

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Jóni Þór Ólafssyni um framkvæmd laga um fasteignalán til neytenda.

1. *Hvernig hyggst ráðherra bregðast við því sem kemur fram í A-lið skýrslu dómsmálaráðherra um framkvæmd embætta sýslumanna á lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu, sbr. þskj. 2076, 995. mál 149. löggjafarþings, að ekki sé gætt sérstaklega að því hvort lánveitandi hafi fullnægt ákvæðum 38. gr. laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016?*

Ráðuneytið aflaði álits frá Neytendastofu á þessum lið fyrirspurnarinnar og kemur það fram hér á eftir:

„Í skýrslunni kemur fram að ekki sé gætt að 38. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, hjá sýslumanni við framkvæmd nauðungarsölu enda sé sýslumaður ekki eftirlitsaðili laganna heldur Neytendastofa. Neytendastofa tekur undir það að skv. ákvæðum laga 118/2016 hefur stofnunin eftirlit m.a. með 38. gr. laganna. Úrræði Neytendastofu ef ekki farið að lögnum eru sambærileg við úrræði stofnunarinnar með öðrum lögum sem hún hefur eftirlit með þ.e. heimild til að taka bindandi ákvarðanir með t.d. banni, fyrirmælum, dagsektar- og stjórnvaldssektarúrræði. Þá getur stofnunin bæði tekið mál upp að eigin frumkvæði og í kjölfar ábendinga frá neytendum.

Þegar lög nr. 118/2016 voru lögfest og eftirliti með hluta af ákvæðum laganna falið Neytendastofu, kom ekki aukið fjármagn til stofnunarinnar samhliða eftirlitinu og er eftirlitinu þ.a.l. framfylgt samhliða öðrum lögbundnum verkefnum hennar. Lög nr. 118/2016 tóku gildi 1. apríl 2017 og gilda um lánasamninga sem eru gerðir frá þeim tíma. Þær fyrirspurnir og ábendingar sem hafa borist Neytendastofu varðandi 38. gr. laga nr. 118/2016 snúa allar að lánasamningum sem gerðir voru fyrir gildistöku laganna og hefur stofnunin þ.a.l. ekki tekið mál til meðferðar varðandi möguleg brot á greininni. Neytendastofa hefur á síðustu tveimur árum sett frumkvæðiseftirlit með ákvæðum laga um neytendalán nr. 33/2013 í forgang. Samhliða því hafa þó verið afgreidd mál sem snúa að ákvæðum laga nr. 118/2016 t.d. vegna vaxtabreytinga, en það hefur verið gert í tilefni ábendinga frá neytendum. Neytendastofa sér fram á að það verði töluvert verkefni á þessu ári að fylgja eftir ákvörðunum sem teknar hafa verið vegna vaxtabreytinga með skoðun hjá öðrum lánveitendum fasteignalána. Þá er stofnunin að ljúka frumkvæðisskoðun gagnvart lánveitendum neytendalána og hyggst taka sambærilega skoðun gagnvart lánveitendum fasteignalána í kjölfar þess. Um yrði að ræða frumkvæðiseftirlit með því hvort lánveitendur séu að fara að ákvæðum laganna, þ.m.t. 38. gr., og mun stofnunin við það eftirlit m.a. hafa til hliðsjónar og byggja á álitum EBA frá 2015/12. Komi í ljós að lánveitendur séu ekki að fara að ákvæðinu má gera ráð fyrir að stofnunin taki mál til meðferðar og mögulega beiti úrræðum s.s. sektum sé þörf á.“

Með hliðsjón af álitum Neytendastofu telur ráðuneytið ekki þörf á frekari aðgerðum að svo stöddu. Sérstaklega er bent á að fasteignaláanalögin gengu í gildi 1. apríl 2017 og er því afar lítil reynsla komin á framkvæmd XII. kafla laganna um aðgerðir fyrir og eftir nauðungarsölu.

En lögin gilda eðli máls samkvæmt ekki um lánsamninga sem gerðir voru fyrir gildistöku laganna, sbr. þó 63. gr. þeirra.

2. *Telur ráðherra það samræmast skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum skv. 1. mgr. 28. gr. tilskipunar 2014/17/ESB um lánsamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði að ekki er gætt sérstaklega að því að ákvæðum 38. gr. laga nr. 118/2016 sé fullnægt við framkvæmd nauðungarsölu, með hliðsjón af álit Eyrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar nr. 2015/12 frá 1. júní 2015 um vanskil og nauðungarsölur?*

Ráðuneytið aflaði álits frá Neytendastofu á þessum lið fyrirspurnarinnar og kemur það fram hér að neðan:

„Vísu í svar við 1. lið um að við eftirlit sitt mun stofnunin hafa hliðsjón og byggja á álit EBA frá 2015/12. Neytendastofa telur tilskipunina innleidda með fullnægjandi hætti með eftirliti stofnunarinnar. Þess skal þó getið að eftir á að útfæra nánar hvernig viðvarandi frumkvæðiseftirliti með ákvæðinu verður háttáð og er til að mynda ekki útilokað að leitað verði aðkomu sýslumannsembættu við það.“

Ráðuneytið telur, meðal annars með hliðsjón af svörum Neytendastofu, að 1. mgr. 28. gr. fasteignalánatilskipunarinnar sé bæði rétt innleidd og að fullnægjandi eftirlit sé með 38. gr. laga um fasteignalána til neytenda.

3. *Telur ráðherra þörf á einhverjum öðrum aðgerðum til að tryggja að 38. gr. laga um fasteignalán til neytenda komi réttilega til framkvæmda í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum?*

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um nein tilvik þar sem lánveitendur hafa ekki farið að ákvæðum 38. gr. laga um fasteignalán. Í ljósi þess og að Neytendastofa ætlar sér, samkvæmt svari við 1. tölul. fyrirspurnarinnar, að ráðast í frumkvæðiseftirlit þar sem kannað verður hvort lánveitendur fari að ákvæðum laganna, þ.m.t. 38. gr., þá telur ráðuneytið ekki ástæðu til að ráðast í frekari aðgerðir að svo stöddu.

4. *Telur ráðherra það samræmast álit Eyrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar nr. 2015/11 frá 19. ágúst 2015, sbr. einkum 18. mgr. álitsins, að gera ekki ráð fyrir hækkunaráhrifum verðtryggingar á skuldastöðu og greiðslubyrði á lánstíma í greiðslumati vegna verðtryggðra fasteignalána til neytenda, eins og kemur fram á þingskjali 1485 í 853. máli 149. löggjafarþings?*

Afstaða ráðuneytisins er sú sama og kemur fram í tilvísuðu svari við fyrirspurn frá Smára McCarthy um greiðslumat vegna verðtryggðra fasteignalána til neytenda (þskj. 1485, 853. mál 149. löggjafarþings) og er svarið birt í heild sinni hér á eftir:

„Viðmiðunarreglur Eyrópsku bankaftirlitsstofnunarinnar (EBA) um lánshæfismat taka til hvers konar mats sem lánveitandi skal framkvæma áður en lán er veitt. Við mat á því hvort innlendar reglur samræmist viðmiðunarreglunum þarf því að nálgast með heildstæðum hætti og taka tillit til reglna um lánshæfismat, greiðslumat og annað sértækt mat sem lánveitanda ber að framkvæma. Til nánari skýringar er hér átt við:

- a. Lánshæfismat, sem felur í sér huglægt mat lánveitanda á greiðsluvilja neytanda sem hann byggir á viðskiptasögu eða uppfléttingum í gagnagrunnum um lánshæfi.
- b. Greiðslumat, sem felur í sér útreikning á því hvort lántaki ráði við greiðslubyrði viðkomandi láns að teknu tilliti til mánaðarlegra hreinna tekna og útgjalda.

- c. Mat á framtíðarhorfum neytanda til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt samningi um fasteignalán, sbr. 7. mgr. 22. gr. fasteignalánalaganna“.

Viðmiðunarreglur EBA eru ekki bindandi fyrir EES-ríki en Fjármálaeftirlitinu ber að tilkynna EBA hvort farið sé að viðmiðunum hér á landi eða ekki, samkvæmt svokölluðu „Comply or explain“-fyrirkomulagi. Það er mat ráðuneytisins að ákvæði fasteignalánalaganna um lánsþæfismat, greiðslumat og um ákvörðun um veitingu láns samræmist viðmiðunarreglum EBA um lánsþæfismat.

5. *Telur ráðherra koma til greina að setja skýrari reglur um hvernig skuli gera ráð fyrir hækkunaráhrifum verðtryggingar á greiðslubyrði og skuldastöðu síðar á lánstímanum í greiðslumati vegna verðtryggðra fasteignalána til neytenda, svo sem með endurskoðun á IV. kafla reglugerðar nr. 270/2017 um fasteignalán til neytenda?*

Ráðuneytið svaraði sömu spurningu í fyrirspurn frá Smára McCarthy um greiðslumat vegna verðtryggðra fasteignalána til neytenda (þskj. 1485, 853. mál 149. löggjafarþings) og er svarið birt í heild sinni hér á eftir:

„Það að breyta framkvæmd greiðslumats með þeim hætti að tekið sé mið af hugsanlegri framfarverðbólgu er vandmeðfarið. Færa má rök fyrir því að við slíkt mat ætti þá einnig að horfa til væntrar þróunar launavísitölu, enda er greiðslumati eingöngu ætlað að reikna út hvort neytandi ráði við endurgreiðslu láns. Slíkur uppreikningur myndi alla jafna leiða í ljós hagstæðari niðurstöðu greiðslumats fyrir neytanda, í þeim skilningi að launavísitala hefur almennt hækkað meira en vísitala neysluverðs. Þar að auki er illmögulegt að spá fyrir um þróun bæði verðbólgu og launa allan lánstíma 25–40 ára fasteignaláns.“

Verulega hefur verið hert á þeim reglum sem gilda um veitingu fasteignalána til neytenda á undanförunum árum, m.a. með samræmdum reglum um framkvæmd lánsþæfis- og greiðslumats, með hámarki á veðsetningarhlutfalli fasteignalána til neytenda, með auknum kröfum um skýrar upplýsingar og útskýringar á eðli mismunandi lánaforma áður en lán eru veitt, auk þess sem gerð er sú krafa að lánveitendur hafi aðgengilegar lánareiknivélar á vefsíðum sínum sem gera neytendum kleift að sjá áhrif mismunandi verðbólgu og vaxtabreytinga á þróun höfuðstóls og reglulegra endurgreiðslna.

Með þeim upplýsingum og skýringum sem neytendum eru veittar fyrir veitingu láns, þ.m.t. um árlega hlutfallstölu kostnaðar í tilviki verðtryggðra lána, þar sem gera skal ráð fyrir tólf mánaða breytingu vísitölu neysluverðs og þeirri forsendu að ársverðbólga verði óbreytt til loka lánstímans, ættu neytendur að vera upplýstir um hugsanleg áhrif verðbólgu á þróun höfuðstóls og reglulegra endurgreiðslna.“

Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að breyta framkvæmd greiðslumats með þeim hætti að gert sé ráð fyrir hugsanlegri verðbólguþróun.

6. *Telur ráðherra vera tilefni til þess að bregðast við framangreindum álitum Evrópsku bankaftirlitsstofnunarinnar á einhvern annan hátt, með hliðsjón af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum?*

Ráðuneytið telur, m.a. með hliðsjón af svörum Neytendastofu, að ekkert sé komið fram sem kallar á sérstök viðbrögð stjórnvalda.

7. *Telur ráðherra tilefni til að bregðast við aðvörun Evrópska kerfisáhætturáðsins (ESRB) frá 27. júní 2019 um veikleika á íslenskum íbúðalánamarkaði sem taldir eru geta ógnað fjármálastöðugleika, þar sem m.a. er varað við hárrí skuldsetningu íslenskra heimila í hlutfalli við tekjur vegna mikillar útbreiðslu verðtryggðra jafngreiðslulána til langs*

tíma, svo sem með breytingum á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, eða öðrum lögum og reglum?

Fjármála- og efnahagsráðherra var boðið að bregðast við viðvörun ESRB frá júní 2019 og var svarið birt á sama tíma og aðvörunin sjálf á heimasíðu ráðsins:

<https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html>

Ráðuneytið hefur áður svarað fyrirspurn Ólafs Ísleifssonar um viðvörun ESRB, skuldsetningu og útbreiðslu verðtryggingar, sbr. þskj. 704, 304. mál 150. löggjafarþings, þar sem segir m.a.:

„Í viðvöruninni er mikil skuldsetning íslenskra heimila m.a. útskýrð með útbreiðslu verðtryggðra jafngreiðslulána og þar fjallað um kosti og galla þeirra, sjá t.d. lið 8.b í viðvöruninni. Þar segir að verðtryggð jafngreiðslulán geti bæði aukið og dregið úr viðnámsþrótti heimila. Þegar verðbólga er mikil eru áhrif á greiðslubyrði heimila til skamms tíma minni hjá þeim sem skulda verðtryggð jafngreiðslulán en þeirra sem skulda óverðtryggð lán. Til lengri tíma gætu heimili sem skulda verðtryggð jafngreiðslulán hins vegar þurft að draga meira úr neyslu en heimili með óverðtryggð lán. ESRB leggur til í viðvöruninni að íslensk stjórnvöld skoði hvort tilefni og aðstæður séu til þess að setja reglur um hámark skuldahlutfalls heimila, þ.e. hlutfalls skulda af tekjum. Fjármálaeftirlitið hefur í hyggju að senda út umræðuskjal um viðvörunina og tillögu ESRB til þeirra sem málið varðar.

Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við viðvöruninni er rakið til hvaða aðgerða stjórnvöld hafa þegar gripið til að draga úr áhættu á fasteignamarkaði. Má þar nefna hámark veðsetningarhlutfalls og heimildir til að ráðstafa séreignarsparnaði inn á fasteignalán, sem dregur úr þeirri eiginfjáráhættu sem fylgir löngum verðtryggðum jafngreiðslulánum. Þá er bent á að reglur um greiðslumat og lánsþæfismat lántaka sem gilda hér á landi séu mildar takmarkanir sem þjóni svipuðum tilgangi og reglur um hámark skuldahlutfalls. Í svarinu var einnig fjallað um frumvarp ríkisstjórnarinnar þar sem fram koma þrjár fyrstu aðgerðirnar í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um markviss skref til afnáms verðtryggingar frá 3. apríl 2019. Meðal þeirra aðgerða er einmitt að stytta hámarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána í 25 ár og draga þannig úr útbreiðslu þessarar tegundar lána með löngum lánstíma.“

Áfram verður fylgst með þróuninni á þessu sviði í Seðlabankanum og í fjármálastöðugleikaráði en ekki er gert ráð fyrir frekari viðbrögðum við viðvöruninni til skamms tíma.