

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fasteignalán til neytanda og lögum um nauðungarsölu (nauðungarsala og eftirstöðvar).

Flm.: Ólafur Ísleifsson, Anna Kolbrún Árnadóttir, Bergþór Ólason, Birgir Þórarinnsson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Karl Gauti Hjaltason, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
Sigurður Páll Jónsson, Þorsteinn Sæmundsson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um fasteignalán til neytanda, nr. 118/2016.

1. gr.

39. gr. laganna orðast svo:

Glati samningur um fasteignalán veðtryggingu í fasteign í kjölfar nauðungarsölu eða í tengslum við önnur atvik eða úrræði skv. 38. gr. sem leiðir til yfirtöku á veði getur lánveitandi ekki krafist neytanda um frekari greiðslu eftirstöðva lánsins.

Lánveitandi skal veita neytanda, á pappír eða öðrum varanlegum miðli, fullnaðarkvittun fyrir uppgreiðslu láns með yfirtöku á veði skv. 1. mgr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991.

2. gr.

Á undan 1. mgr. 9. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Áður en nauðungarsölu verður krafist til fullnustu peningakröfu á grundvelli samnings um fasteignalán til neytanda skal gerðarbeiðandi ganga úr skugga um að viðkomandi neytanda og gerðarþola hafi verið veitt færi á að óska eftir úrræðum til að leysa greiðsluferfiðleika skv. 38. gr. laga um fasteignalán til neytanda, nr. 118/2016.

3. gr.

Við 3. mgr. 11. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef nauðungarsölu er krafist á grundvelli samnings um fasteignalán til neytanda skulu að auki fylgja gögn sem staðfesta að viðkomandi neytanda og gerðarþola hafi verið veitt færi á að óska eftir úrræðum sem gætu leyst greiðsluferfiðleika skv. 38. gr. laga um fasteignalán til neytanda, nr. 118/2016.

4. gr.

Við 50. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafi kröfu verið lýst á grundvelli samnings um fasteignalán til neytanda skal þess sérstaklega getið í frumvarpi að yfirtaka á veðinu jafngildi fullnaðargreiðslu þeirrar kröfu skv. 39. gr. laga um fasteignalán til neytanda, nr. 118/2016.

5. gr.

Við 57. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú hefur sá sem notið hefur réttinda yfir eigninni á grundvelli samnings um fasteignalán til neytanda samkvæmt lögum nr. 118/2016 ekki fengið þeim fullnægt með öllu af söluverðinu og getur hann þá ekki krafist gerðarpóla eða annan um neitt sem kynni að standa eftir af slíkri skuldbindingu, þrátt fyrir það sem segir í 1. mgr.

6. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Hafi krafa á grundvelli samnings um neytendalán eða fasteignalán til neytanda ekki fengist greidd að fullu af söluverði eignar þrátt fyrir að tekið sé tillit til ákvæða 57. gr. fyrnist hún á tveimur árum frá því að nauðungarsölu lýkur eða frá gildistöku ákvæðis þessa ef henni var lokið fyrir þann tíma nema skemmri tími standi eftir af fyrningarfresti.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og taka til lánsamninga sem gerðir eru eftir gildistöku þeirra, nema ákvæði 6. gr. sem frá og með gildistöku laganna gildir um fyrningu allra krafna sem undir það heyra.

Greinargerð.

Frumvörp sem stefna að sama markmiði og frumvarp þetta hafa verið lögð fram a.m.k. sjö sinnum áður, síðast á 150. löggjafarþingi (459. mál). Það er nú endurflutt lítillega breytt. Frumvarp þetta er upphaflega komið til að frumkvæði Hagsmunasamtaka heimilanna. Það byggist á sömu rökum og færð voru fyrir hinum fyrri frumvörpum en aftur á móti er farin nýstárleg leið við útfærslu þess með hliðsjón af nýlegri lagaþróun.

Með frumvarpi þessu er gerð tillaga um hófsamlega breytingu sem getur þó haft mikla þýðingu fyrir neytendur í greiðsluferfiðleikum sem leiða til þess að þeir missa húsnæði sitt á nauðungarsölu. Samkvæmt upplýsingum frá Hagsmunasamtökum heimilanna eru mál sem varða eftirstöðvar fasteignalána í kjölfar nauðungarsölu meðal þeirra algengustu sem koma nú inn á borð samtakanna og eru jafnvel dæmi um að neytendur séu enn krafðir um meintar eftirstöðvar þótt þær hafi fengist að fullu greiddar við nauðungarsölu. Þar sem nú er gerð sú krafa í 38. gr. laga um fasteignalán til neytanda, nr. 118/2016, að bjóða verði önnur úrræði áður en krafist er nauðungarsölu er líklegt að allt annað sé fullreynt áður en til þess kemur og verður að miða við að þá þegar liggja fyrir það mat lánveitanda að neytandi hafi ekki fyrirsjáanlega greiðslugetu til að standa undir þeim skuldbindingum sem á húsnæði hans hvíla. Í slíkum tilvikum er jafnan óhætt að álykta að skilyrði greiðsluadlögunar séu sjálfkrafa uppfyllt hvað varðar niðurfellingu veðskulda umfram verðmæti fasteignar. Er það því til þess fallið að stuðla að skilvirkari úrlausn mála að eftirstandandi veðskuldir vegna fasteignalána skuli falla niður í kjölfar nauðungarsölu á hinni veðsettu fasteign neytanda, auk þess sem það myndi deila áhættu af lántöku á sanngjarnan hátt milli lántaka og lánveitanda.

Markmið.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að vandaðri lánastarfsemi með því að færa skuldurum að fasteignalánum í hendur þann möguleika að láta af hendi veðandlag lána sinna, þ.e. viðkomandi fasteign, og ganga skuldlausir frá borði ef í harðbakkann slær. Frumvarpið er þannig mikilvægur liður í því að dreifa áhættutöku í fasteignalánum og færa innlenda lánastarfsemi úr því horfi að áhætta sé einhliða á hendi lántaka. Það er einnig markmið frumvarpsins að

stuðla að skilvirkri innleiðingu og framkvæmd tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/17/ESB frá 4. febrúar 2014 um lánsamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði o.fl. Með þingsályktun nr. 9/150 frá 18. nóvember 2019 samþykkti Alþingi að stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn yrði aflétt. Efnisákvæði tilskipunarinnar hafa að mestu leyti verið lögfest hér á landi með lögum um fasteignalán til neytenda. Með hliðsjón af þeim ábendingum sem hafa borist um framkvæmd laganna er stefnt að því að skerpa enn frekar á þeim til að efla og skýra betur réttindi neytenda á þessu sviði.

Um úrræðið.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfest verði nokkurs konar efndaígildi (l. *datio in solutum*) í fasteignalánum. Efndaígildi lýsir sér þannig að kröfusambandi kröfuhafa og skuldara lýkur með öðrum hætti en upphaflega var stefnt að þar sem kröfuhafi viðurkennir aðra greiðslu sem fullnægjandi. Þannig gerir frumvarp þetta ráð fyrir því að kröfuhafa samkvæmt samningi um fasteignalán, þar sem endurgreiðsla lánsins er tryggð með veði í hinni keyptu fasteign, verði gert að samþykkja að afhending umræddrar eignar í sínar hendur teljist fullnaðargreiðsla af hálfu skuldara sem jafngildi því að skuldbindingin hafi verið efnd að fullu. Gengið er út frá því að á þetta reyni ekki nema í neyð, t.d. þegar greiðslufall hefur orðið af hálfu skuldara og lögbundinn réttur kröfuhafa til að leita fullnustu á kröfum sínum hefur orðið virkur.

Í skýrslu alþjóðlega ráðgjafarfyrirtækisins London Economics frá árinu 2012 um úrræði til handa neytendum í fjárhagsörðugleikum er ítarlega fjallað um efndaígildi á borð við það sem hér um ræðir.¹ Þar kemur fram að sambærileg úrræði hafi lengi þekkt í mörgum ríkjum Bandaríkjanna og hafi frá fjármálahruni rutt sér til rúms í Evrópu, einkum á Spáni.²

Jafnframt koma fram í viðmiðunarreglum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar frá 1. júní 2015 um vanskil og nauðungarsölur (EBA/GL/2015/12) nánari leiðbeiningar um hvernig skuli fara með slík mál. Af þeim má ráða að gerðarbeiðandi eigi að gæta fyllsta meðalhófs í slíkum aðgerðum gagnvart neytanda.

Nauðsyn og kostir lagasetningar.

Brýn nauðsyn þess að lögfesta úrræði á borð við það sem frumvarp þetta mælir fyrir um kom bersýnilega í ljós í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008 þegar gengi krónunnar hríðféll með þeim afleiðingum að gengistryggðir lánsamningar urðu skuldurum ofviða. Verðlagsáhrif gengisfallsins höfðu sambærilegar afleiðingar fyrir verðtryggða lánsamninga. Úrræðaleysið sem blasti við neytendum olli fordæmalausu uppþoti í samfélaginu sem dró dilk á eftir sér. Nauðsynlegt er að læra af reynslunni og innleiða úrræði til að fyrirbyggja að sagan endurtaki sig. Að fenginni þeirri reynslu yrði til mikilla bóta að styrkja stöðu skuldara fasteignaveðlána með þeim hætti sem frumvarpið kveður á um. Auk þess að færa skuldurum í hendur nauðsynlegt úrræði til að mæta ófyrirséðum fjárhagsörðugleikum myndi sú áhættudreifing sem í því felst hvetja lánastofnanir til að ástunda vandaðri lánastarfsemi en ella. Þannig er frumvarpið til þess fallið að gera að verkum að hagsmunir lánveitanda og neytanda færu saman umfram það sem nú er með því markmiði annars vegar að neytandi geti staðið undir afborgunum af fasteignaláni sínu og hins vegar að raunverulegt virði fasteignar verði ekki miklum mun minna en virði lánsamningsins heldur sambærilegt. Þannig yrði

¹ London Economics: Study on means to protect consumers in financial difficulty, bls. 106–155.

² Sama heimild, bls. 106 og 138–151.

dregið úr líkum á myndun fasteignabólu í líkingu við þá sem varð á árunum fyrir hrun. Til langs tíma litið leiddi breytt umhverfi að þessu leyti til vandaðri lánastarfsemi, samfélaginu öllu til hagsbóta.

Enn fremur má vísa til svars dómsmálaráðherra við fyrirspurn um nauðungarsölu og gjaldþrotaskipti (þskj. 1370, 233. mál, á 148. löggjafarþingi), sem og svars félags- og jafnréttismálaráðherra við fyrirspurn um nauðungarsölu og greiðsluaðlögun (þskj. 1297, 366. mál, á 148. löggjafarþingi) þar sem kom fram að á undanförunum tíu árum hefðu a.m.k. 9.195 fasteignir einstaklinga verið seldar nauðungarsölu eða vegna greiðsluaðlögunar. Án efa hafa fleiri fjölskyldur misst heimili sín eftir öðrum leiðum sem ekki liggja fyrir neinar opinberar tölur um (sjá t.d. þskj. 1318, 570. mál, og þskj. 1335, 379. mál, á 148. löggjafarþingi). Litlar varnir hafa verið reistar í þágu heimilanna þrátt fyrir þessa reynslu. Til vitnis um það segir í skýrslu dómsmálaráðherra um framkvæmd sýslumanna á lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu (þskj. 2076, 995. mál, á 149. löggjafarþingi), nánar til tekið í 3. efnisgrein kafla A, að ekki sé gætt sérstaklega að því hvort lánveitandi hafi fullnægt skilyrðum 38. gr. laga um fasteignalán til neytenda við framkvæmd nauðungarsölu. Með frumvarpinu er ætlunin að gera úrbætur á þessu, neytendum til hagsbóta.

Lagaleg útfærsla.

Samkvæmt 38. gr. laga um fasteignalán til neytenda er lánveitendum skylt að gefa neytendum kost á úrræðum, svo sem endurfjármögnun eða skilmálabreytingu láns, sem gætu leyst úr greiðsluerfiðleikum neytanda, áður en krafist er nauðungarsölu. Þannig er sá vilji löggjafans ljós að skipa nauðungarsölu þann sess að vera úrræði til þrautavara þegar um slík tilvik er að ræða og allar leiðir reynast ófærar, þar á meðal samningaleiðin. Þegar svo ber undir hlýtur fjárhagur neytanda jafnan að vera bágborinn með tilliti til skuldastöðu og er því málefnalegt að veita úrræði til að leysa neytanda sem svo er ástatt um undan slíkum byrðum, líkt og hefur verið leitast við í seinni tíð með lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010, breytingum á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, sbr. lög nr. 142/2010, og lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014. Í þeim tilvikum þegar allt annað hefur verið fullreynt áður en krafist er nauðungarsölu má jafnan telja óhætt að álykta að skilyrði greiðsluaðlögunar séu sjálfkrafa uppfyllt hvað varðar niðurfellingu veðskulda umfram verðmæti fasteignar. Er það því til þess fallið að auka mjög á skilvirkni úrlausnar mála í slíkum tilvikum að samkvæmt frumvarpinu verði tekin upp sú meginregla að eftirstandandi skuldir vegna fasteignalána falli niður í kjölfar nauðungarsölu á fasteign neytanda. Við þessa útfærslu frumvarpsins hefur verið tekið mið af athugasemdum sem hafa komið fram á fyrri stigum, þar á meðal frá embætti umboðsmanns skuldara með vísan til laga um nauðungarsölu.

Samkvæmt 57. gr. laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991, getur veðkröfuhafi sem ekki fær kröfum sínum fullnægt við nauðungarsölu ekki krafist skuldara um greiðslu eftirstöðva krafna sinna nema að því leyti sem hann getur sýnt fram á að markaðsvirði eignar á þeim tíma þegar nauðungarsala fór fram hefði ekki nægt til greiðslu þeirra. Þetta getur aðeins átt við í þeim tilvikum þegar söluverð eignar á nauðungarsölu er undir markaðsvirði hennar. Séu veðkröfurnar einnig undir markaðsvirði eignarinnar leiðir ákvæðið til þess að skuldari verður laus allra mála. Þetta gildir óháð tegund kröfu og á jafnt við um alla skuldara, hvort sem þeir eru lögaðilar eða einstaklingar. Séu veðkröfurnar aftur á móti hærri en markaðsverð hinnar veðsettu eignar getur skuldari setið uppi með að skulda enn þann hluta þeirra sem var umfram markaðsverðið og hefur glatað veðtryggingu í eigninni vegna nauðungarsölnnar. Sé um að ræða kröfur sem upphaflega stofnuðust vegna fasteignalána til neytanda myndi meginákvæði

frumvarpsins leiða til þess að skuldari yrði þá engu að síður laus allra mála. Frumvarpið nær þó ekki til annarra tegunda krafna, enda er það ekki markmið þess heldur nær það eingöngu til krafna sem hafa stofnast á grundvelli fasteignalána til neytenda. Verði frumvarpið að lögum gengur það því framur ákvæði 57. gr. nauðungarsölulaga þegar kröfur byggðar á samningi um fasteignalán til neytanda eiga í hlut. Ákvæðið heldur hins vegar gildi sínu gagnvart öðrum kröfum, til að mynda kröfum sem byggjast á samningi um fasteignalán til lögaðila. Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að málsgrein bætist við 57. gr. nauðungarsölulaga þessu til skýringar. Til þess að stuðla að skilvirkari framkvæmd 38. gr. laga um fasteignalán til neytenda eru enn fremur lagðar til ákveðnar breytingar á lögum um nauðungarsölu til að tryggja betur að skilyrði þeirrar greinar séu uppfyllt, sbr. 2.–5. gr. frumvarpsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessari grein eru lagðar til breytingar á 39. gr. laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016. Núgildandi ákvæði þeirrar greinar fjalla um hvernig skuli fara með eftirstöðvar láns í kjölfar nauðungarsölu á fasteign. Með frumvarpsgreininni er lagt til að slíkar kröfur falli alfarið niður í kjölfar nauðungarsölu eða annarra aðgerða sem leiða til þess að veðhafi leysir til sín viðkomandi fasteign. Er því lagt til að í stað fyrri ákvæða 39. gr. komi alveg nýtt orðalag sem hefur jafnframt verið endurskoðað og einfaldað frá fyrri útgáfu frumvarpsins þannig að nú er notað hugtakið yfirtaka á veði, í samræmi við íslenska þýðingu á 28. gr. tilskipunar 2014/17/ESB. Jafnframt er vísað til 38. gr. laganna um þau úrræði sem skylt er að gefa neytanda kost á til að leysa greiðsluferðleika áður en krafist er nauðungarsölu enda geta slík úrræði einnig leitt til yfirtöku á veði í sumum tilfellum og er þá edlilegt að neytandi njóti ekki lakari verndar en hann ætti annars að fá við nauðungarsölu.

Samkvæmt 4. mgr. 28. gr. tilskipunar 2014/17/ESB skulu aðildarríki ekki koma í veg fyrir að aðilar að lánsamningi samþykki sérstaklega að yfirtaka á veði eða andvirði sölu þess sé nægilegt til að endurgreiða lánið. Ákvæðið leggur engar skyldur á aðildarríkin en veitir aftur á móti heimild fyrir slíku fyrirkomulagi sem fer þá eftir gildandi lögum hvers ríkis um sig. Með frumvarpsgreininni er lagt til að þetta svigrúm verði nýtt og tekin verði upp sú regla í íslensk lög að ef veðkröfuhafi leysir til sín fasteign á grundvelli fasteignaláns til neytanda losni neytandinn einfaldlega undan skuldbindingunni.

Um 2.–5. gr.

Með þessum greinum frumvarpsins er lagt til að í lög um nauðungarsölu, nr. 90/1991, verði færð sérstök ákvæði um skilvirka framkvæmd 38. og 39. gr. laga um fasteignalán til neytenda sem byggjast á 1. mgr. og 2. másl. 5. mgr. 28. gr. tilskipunar 2014/17/ESB. Með þessu er m.a. brugðist við þeim athugasemdum og ábendingum sem hafa borist frá því að frumvarp sama efnis var síðast lagt fram, ekki síst þeim sem koma fram í 3. efnisgrein kafla A í skýrslu dómsmálaráðherra um framkvæmd sýslumanna á lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu (þskj. 2076, 995. mál. á 149. löggjafarþingi), um að ekki sé gætt sérstaklega að því við framkvæmd nauðungarsölu hvort lánveitandi hafi fullnægt skilyrðum 38. gr. laga um fasteignalán til neytenda.

Um 2. gr.

Lagt er til að kveðið verði á um að áður en nauðungarsölu verði krafist til fullnustu peningakröfu á grundvelli samnings um fasteignalán til neytanda skuli gerðarbeiðandi ganga úr skugga um að viðkomandi neytanda og gerðarþola hafi verið veitt færi á að óska eftir

úrræðum til að leysa greiðsluferfiðleika hans skv. 38. gr. laga nr. 118/2016. Þannig yrði beinlínis gert að skilyrði heimildar til að krefjast nauðungarsölu að fyrst hafi verið gætt að skilyrðum þeirrar lagagreinar. Þetta hefur ekki í för með sér efnislega breytingu heldur er aðeins gert til þess að lög um nauðungarsölu endurspegli gildandi rétt. Gert er ráð fyrir því að sú skylda hvíli á gerðarbeiðanda sem fer með innheimtu kröfu á hendur neytanda að tryggja sér sönnun fyrir þessu óháð því hvort hann sjálfur hafi veitt lánið, eignast kröfuréttindin síðar eða komi fram í umboði kröfuhafa. Það sama skuli gilda hvort sem gerðarþoli sé sjálfur lántakandi eða þriðji aðili sem hefur sett eign sína að veði til tryggingar vegna fasteignaláns til neytanda (svokallað lánsveð).

Um 3. gr.

Lagt er til að með beiðni um nauðungarsölu skuli fylgja gögn sem staðfesta að gætt hafi verið að þeim skilyrðum sem leiðir af 38. gr. laga nr. 118/2016. Þannig er ekki um efnisbreytingu að ræða heldur einungis að í lögum um nauðungarsölu komi skýrt fram að þessi skilyrði þurfi að vera uppfyllt eins og er ráðgert í 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Lagt er til að í frumvarpi til úthlutunar söluverðs eignar sem er seld á nauðungarsölu skuli tekið fram ef yfirtaka á veðinu jafngildir fullnaðargreiðslu kröfu á grundvelli samnings um fasteignalán í samræmi við 1. gr. frumvarpsins. Tilgangur þess er að gerðarþoli fái þá strax í hendur áreiðanlegar upplýsingar um hverjum af lýstum kröfum sé endanlega lokið og hverjum ekki svo að hann eigi auðveldara með leggja mat á stöðu sína. Er þá ráðgert að sýslumaður kanni sérstaklega hvort lýstar kröfur byggist á samningi um fasteignalán til neytanda eða öðrum heimildum en það skerði þó ekki rétt neytanda til að bera ágreining um slíkt undir dómstóla samkvæmt almennum reglum. Þannig gæti neytandi til dæmis borið frumvarpið undir dómstóla eða reitt sig á rétt sinn skv. 57. gr. laga um nauðungarsölu með þeirri breytingu sem er lögð til í 5. gr. frumvarpsins.

Um 5. gr.

Lagt er til að við 57. gr. laga um nauðungarsölu bætist málsgrein sem kveður skýrt á um að í kjölfar nauðungarsölu verði ekki hægt að krefja neytanda eða annan um frekari greiðslu eftirstöðva skuldbindingar á grundvelli samnings um fasteignalán til neytanda. Þessi sama regla kemur fram í 1. gr. frumvarpsins en með því að færa hana einnig í lög um nauðungarsölu er ætlunin að stuðla að skilvirkari framkvæmd hennar.

Um 6. gr.

Lagt er til að við lög um nauðungarsölu bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem taki til krafna á grundvelli lánsamninga við neytendur sem hafa verið gerðir fyrir gildistöku laga samkvæmt frumvarpinu, þess efnis að eftirstöðvar slíkra krafna sem ekki fást eða hafa ekki fengist greiddar af söluverði eignar á nauðungarsölu fyrnist á tveimur árum ef ekki er skemmra eftir af fyrningartíma þeirra. Þannig er ætlunin að koma til móts við neytendur sem njóta ekki góðs af meginákvæðum frumvarpsins sem ná aðeins til nýrra lánsamninga sem verða gerðir eftir gildistöku þeirra. Fyrirmynd að slíku ákvæði er í 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti en í dómaframkvæmd hafa breytingar á fyrningarreglum ekki verið taldar fela í sér ólögmeta skerðingu eldri kröfuréttinda.

Um 7. gr.

Lagt er til að lög samkvæmt frumvarpinu öðlist þegar gildi og taki aðeins til lánessamninga sem verða gerðir eftir gildistöku þeirra, nema bráðabirgðaákvæði skv. 6. gr. um fyrningu krafna á grundvelli þegar gerðra samninga sem ekki fást eða hafa ekki fengist að fullu greiddar af söliverði eignar á nauðungarsölu. Með þeirri útfærslu er stefnt að því að ákvæðið hafi ekki afturvirk áhrif á kröfuréttindi.