán sem fram koma í öðrum lögum, þ.m.t. þeim sem leiða má af ákvæðum laga um gjaldeyrismál og þeim sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Tilvísun 2. másl. 2. mgr. 2. gr. til laga um neytendalán er ætlað að vekja athygli á tilvist laga um neytendalán. Tilvísuninni er þó ekki ætlað að koma í veg fyrir að Seðlabankinn beiti valdheimild sinni skv. 3. gr. frumvarpsins verði talin þörf á og að því leyti sem það væri samrýmanlegt lögum um neytendalán. Löggin fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB frá 23. apríl 2008 um lánsamninga fyrir neytendur.

Um 3. gr.

Seðlabanki Íslands hefur eftirlit með fjármálastöðugleika sem stundum er nefnt þjóðhagsvarúðareftirlit, sbr. þó einnig lög nr. 66/2014 um fjármálastöðugleikaráð. Þjóðhagsvarúð er samkvæmt lögnum skilgreind sem heildar- eða kerfisefntirlit sem einskorðast ekki við hvern einstakan eftirlitsskyldan aðila, sbr. eindaefntirlit, heldur felst í því að líta eftir kerfinu sem heild, samspili eindanna sem mynda það og tengslum þess við raunhagkerfið. Úttekt Seðlabankans á fjármálastöðugleika á Íslandi birtist jafnan í ritinu Fjármálastöðugleiki sem kemur út tvisvar á ári.

Hér er lögð til breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, sem heimilar bankanum, að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, að setja reglur um erlend lán lánastofnana í þeim tilgangi að takmarka lántökur aðila, annarra en lánastofnana, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Aðkomu fjármálastöðugleikaráðs að setningu slíkra reglna er enn fremur ætlað að tryggja að þær verði ekki settar í öðrum tilgangi en þeim að mæta aðstæðum sem líklegar eru til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið. Teldi ráðið að þær aðstæður væru fyrir hendi gæti Seðlabankinn á grundvelli ákvæðisins og í samræmi við tilmæli þess bundið erlend lán lánastofnana skilyrðum sem varða erlendar tekjur lántaka, tegund trygginga, upplýsingaskyldu lánveitanda, lengd lánstíma og tilhögun endurgreiðslna.

Samkvæmt lögum um fjármálastöðugleikaráð eru fundir ráðsins undirbúnir af kerfisáhættunefnd sem ber m.a. að gæta þess að stýritækjum aðildarstofnana ráðsins, þ.e. Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, sé beitt á samræmdan hátt. Í nefndinni eiga sæti seðlabankastjóri, sem er formaður, aðstoðarseðlabankastjóri, forstjóri og varaforstjóri Fjármálaeftirlits

og einn sérfræðingur sem ráðherra skipar. Því má gera ráð fyrir að tillögur um setningu varúðarreglna á grundvelli ákvæðis 3. gr. frumvarpsins fái umfjöllun í kerfisáhættunefnd áður en þeim verður komið á framfæri við fjármálastöðugleikaráð.

Að baki valdframsalinu sem frumvarpsgreinin heimilar býr það meginsjónarmið að mál-efnalegt geti verið að takmarka erlend lán „lánastofnana“ til þeirra „lántaka sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu“. Mat á því hvaða lántakar teljist óvarðir getur ráðist af þeim tekjum sem þeir hafa eða þeim tryggingum sem þeir leggja fram. Almennt eru þeir lántakar taldir óvarðir sem eru án náttúrulegra varna, þ.e. eru án tekna og, eftir atvikum, eigna í þeim gjaldmiðlum sem lán er tekið í, eða fjárhagslegra varna, en með því er átt við gjaldeyrisvarnir í formi fjármálagerninga. Ef lán hefði í för með sér gjaldeyrisáhættu fyrir lántaka bæri lánastofnun að fara eftir þeim reglum sem settar væru með stoð í ákvæðinu. Með lánastofnunum er átt við fjármálafyrirtæki sem hafa starfsleyfi skv. 1.–3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, þ.e. starfsleyfi sem viðskiptabankar, sparisjóðir eða lánafyrirtæki.

Þau skilyrði sem Seðlabanki Íslands getur sett lánastofnunum á grundvelli 3. gr. frumvarpsins vegna erlendra lána geta verið misíþyngjandi og verið mismunandi eftir því hvaða flokkar lántaka eiga í hlut, svo sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila, sveitarfélög og aðilar sem opinberir aðilar eru í ábyrgð fyrir. Ákvæðið er þó talið hafa minni þýðingu í tengslum við lán til neytenda og sveitarfélaga þar sem stefnt er að því að heimildir þessara aðila verði takmarkaðar í lögum um neytendalán og sveitarstjórnarlögum með nánar greindum hætti. Jafnframt hefur Seðlabankinn lagt áherslu á að um sé að ræða varúðartæki sem ekki eigi að beita nema nauðsyn krefji.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að Seðlabankinn geti sett reglur er varða *upplýsingagjöf* lánastofnana til að tryggja að viðskiptavinum séu veittar fullnægjandi upplýsingar um þá áhættu sem fylgir erlendri lántöku. Slík upplýsingagjöf gæti verið til þess fallin að hafa áhrif á eftirspurn eftir slíkum lánum. Kröfur til upplýsingajafar gætu tekið mið af aðstæðum hverju sinni, svo sem vegna stöðu íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum og væntinga um þróun vaxta á erlendum gjaldmiðlum.

Í annan stað gætu reglur Seðlabankans á grundvelli 3. gr. frumvarpsins sett lánastofnunum skilyrði varðandi *lánstíma*. Reynslan sýnir að verulegar sveiflur geta verið á krónunni. Í gildi eru fjármagnshöft og Seðlabankinn hefur verið virkur á gjaldeyrismarkaði sem stuðlað hefur að stöðugleika krónunnar síðustu missiri. Reikna verður með meiri sveiflum á krónunni eftir losun fjármagnshafta. Ef lántaki er með gjaldeyrisáhættu getur verið mikilvægt að lánstíminn sé langur en vaxtamunur og gengissveiflur ættu að jafnast út til lengri tíma. Það gætu því skapast þannig aðstæður að Seðlabankinn teldi að lánstími erlendra lána til óvarinna aðila væri of stuttur sem gæti skapað kerfislega áhættu í fjármálakerfinu og ógnað fjármálastöðugleika. Slíkri þróun væri hægt að bregðast við með því að tilgreina lágmarkslánstíma erlendra lána til óvarinna aðila.

Samhliða lengd lánstíma skiptir *tilhögun á endurgreiðslum* lánsins miklu máli. Ef lánstími er langur og um svokallað eingreiðslulán er að ræða (þ.e. kúlulán), er búið að færa alla áhættu af afborgunum ásamt vöxtum á einn gjalddaga. Langur lánstími dregur því ekki úr endurgreiðsluáhættunni nema að því gefnu að lántaki safni gjaldeyri með jöfnum hætti á lánstímanum. Ef settar yrðu reglur um lágmarkslánstíma væri samhliða æskilegt að setja reglur um tilhögun endurgreiðslna sem gætu t.d. falið í sér að greitt yrði af láni með jöfnum hætti, eða að hámark gildi um sérhverja afborgun.

Loks gerir ákvæði 3. gr. frumvarpsins ráð fyrir að Seðlabankinn geti sett skilyrði sem varðar *tekjur lántaka og tegund trygginga*. Eins fyrir greinir er um að ræða varúðartæki sem kæmi til álita að nýta ef vart yrði óhóflegra lánveitinga í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila sem gæti m.a. aukið fjármagnsinnflæði til landsins mikið og valdið verðbólumyndun. Það sem gæti komið til álita við mat á tekjum er hvort lántakandi sé með erlendar tekjur að fullu eða að hluta. Þá mætti horfa til þess hvaðan lántaki hefur tekjur sínar og hvort þær tekjur væru til þess fallnar að hafa óeðlileg áhrif á ákveðna markaði. Skilyrði sem setja mætti um tryggingar fyrir erlendum lánnum gætu varðað hlutfall þeirra af skuldinni, tegund þeirra og eðli eða þá mynt sem virði þeirra er metið í. Tegund og eðli trygginga felst t.d. í því hvort þær séu óefnislegar eða ekki og hvort um sé að ræða eignir eins og fasteignir eða hlutabréf, en lánveitingar til kaupa þeirra gætu valdið bólumyndun á ákveðnum eignamörkuðum.

Seðlabankinn hefur bent á að þegar aðilar sem ekki hafa erlendar tekjur taka erlend lán sé í raun verið að eyrnamerkja þeim hluta af gjaldeyriskjóm þjóðarbúsins til að standa skil á afborgunum. Þegar hagkerfið er í niðursveiflu er hætt á að lántakar með erlend lán og gjaldeyrisáhættu reyni að takmarka eða eyða henni með því að greiða upp erlenda lánið og skuldsetja sig þess í stað í íslenskum krónum. Ef margir óvarðir aðilar gera slíkt á sama tíma getur krónan veikst mikið á skömmum tíma sem aftur getur haft verulega neikvæð áhrif á stöðu þjóðarbúsins. Hér er rétt að benda á að fjármagnshöft hafa verið í gildi á Íslandi frá árinu 2008 til að koma í veg fyrir fjármagnsflæði frá landinu og tryggja stöðugleika gengisins.

Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB) hefur talið að opinberar kröfur um skuldahlutfall eða veðhlutfall sé eitt skilvirkasta úrræðið til þess að draga úr óhóflegum útlánavexti í erlendum gjaldmiðlum þar sem í hlut eiga lántakar, aðrir en lánastofnanir, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Má taka fram í því sambandi að Fjármálaeftirlitið hefur talið þörf á að styrkja valdheimildir eftirlitsins til setningar reglna um veðsetningarhlutföll (LTV) og eftir atvikum skuldahlutföll (DTI) vegna lána eftirlitsskyldra aðila, einkum lána til einstaklinga. Yrðu þær valdheimildir styrktar mætti ætla að þeim yrði ekki beitt nema í samræmi við tilmæli fjármálastöðugleikaráðs. Jafnframt kynnu þær að vera misþýngjandi eftir því hvaða lánategundir ættu í hlut og hversu áhættusöm lánin væru auk þess sem kröfur gætu verið breytilegar frá einum tíma til annars eftir aðstæðum í efnahagslífinu.

Í tilmælum ESRB um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum er gert ráð fyrir að eftirlitsstjórnvöld aðildarríkja þar sem viðkomandi lánastofnun er með heimilisfesti (heimaríki) setji í það minnsta jafnströng skilyrði fyrir erlendum lánveitingum og gilda í því ríki þar sem stofnunin starfar í (gistiríki). Með þessu er leitast við að tryggja að varúðarreglur sem einstök aðildarríki setja séu ekki sniðgengnar af aðilum sem starfa utan þeirra lögsögu enda getur áhættan fyrir þjóðarbúið verið sambærileg hvort sem lánin eru veitt af innlendum eða erlendum aðilum. Í þessu felst að ef ríki A hefur sett varúðarreglur, sem ætlað er að draga úr áhættu vegna erlendra lána, þá ber eftirlitsaðilum annarra aðildarríkja að sjá til þess að lánastofnanir sem undir eftirlit þeirra heyra fari eftir þeim reglum þegar þær veita lán til viðskiptavina í ríki A. Eftirlitsstjórnvald í ríki A þyrfti þó að tilkynna hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvaldi um ráðstafanir sínar.

Telja verður að sú afmörkun á valdheimildum Seðlabankans, sem að framan er lýst, fullnægi áskilnaði 75. gr. stjórnarskrárinnar auk þess sem miðað er við að þeim verði almennt ekki beitt með afturvirkum hætti.

Um 4. gr.

Hér er lagt til að Seðlabankanum verði heimilt að beita lánastofnanir viðurlögum í formi dagsekta vegna brota á reglum bankans um erlend lán.

Um 5. gr.

Í lögum um neytendalán, nr. 33/2013, eru skilgreiningar á hugtökunum lánshæfismat og greiðslumat. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi er varð að umræddum lögum er gerður greinarmunur á þessu tvennu og talið að með lánshæfismati sé almennt leitast við að staðreyna greiðsluvilja en með greiðslumati sé um að ræða könnun á greiðslugetu. Nánar tiltekið er tilgangur greiðslumats að meta hvort lántaki geti staðið við greiðslur samkvæmt lánsamningi.

Í 10. gr. laga um neytendalán er kveðið á um skyldu lánveitanda til að meta lánshæfi neytanda fyrir gerð lánsamnings. Ef lánsfjárhæð er yfir tilgreindum mörkum ber lánveitanda jafnframt að framkvæma greiðslumat. Ef mat á lánshæfi eða greiðslumat leiðir í ljós að neytandi hefur augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lánið er lánveitanda óheimilt að veita lánið nema neytandi leggi fram veð eða aðrar tryggingar sem eru meira virði en heildarfjárhæð lánsins á þeim tíma þegar það er veitt.

Í a-lið 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 10. gr. laga um neytendalán sem felur í sér að greiðslumat skuli fara fram þegar neytendur taka lán í öðrum gjaldmiðli en þeir eru með tekjur í. Í frumvarpsgreininni eru einnig tekin af öll tvímæli um að óheimilt verði að veita slíkt lán nema greiðslumatið leiði í ljós að lántaki hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samanborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af. Er þessi tillaga í samræmi við tilmæli ESRB þar sem m.a. er lagt til að heimildir til slíkrar lántöku séu bundnar við þá lántaka sem hafa getu til að standa af sér verulegar breytingar á gengi og erlendum vöxtum á lánstímanum.

Verði frumvarpið samþykkt mun það, með hliðsjón af forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, koma í hlut innanríkisráðuneytisins að laga reglugerð um framkvæmd lánshæfis- og greiðslumats, nr. 920/2013, að umræddum breytingum. Athygli skal vakin á að í reglugerðinni er heimilt að kveða á um undanþágur frá framkvæmd lánshæfis- og greiðslumats sem haft getur þýðingu við skilgreindar aðstæður.

Í b-lið 5. gr. er lagt til að ráðherra geti að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands bundið greiðslumat vegna erlendra lána sérstökum skilyrðum ef aðstæður knýja á, svo sem þeim að slíkt lán verði ekki veitt nema neytandi standist greiðslumat í viðkomandi gjaldmiðlum. Yrði þessari heimild beitt væri gengið lengra en mælt er fyrir um í a-lið greinarinnar og því rökrétt að slíkar aðgerðir væru gerðar á grundvelli tilmæla fjármálastöðugleikaráðs. Kæmi þá m.a. til skoðunar hvort við gerð greiðslumats yrði auk tekna í erlendri mynt tekið tillit til erlendra eigna sem lántakandi gæti lagt fram sem tryggingu fyrir láninu og sama mundi þá eiga við ef lánið væri til fjármögnunar á erlendri eign. Lántaki þyrfti þó ávallt að geta staðist verulegar breytingar á gengi íslensku krónunnar án þess að ganga þyrfti á hinar erlendu eignir sem stæðu til tryggingar.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Hér er lagt til að Neytendastofu verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á lánveitanda sem brýtur gegn ákvæðinu sem fram kemur í 5. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er að finna fyrirmæli um gildistöku.

Fylgiskjal I.

Reglur um eiginfjárkröfur fjármálafyrirtækja.

Fjármálaeftirlitið setur fjármálafyrirtækjum reglur um áhættuþætti, áhættuvogir og útreikning á áhættugrunni með vísan til heimildar í 2. mgr. 84. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Á grundvelli þessarar heimildar hefur Fjármálaeftirlitið sett reglur nr. 215/2007 um eiginfjárkröfur og áhættugrunn fjármálafyrirtækja, með síðari breytingum. Ákvæði reglnanna eru að meginstefnu byggð á ákvæðum tilskipana 2006/48/EB og 2006/49/EB með áorðnum breytingum.

Með áhættuvog er átt við hlutfall af fjárhæð áhættuskuldbindingar. Þeim mun hærri sem áhættuvog er þeim mun meira eigið fé þarf fjármálafyrirtæki að binda á móti áhættuskuldbindingu mótaðilans. Fjármálafyrirtæki verðleggur vaxtakjör m.a. út frá því hversu mikið eigið fé því er gert að binda vegna viðkomandi áhættuskuldbindingu mótaðilans.

Áhættuvogir áhættuskuldbindinga ráðast af tegund skuldbindingarinnar og mótaðila, m.a. að teknu tilliti til lánshæfismats hans. Með breytingarreglum nr. 378/2011, sem tóku gildi 11. apríl 2011, var ákvæðum áðurnefndra reglna nr. 215/2007 breytt á þann veg að áhættuvog áhættuskuldbindinga sveitarfélaga í erlendri mynt var hækkuð. Slíkar áhættuskuldbindingar fá 100% áhættuvog á meðan áhættuskuldbindingar í íslenskum krónum fá 20% áhættuvog, sbr. 12. gr. reglnanna. Með þessari breytingu er að nokkru leyti spornað við því að sveitarfélög hér á landi skuldbindi sig í erlendum gjaldmiðlum.

Áhættuskuldbindingar vegna fyrirtækja bera mismunandi áhættuvog. Meginreglan er að slíkar áhættuskuldbindingar fá 100% áhættuvog, sbr. 16. gr. reglnanna. Áhættuvog áhættuskuldbindinga vegna lítilla og meðalstórra fyrirtækja fá að vissum skilyrðum uppfylltum 75% áhættuvog, sbr. 17. gr. reglnanna. Þá geta áhættuskuldbindingar vegna fyrirtækja sem tryggðar eru með veði í viðskiptahúsnæði að vissum skilyrðum uppfylltum fengið 50% áhættuvog, sbr. 18. gr. reglnanna. Jafnframt fá sérlega áhættusamar áhættuskuldbindingar vegna fyrirtækja, svo sem sprota- og framtaksfjárfestingar, 150% áhættuvog, sbr. 20. gr. reglnanna. Með öðrum orðum gera reglur nr. 215/2007 ekki greinarmun á áhættuvogum áhættuskuldbindinga fyrirtækja í íslenskum krónum og erlendum gjaldmiðli.

Áhættuskuldbindingar vegna einstaklinga fá að meginstefnu 75% áhættuvog, sbr. 17. gr. reglnanna. Séu slíkar áhættuskuldbindingar tryggðar með veði í íbúðarhúsnæði geta þær að vissum skilyrðum uppfylltum fengið 35% áhættuvog, sbr. 18. gr. reglnanna. Sama gildir því hér og um áhættuskuldbindingar vegna fyrirtækja, þ.e. ekki er gerður greinarmunur á áhættuvogum áhættuskuldbindinga vegna einstaklinga í íslenskum krónum og erlendum gjaldmiðlum.

Þrátt fyrir ákvæði áðurnefndra reglna nr. 215/2007 um áhættuvogir áhættuskuldbindinga til tiltekinna aðila skal stjórn og framkvæmdastjóri fjármálafyrirtækis reglulega leggja mat

á eiginfjárbörð fyrirtækisins með hliðsjón af áhættustigi þess í svonefndu innmatsferli (e. Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP)), sbr. 1. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Í svonefndu könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins (e. Supervisory Review And Evaluation Process (SREP)) er lagt mat á niðurstöðu fyrrnefnds innramatsferlis stjórnar og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis. Niðurstæða könnunar- og matsferlis Fjármálaeftirlitsins getur falið í sér aukna eiginfjárbindingu. Í könnunar- og matsferlinu getur komið til að leggja þurfi áherslu á áhættu vegna lánveitinga í erlendum gjaldmiðlum til aðila sem eru óvarðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Í því sambandi vísast sérstaklega til viðmiðunarreglna evrópsku eftirlitsstofnunarinnar á bankamarkaði (EBA) frá desember 2013 um eiginfjárráðstafanir í könnunar- og matsferli eftirlitsstofnana aðildarríkjanna vegna lánveitinga í erlendum gjaldmiðlum til aðila sem óvarðir eru fyrir gjaldeyrisáhættu (Guidelines on capital measures for foreign currency lending to unhedged borrowers under the supervisory review and evaluation process (SREP)). Viðmiðunarreglurnar byggjast á tilmælum Evrópska kerfisáhættaráðsins (ESRB) um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum, sem fjallað verður um nánar hér að neðan. Umræddar viðmiðunarreglur EBA eru þó af öðrum toga en þær reglur sem lagt er til að Seðlabankanum verði heimilt að setja á grundvelli 3. gr. frumvarpsins en hinum síðarnefndu er ekki ætlað að einskorðast við hvern einstakan eftirlitsskyldan aðila.

Fyrir dyrum standa viðamiklar breytingar á reglum um eigið fé fjármálafyrirtækja sem innleiðing á tilskipun 2013/36/ESB og reglugerð nr. 575/2012 (CRD IV og CRR) munu hafa í för með sér. Tilskipunin og reglugerðin tóku gildi í ríkjum Evrópusambandsins 1. janúar 2014. Með þeim eru gerðar talsvert auknar eiginfjárkröfur til fjármálafyrirtækja, bæði í formi magns og gæða eigin fjár sem þeim er skylt að halda. Með tilkomu svonefndra eiginfjáruka (e. Capital Buffers) verður fjármálafyrirtækjum skylt að halda eftir auknu eigin fé, sérstaklega ef kerfisáhætta eða hagsveifla sem leiðir til kerfisáhættu eru til staðar í hagkerfinu þar sem fjármálafyrirtæki eru starfrækt.

Reglur um gjaldeyrisjöfnuð.

Seðlabankinn setur lánastofnunum reglur um gjaldeyrisjöfnuð með vísan til heimildar í lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, sbr. 13. gr. Reglurnar ná til lánastofnana sem hlotið hafa starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Gjaldyrisjöfnuð má skilgreina sem mismun á gengisbundnum eignum og skuldbindingum innan og utan efnahagsreiknings. Staða gjaldeyrisjafnaðar er mælikvarði á gjaldeyrisáhættu lánastofnana.

Markmið reglna um gjaldeyrisjöfnuð er að takmarka gjaldeyrisáhættu, sporna við verulegum gengissveiflum og spákaupmennsku og draga úr hvötum til hagnaðarmyndunar (t.d. við fall krónunnar) með því að koma í veg fyrir að gjaldeyrisjöfnuður fari fram úr tilteknum mörkum. Reglurnar hafa varúðarhlutverki að gegna vegna þeirrar áhættu sem gjaldeyrisójafnvægi veldur á efnahagsreikningi einstakra lánastofnana auk þess sem almennt verulegt gjaldyrisójafnvægi getur aukið kerfisáhættu og ógnað þar með fjármálastöðugleika. Í dag kveða reglurnar svo á að heildargjaldyrisjöfnuður og opin gjaldyrisstaða í einstökum gjaldmiðlum megi hvorki vera jákvæð né neikvæð um meira en sem nemur 15% af eiginfjárgrunni lánastofnunar.

Fyrir fall íslenska bankakerfisins gáfu skýrslur fjármálastofnana til kynna að gjaldeyrisójafnvægi væri lítið og í raun var gjaldyriseign meiri en gjaldyrissskuld. Eins og síðar kom í ljós var hins vegar mikil gjaldeyrisáhætta í hagkerfinu og stuðluðu reglurnar því ekki að því að minnka gjaldeyrisáhættu í kerfinu í heild. Í raun hafði gjaldeyrisáhættan verið færð frá fjármálastofnunum yfir á heimili og fyrirtæki með tekjur og/eða eignir (tryggingar) í íslensk-

um krónum, en í lögum um Seðlabankann var kveðið svo á að allar gengisbundnar eignir og skuldir sem og kröfur sem tengdar væru erlendum gjaldmiðlum utan efnahags skyldi telja til gjaldeyrisjafnaðar. Margar erlendar eignir íslensku bankanna voru hins vegar í raun ekki erlendar því að tekjuflæði og veð á bak við lánin voru í krónum og því mikil hætta á að ekki yrði um fulla endurgreiðslu í erlendum gjaldmiðli að ræða ef krónan rýrnaði verulega. Með 3. gr. laga nr. 92/2013, um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, var rennt styrkari stoðum undir heimild bankans til þess að skilgreina eignir og skuldir sem raunverulega væru erlendar og ættu að flokkast sem slíkar.

Seðlabankinn telur að með gjaldeyrisjafnaðarreglum sé að einhverju leyti hægt að sporna við mikilli aukningu erlendra lána og gengistryggðra lána. Ekki er þó hægt að koma alfarið í veg fyrir aukningu slíkra lána með reglunum og ákjósanlegt væri að fleiri varúðarreglur væru settar samhliða til að sporna við slíkri þróun.

Seðlabankinn stefnir að því að uppfæra reglur um gjaldeyrisjöfnuð á árinu 2015. Framkvæma þarf ítarlega greiningarvinnu og fara yfir niðurstöðurnar áður en reglurnar verða uppfærðar og er sú vinna þegar hafin. Markmið með breytingunum er öðrum þræði að tryggja að Seðlabankinn hafi góða sýn á eðli gjaldeyriseigna og skulda og er þá miðað við að bankinn hafi góða yfirsýn yfir erlend/gengistryggð útlán þar sem lántaki er ekki með tekjur eða eignir í erlendum gjaldmiðlum. Reikna má með að upplýsingagjöf lánastofnana verði ítarlegri hvað þessi lán varðar. Jafnframt kemur til álita að Seðlabankinn fái ítarlegar upplýsingar um greiðsluflæði slíkra lána þar sem þrengra aðgengi lántakenda að gjaldeyri gæti skapað lausafjáráhættu fyrir lánastofnanir.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur).

Í rökstuddu álitni Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 22. maí 2013 lýsir stofnunin þeirri afstöðu sinni að bann íslensks réttar við gengistryggingu lána samrýmist ekki meginreglu EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði þar sem það letji innlendar lánastofnanir til að fjármagna sig í öðrum gjaldmiðlum en íslenskum krónum. Frumvarpinu er meðal annars ætlað að bregðast við þessu álitni. Samkvæmt gildandi ákvæðum VI. kafla laga um vexti og verðtryggingu er óheimilt að binda lánsfjárhæð í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla en lögin reisa aftur á móti ekki skorður við lánveitingum í erlendum gjaldmiðlum. Í 2. gr. þessa frumvarps er lagt til að sömu heimildir verði látnar gilda um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum og að hugtakið erlend lán verði notað sem samheiti yfir þessi lán. Heimilt verði að veita slík lán nema lög mæli á annan veg. Frá fjármálastöðugleikasjónarmiði eiga lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán sér ríka samsvörun með tilliti til þeirrar áhættu sem þeim fylgir fyrir lántaka, lánveitanda og þjófdrátt. Þjófdráttur.

Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands þannig að bankanum verði heimilt, að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, að setja lánastofnunum reglur um erlend lán til neytenda samkvæmt skilgreiningu laga um vexti og verðtryggingu. Tilgangur slíkra reglna, ef settar yrðu, er að takmarka lántökur aðila, annarra en lánastofnana, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu og koma í veg fyrir að slíkar lánveitingar skapi kerfislæga áhættu í fjármálakerfinu eða ógni fjármálastöðugleika.

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um neytendalán sem gera ráð fyrir að erlend lán til neytenda verði óheimil nema að uppfylltri skyldu lánveitanda um framkvæmd greiðslumats. Þessum breytingum er ætlað að tryggja að fullnægjandi greiðslugeta lántaka sé fyrir hendi og að hann hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í, samanborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af. Enn fremur getur ráðherra að fenginni umsögn Seðlabankans bundið greiðslumat vegna erlendra lána sérstökum skilyrðum, svo sem um erlendar tekjur og tryggingar lántaka.

Frumvarpið kann að hafa einhver áhrif á vinnu eftirlitsaðila en ekki virðist ástæða til að ætla að það hafi í för með sér teljandi áhrif á útgjöld þeirra eða ríkissjóðs.