

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016 (hámark greiðslubyrðar, undanþágur o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Sem veitt eru í tengslum við hlutdeildarlán í skilningi laga um húsnæðismál.

2. gr.

Við 2. mgr. 25. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Heimilt er að kveða á um undanþágur frá hámarkinu vegna ákveðins hundraðshluta af heildarfjárhæð veittra lána á tilteknu tímabili.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „eða“ í 1. mgr. kemur: og
- b. Við 1. mgr. bætast þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns getur verið frá fimmföldum til nifaldra árlegra ráðstöfunartekna neytanda. Hámark greiðslubyrðar fasteignaláns getur numið 25–50% af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum neytanda. Með ráðstöfunartekjum er átt við væntar viðvarandi tekjur að frádregnum beinum sköttum og gjöldum.
- c. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Heimilt er að kveða á um undanþágur frá hámarkinu vegna ákveðins hundraðshluta af heildarfjárhæð veittra lána á tilteknu tímabili.
- d. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein svohljóðandi:  
Seðlabanka Íslands er heimilt að kveða nánar á um útreikning hámarks heildarfjárhæðar fasteignaláns og hámark greiðslubyrðar fasteignaláns í reglum skv. 1. mgr.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á VII. kafla laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, sem fjallar um heimildir Seðlabanka Íslands til að setja reglur um beitingu þjóðhagsvarúðartækja. Ákvæðin voru lögfest haustið 2016 og tóku gildi 2017. Þær breytingar sem lagðar eru til byggja á reynslu af beitingu

ákvæðanna og þeirri umræðu sem hefur átt sér stað frá lögfestingu þeirra. Jafnframt er lagt til að fasteignalán sem veitt eru í tengslum við hlutdeildarlán verði undanþegin VII. kafla laganna.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Heimild til að setja reglur sem takmarka heildarfjárhæðir fasteignalána eða greiðslubyrði þeirra í hlutfalli við tekjur neytenda bættist við frumvarpið sem varð að lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í upphaflegu frumvarpi var lagt til að einungis yrðu lögfest ákvæði um að Fjármálaeftirlitinu væri heimilt, að fengnum tilmælum frá fjármálastöðugleikaráði, að setja reglur um hámark veðsetningarhlutfalls. Í umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarpið til efnahags- og viðskiptanefndar var hins vegar bent á mikilvægi þess að eftirlitsstofnanir hefðu mismunandi stjórnþæki tiltæk til að draga úr fasteignabólum og uppsöfnun áhættu út frá aðstæðum hverju sinni. Í umsögninni kom einnig fram að mismunandi stjórnþæki hefðu áhrif á mismunandi hópa og á mismunandi hátt og takmörk á veðsetningarhlutfalli væru ekki ávallt áhrifaríkasta leiðin til að vinna gegn útlánasveiflum. Fjármálaeftirlitið lagði því til að stofnuninni yrði einnig heimilað, að fengnu álitum fjármálastöðugleikaráðs, að takmarka heildarfjárhæð fasteignalána eða greiðslubyrði þeirra í hlutfalli við tekjur neytenda. Meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar féllst á að æskilegt væri að auka við stjórnþæki Fjármálaeftirlitsins til að gera því betur kleift að beita viðeigandi tæki hverju sinni og lagði því til að nýju ákvæði þessa efnis yrði bætt við frumvarpið. Ákvæðið var lögfest í því horfi sem meiri hluti nefndarinnar lagði til. Við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins var heimild til að setja reglurnar færð til Seðlabankans, að fengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar.

Í 27. gr. núgildandi laga er kveðið á um að Seðlabanka Íslands sé heimilt, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, að ákveða í reglum hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns eða greiðslubyrðar þess í hlutfalli við tekjur neytanda. Þá segir að sú takmörkun geti verið mismunandi eftir tegundum lána og hópum neytenda og í reglum skuli heimilað aukið svigrúm við veitingu fasteignaláns til fjármögnunar kaupa á fyrstu fasteign. Þá er kveðið á um að lánveitanda sé óheimilt að veita fasteignalán til neytanda ef heildarfjárhæð fasteignaláns eða greiðslubyrði þess fer yfir þau mörk sem kveðið er á um í reglum samkvæmt ákvæðum greinarinnar.

Heimildin til að setja reglur með stoð í 27. gr. hefur ekki verið nýtt en á árinu 2017 voru birtar reglur nr. 666/2017, um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda. Þær reglur eru settar með stoð í 25. og 26. gr. Í 25. gr. er kveðið á um innan hvaða marka Seðlabankinn geti ákveðið hámark veðsetningarhlutfalls með reglum. Í 27. gr. er hins vegar ekki kveðið á um mörk heimilda Seðlabankans. Þessi skortur á mörkum í heimildarákvæði 27. gr. hefur verið til umræðu innan Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins í nokkurn tíma og nýlega milli Seðlabankans og fjármála- og efnahagsráðuneytisins, meðal annars á vettvangi fjármálastöðugleikaráðs. Í framhaldinu ákvað fjármála- og efnahagsráðherra að leggja til breytingar á ákvæðinu til að skýra betur mörk þess valdframsals sem í ákvæðinu felst.

Við mat á heppilegum mörkum fyrir hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns af árlegum ráðstöfunartekjum og hámark greiðslubyrðar fasteignaláns af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum var litið til reynslu nágrannalanda, rannsókna á þessu sviði og stöðunnar á fasteignalánamarkaði á Íslandi.

Í Evrópu er algengara að takmörk séu sett á greiðslubyrði fasteignalána en heildarfjárhæð þeirra sem hlutfall af tekjum. Almenn er hámark fyrrgreinda hlutfallsins á bilinu 30–50% af ráðstöfunartekjum. Í sumum löndum hefur verið farin sú leið að skilgreina tekjur sem

ráðstöfunartekjur að frádregnum framfærslukostnaði og þar er hlutfallið töluvert hærra, eða á bilinu 80–90%. Í Bandaríkjunum hefur lengi verið miðað við 43% hlutfall af greiðslubyrði allra lána af vergum tekjum.<sup>1</sup> Noregur, Svíþjóð, Bretland og Írland hafa öll ákveðið hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns af vergum árlegum ráðstöfunartekjum og þar er hlutfallið á bilinu 3,5 til 5. Í Evrópuríkjum þar sem miðað er við hreinar tekjur er hlutfallið almennt nokkuð hærra og allt að 8–9.

Almennt er talið að lán sem eru veitt með hlutfall af greiðslubyrði umfram 40% séu áhættusamari en önnur lán og líklegri til að verða vanefnd en lán sem veitt eru með lægra hlutfalli af greiðslubyrði. Þetta hlutfall er þó mjög breytilegt eftir löndum, t.d. um 50% í rannsókn sem byggði á gögnum frá Ungverjalandi og 33% samkvæmt rannsókn franska seðlabankans.<sup>2</sup> Hlutfall af greiðslubyrði var skoðað í samhengi við fjármálahrundið og stöðu heimila á Íslandi í rannsóknarritgerð nr. 59 sem Seðlabanki Íslands gaf út í júní 2012.<sup>3</sup> Út frá rannsókninni má leiða líkur að því að heppilegt hámark á Íslandi gæti legið á bilinu 30–40% sé horft til mánaðarlegrar greiðslubyrði af ráðstöfunartekjum.

Á árinu 2020 voru lán á Íslandi almennt veitt með lægra hlutfalli af greiðslubyrði en 25% en um 15% veittra lána voru með hærra hlutfall við lánveitingu. Lækkandi vaxtastig á fasteignalánamarkaði á sinn þátt í því að hlutfall greiðslubyrði hefur verið nokkuð lágt að meðaltali undanfarin misseri. Því er talið nægjanlegt að miða neðri mörk heimildar Seðlabankans til að ákveða hámark hlutfalls greiðslubyrði við 25%. Efri mörk hámarksins eru sett við 50% þar sem rannsóknir sýna að lán veitt með svo háu hlutfalli af greiðslubyrði eru mjög líklega áhættusöm og því ólíklegt að reglum á þessu sviði verði beitt með hærra hlutfalli. Efri og neðri mörk hámarks fyrir fasteignalán sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eru stillt af þannig að áhrifin af reglusetningu á fasteignalánamarkaðinn, miðað við núverandi stöðu, séu sambærileg milli hlutfallanna tveggja sé litið til fjölda þeirra lánveitinga sem hámrörkin hafa áhrif á. Mörkin myndu þó ekki í öllum tilvikum hafa áhrif á sömu lánveitingarnar.

Auk þess að skilgreina nánar þau mörk sem gilda um hámark lána og greiðslubyrði þeirra sem hlutfall af tekjum er lagt til að bætt verði við ákvæði um heimild Seðlabankans til að skilgreina undanþágu frá hámrörkunum vegna ákvæðins hundradshluta af heildarfjárhæð veittra lána á tilteknu tímabili. Það er algengt í Evrópuríkjum að skilgreina undanþágur frá reglum á þessum markaði á sambærilegan hátt og hér er lagt til. Undanþágunni er ætlað að veita lánveitendum ákvæðið svigrúm til lánveitinga enda sé lánveitingin byggð á ítarlegum gögnum um fjárhagsstöðu neytandans og jákvæðu mati lánveitanda á getu neytandans til að standa við skuldbindingar sínar.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 25. og 27. gr. laganna. Í 25. gr. er fjallað um heimild til að setja reglur um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána og í 27. gr. um

<sup>1</sup> Sjá t.d. hér: <https://www.consumerfinance.gov/ask-cfpb/what-is-a-debt-to-income-ratio-why-is-the-43-debt-to-income-ratio-important-en-1791/>

<sup>2</sup> Sjá Erlend Nier, Radu Popa, Marai Shamloo og Liviu Voinea (2019), Debt Service and Default: Calibrating Macroprudential Policy Using Micro Data. IMF Working Paper nr. WP/19/182. og Michel Dietsch og Cécile Welter-Nicol (2014) Do LTV and DSTI caps make banks more resilient? Banque de France, Débats économiques et financiers N°13.

<sup>3</sup> Sjá hér, <https://www.cb.is/publications/publications/publication/2012/06/29/Working-Paper-no.-59-Households-position-in-the-financial-crisis-in-Iceland/>

heimild til að setja reglur sem takmarka heildarfjárhæð fasteignaláns eða greiðslubyrði þess í hlutfalli við tekjur neytanda.

Lagt er til að við 25. gr. bætist heimild til að kveða á um undanþágur frá hámarki veðsetningarhlutfalls í reglunum vegna lánveitinga sem nema ákveðnum hundraðshluta af heildarfjárhæð veittra lána á tilteknu tímabili. Þannig verði lánastofnunum veitt meira svigrúm en nú er og gert kleift að veita ákveðinn hluta lána á tilteknu tímabili, sem kveðið er á um í reglunum, umfram hámarkið.

Í gildandi ákvæði 27. gr. felst heimild til að setja reglur sem kveða á um takmarkanir á heimildum lánveitenda til að veita fasteignalán til neytenda, nánar tiltekið þannig að hámark séu sett á heildarfjárhæð lána eða greiðslubyrði lána í hlutfalli við tekjur neytenda. Í frumvarpinu er lagt til að þau viðmið um takmarkanir sem felast í nágildandi 27. gr. verði gerð skýrari þannig að tilgreind verði ákveðin mörk fyrir þær takmarkanir sem um ræðir. Þannig er lagt til að í stað þess að heimildin sé opin og án viðmiða verði hún takmörkuð á þann hátt að hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns geti verið frá fimmföldum til nífaldrá árlegra ráðstöfunartekna neytanda og að hámark greiðslubyrðar fasteignaláns geti numið 25–50% af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum neytanda. Með ráðstöfunartekjum er átt við væntar viðvarandi tekjur að frádregnum beinum sköttum og gjöldum. Þá er lagt til að heimilt verði að kveða á um undanþágur frá hámarki heildarfjárhæðar fasteignaláns og hámarki greiðslubyrðar fasteignaláns vegna lánveitinga sem nema ákveðnum hundraðshluta af heildarfjárhæð veittra lána á tilteknu tímabili líkt og lagt er til að bætist við 25. gr. Jafnframt er lögð til sú breyting að heimilt verði að kveða nánar á um útreikning á hámarkinu í reglunum.

Loks er lagt til að samningar um fasteignalán sem veitt eru í tengslum við hlutdeildarlán verði undanþegnir frá VII. kafla laganna um veðsetningarhlutföll og takmörkun í hlutfalli við tekjur neytanda. Er þetta gert þar sem löggjafinn hefur þegar ákveðið í 5. tölul. 1. mgr. 29. gr. b laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, að meðalafborganir slíks fasteignaláns megi ekki nema meira en 40% ráðstöfunartekna umsækjanda. Jafnframt má segja að fasteignalán sem veitt eru í tengslum við hlutdeildarlán séu með innbyggt hámark á veðsetningarhlutfall enda er þá fjármögnun húsnæðisins almennt samsett af 5% eigið fé neytanda, 20–30% hlutdeildarláni og 65–75% fasteignaláni. Því er ekki sama þörf að á að hafa til staðar þann möguleika að takmarka í reglum veðsetningarhlutfall þeirra líkt og er með önnur fasteignalán til neytenda.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Eignarréttur nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Með lögum má þó mæla fyrir um almennar takmarkanir á eignarrétti enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Talið hefur verið heimilt að framselja stjórnvöldum vald til að útfæra almennar takmarkanir á eignarrétti að því gefnu að lög mæli fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg. Meginmarkmið frumvarpsins er að gera mörk þeirrar reglusetningarheimildar sem felst í 27. gr. laga um fasteignalán til neytenda skýrari. Reglurnar sem heimilt er að setja á grundvelli laganna fela í sér inngríp sem getur haft áhrif á möguleika einstaklinga til að eignast fasteignir og því þykir mikilvægt að um þær gildi skýrari lagarammi en nú er.

Með lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, voru ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/17/ESB um lánsamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði (fasteignalánatilskipunin) og um breytingu á tilskipun 2008/48/EB og 2013/36/ESB og reglugerð (ESB) nr. 1093/2010 tekin upp í íslenskan rétt. Tilskipunin fjallar ekki efnislega

um þjóðhagsvarúðartæki, svo sem veðsetningar- eða greiðslubyrðarhlutfall, og er aðildarríkjum í sjálfsvald sett reglusetning á því sviði. Í 55. lið aðfaraorða tilskipunarinnar er þau þó hvött til þess að horfa til meginreglna ráðgjafanefndar um fjármálastöðugleika (e. Financial Stability Board) um ábyrgar veitingar fasteignalána.

## 5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Seðlabanka Íslands. Áform og frummat á áhrifum lagasetningar voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar snemma í janúar 2021. Áformin og frummatið voru lagfærð með hliðsjón af ábendingum forsætisráðuneytisins og síðan birt ásamt frumdrögum að lagafrumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 11. febrúar 2021 (mál S-42/2021). Umsagnir bárust frá Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF), Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) og Hagsmunasamtökum heimilanna.

Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja eru gerðar athugasemdir við drögin að frumvarpinu sem í meginatriðum eru settar fram í fimm liðum. Í fyrsta lagi telja samtökin að ef til vill hefði verið rökréttara að heimildir til að víkja frá takmörkunum hefðu verið fastsettar með lögum í stað þess að Seðlabankanum sé ætlað að ákveða það. Í öðru lagi benda þau á að æskilegt væri að breytingar á hámarksþéttun á milli upphaflegrar lántöku og endurfjármögnunar komi ekki í veg fyrir að neytendur með fasteignalán geti frá einum tíma til annars nýtt sér til hagsbóta breytingar á vöxtum eða ný lánsform til að endurskipuleggja fasteignalán sín. Í þriðja lagi að tryggja þurfi að þær ráðstöfunartekjur sem miðað er við í mati á hámarksþéttun séu þær sömu og miðað er við í greiðslumati og mikilvægt að hægt sé að nálgast þau gögn sem á að meta á einfaldan máta. Í fjórða lagi að sömu hámarksþéttun séu sett fram fyrir einstaklinga og sambýlisfólk og að hugsanlega sé ástæða til þess að hafa þau mismunandi eftir fjölskylduformum. Í fimmta lagi að huga þurfi að áhrifum takmarkananna á aðgang þeirra hópa sem þyngsta greiðslubyrði hafa, ungt fólk, lágtekjufólk og einstæða foreldra. Í því samhengi segja þau frá greiningu frá einu aðildarfyrirtæki SFF á íbúðalánum til neytenda sl. tólf mánuði en hún leiddi í ljós að á bilinu 0,8–10% umsækjenda hefðu ekki fengið íbúðalán miðað við þær takmarkanir sem settar eru fram í frumvarpinu. Samtökin telja því að lagabreyting sem þessi gæti hert aðgengi að íbúðalánum fyrir lágtekjuhópa og yngri kaupendur. Að endingu segja þau það sitt mat að gera þyrfti næmnigreiningu á áhrifum áformanna áður en lagasetningin á sér stað og að óæskilegt sé að takmarkanirnar þrýsti hópum sem áður voru á almenna húsnæðismarkaðnum yfir í félagsleg úrræði í húsnæðismálum.

SFF vekja athygli á nokkrum mikilvægum álitafnum í umsögn sinni. Hvað varðar fyrsta atriðið þá telur ráðuneytið ekki heppilegt að fastsetja heimildir í lögnum til að víkja frá hámarksþéttun. Með því að heimila Seðlabankanum að undanskilja ákveðið hlutfall veittra lána frá reglum settum skv. 25. og 27. gr. laganna verður til staðar meiri sveigjanleiki við beitingu reglnanna sem talið er æskilegt í þessu tilviki því það gefur möguleika á minna íþyngjandi framkvæmd.

Annað atriðið í umsögn SFF snýr að möguleikum neytenda á að nýta sér breytt vaxtakjör eða ný lánsform. Það er mikilvægt að neytendur sitji ekki uppi með óhagstæð lán þegar lánakjör batna, t.d. vegna lækkandi vaxta. Nú þegar er tryggt, með undanþáguheimild í 3. tölul. 2. mgr. 3. gr. laganna, að endurfjármögnun fasteignaláns sem ekki hækkar höfuðstól lánsins er undanþegin VII. kafla laganna og þar af leiðandi reglum sem Seðlabankinn kann að setja á grundvelli 27. gr.

Þriðja atriðið sem SFF nefnir snýr að skilgreiningu ráðstöfunartekna í frumvarpinu. Ráðstöfunartekjur eru skilgreindar sem væntar viðvarandi tekjur að frádregnum beinum sköttum og gjöldum. Í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins segir að með hugtakinu ráðstöfunartekjum sé

átt við tekjur sem eru til þess fallnar að vera viðvarandi um nokkurn tíma og tekið er tillit til við gerð greiðslumats skv. VI. kafla laganna. Þannig er leitast við að tryggja að ráðstöfunartekjur skv. 27. gr. séu sömu tekjur og lánveitendur taka tillit til við gerð greiðslumats.

Fjórða atriðið sem SFF bendir á er að mögulega sé ekki heppilegt að sömu takmörk gildi fyrir einstaklinga og sambúðarfólk. Taka má undir það sjónarmið samtakanna að ekki er í öllum aðstæðum heppilegt að sömu takmörk gildi um alla hópa neytenda enda er gengið út frá því í frumvarpinu að heimilt sé að setja mismunandi takmörk eftir hópum neytenda. Hópar neytenda geta t.d. verið ákvarðaðir út frá fjölskylduformi eða landsvæðum.

Fimmta atriðið sem samtökin benda á er að lagasetningin gæti hert aðgengi að íbúðalánnum fyrir lágtækjuhópa og yngri kaupendur. Líkt og fram kemur í umfjöllun um VII. kafla í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, þá býr það meginsjónarmið að baki valdframsalinu að málefnalegt geti verið að takmarka veitingu fasteignalána í því skyni að koma jafnvægi á fasteignamarkað, draga úr óhóflegri skuldsetningu og varðveita kerfislegan stöðugleika. Hér vegast á ólíkir hagsmunir. Annars vegar hagsmunir neytenda sem sækjast eftir því að fá lánafyrirgreiðslu og hins vegar sjónarmið um fjármálastöðugleika. Með því að heimila Seðlabanka Íslands að setja reglur skv. 25. og 27. gr. laganna hefur löggjafinn þegar fallist á að tilefni geti verið til að takmarka aðgengi neytenda að fasteignalánnum í því skyni að varðveita fjármálastöðugleika. Þá er það jafnframt vilji löggjafans að ívilna sérstaklega fyrstu kaupendum hvað varðar takmarkanir á veitingu fasteignalána til neytenda skv. 25. og 27. gr. Það hefur nú þegar verið gert í reglum nr. 666/2017 um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda og ber að gera ef reglur verða settar skv. 27. gr. Þá hefur löggjafinn þegar talið tilefni til að lagt verði mat á hvort rétt sé að beita mismunandi takmörkunum eftir öðrum hópum neytenda. Það er því hlutverk Seðlabankans og fjármálastöðugleikanefndar að greina hvort nauðsynlegt sé að hafa þrengri eða víðari takmörk fyrir mismunandi hópa. Þess ber að geta að lögð er sú skylda á fjármálastöðugleikanefnd, sem tekur ákvörðun um beitingu þessara tækja, að birta opinberlega ákvarðanir um beitingu þjóðhagsvarúðartækja og gera grein fyrir forsendum þeirra og mati á ástandi, nema ef ætla má að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019. Það hvort tækin séu rétt stillt og hafi þau áhrif sem stefnt er að er málefni sem fellur undir nefndina.

Í töflum 1 til 4 í 6. kafla greinargerðarinnar er að finna upplýsingar um áhrif mismunandi takmarkana á fasteignalánamarkað fyrir árið 2020. Upplýsingarnar ná yfir alla helstu lánveitendur, bæði viðskiptabanka og lífeyrissjóði.

Í umsögn HMS er vísað til hlutverks stofnunarinnar við lánveitingar samkvæmt lögum um húsnæðismál, nr. 44/1988, og að stofnunin hafi þannig meðal annars það hlutverk að annast lánveitingar til tekjulægri hópa. Stofnunin óskar eftir því að við mat á beitingu úrræðanna verði sérstæða hennar höfð í huga hvað varðar heimildir til undanþága frá þeim hámrörkum sem tilgreind eru í frumvarpinu.

Vert er að benda á að hluti af lánveitingum HMS eru þegar undanþegnar í heild eða að hluta frá gildissviði laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016. Svokölluð sérþarfalán, eru undanþegin frá VII. kafla laganna skv. 2. tölul. 2. mgr. 3. gr. laganna og hlutdeildarlán eru undanþegin frá gildissviði laganna í heild sinni skv. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. þeirra.

Ástæða þykir jafnframt til að undanskilja fasteignalán sem hlutdeildarlánið er veitt í tengslum við frá VII. kafla laganna um veðsetningarhlutföll o.fl. þar sem löggjafinn hefur þegar ákveðið í 5. tölul. 1. mgr. 29. gr. b laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, að meðalafborganir slíks fasteignaláns megi ekki nema meira en 40% ráðstöfunartekna umsækjanda. Er því lögð til breyting í 1. gr. frumvarpsins á 3. gr. laganna til samræmis við það.

Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögn SFF hér að framan, sér í lagi um atriði fjögur og fimm þar sem meðal annars kemur fram að samkvæmt frumvarpinu sé heimilt að kveða á um mismunandi takmörk eftir hópum neytenda.

Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna kemur fram að samtökin leggist ekki gegn efni frumvarpsins en vilji af þessu tilefni benda á hversu illa verðtrygging fasteignalána samræmist alþjóðlegu regluverki og stöðlum.

Samkvæmt bæði frumvarpinu og gildandi ákvæðum er hægt að beita mismunandi takmörkunum eftir því um hvaða tegund lána ræðir. Í þeim skilningi gæti tegund lána t.d. verið skilgreind út frá því hvort það er verðtryggt eða ekki, hvort lánið beri breytilega vexti eða fasta. Þá skiptir máli mat Seðlabankans og fjármálastöðugleikanefndar á því hvort ákveðnar tegundir lána feli í sér meiri eða minni áhættu fyrir neytandann og hvers eðlis áhættan er.

## 6. Mat á áhrifum.

### *Áhrif á neytendur.*

Heimild til þess að ákveða í reglum hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns til neytanda eða greiðslubyrði þess í hlutfalli við tekjur neytanda er nú þegar í lögum um fasteignalán til neytenda. Hún felur í sér að mögulegt er að takmarka með reglum hversu mikil skuldsetning lántaka getur verið, sem hlutfall af tekjum hans, við það tímamark sem lánið er veitt. Ekki er um að ræða eftirlit með hlutföllum yfir lánstíma. Við setningu reglna á grundvelli heimildarinnar mun sá hópur neytenda sem hyggur á mesta skuldsetningu vegna íbúðakaupa ekki hafa sömu möguleika til skuldsetningar og áður. Þessu er í engu breytt með frumvarpinu þar sem það felur eingöngu í sér nánari útlistun á ákvæðinu þar sem það bil sem hámark hlutfallsins geta legið á verða ákvörðuð. Í frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að kveða á um undanþágur frá hámarki veðsetningarhlutfalls, hámarki hlutfalls greiðslubyrðar af tekjum neytanda og hámarki lánsfjárhæðar af tekjum neytanda. Með beitingu þessarar heimildar verður lánastofnunum gefið svigrúm til þess að veita hluta lána á ákveðnu tímabili þar sem framangreind hlutföll eru umfram hámark. Með því svigrúmi aukast möguleikar ákveðinna neytenda til þess að fá lán þrátt fyrir hámark, t.d. þeirra sem eru með tímabundin frávik í tekjum eða að flytja búferlaflutningum.

Í töflunum hér á eftir hefur lánveitingum árið 2020 verið skipt í þrjá flokka eftir mismunandi hópum neytenda. Upplýsingarnar ná yfir alla helstu lánveitendur, þ.m.t. viðskiptabanka og lífeyrissjóði, og eru fengnar frá Seðlabankanum.

Í fyrsta lagi er hópur neytenda með ráðstöfunartekjur minna en 480 þús. kr. á mánuði, í öðru lagi hópur neytenda með hærri ráðstöfunartekjur en 480 þús. kr. og í þriðja lagi fyrstu kaupendur. Valið er að miða ráðstöfunartekjur við 480 þús. kr. þar sem það viðmið samsvarar u.þ.b. 600 þús. kr. heildartekjum sambýlisfólks fyrir skatta, sem telst til hóps tekjulágra í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu (þskj. 752, 441. mál á 151. lögþ. 2020–2021) sem nú liggur fyrir þinginu. Ef miðað er við lægsta mögulega hlutfall af greiðslubyrði sem heimilt væri að beita má sjá að 17,9% allra lánveitinga á árinu hefðu verið óheimilar, eins og fram kemur í töflu 1. Þar af voru 8,4% lánveitingar til neytenda með ráðstöfunartekjur undir 480 þús. kr. en 9,5% til neytenda með hærri tekjur. Þá sést einnig að takmarkanir hefðu frekar lítil áhrif á fyrstu kaupendur en af þessum 17,9% lánveitinga voru 2,0% til fyrstu kaupenda sem hefðu verið takmarkaðir m.v. lægsta mögulega hlutfall af greiðslubyrði. Í töflu 2 eru settar fram sambærilegar upplýsingar en miðað við fjárhæð lánveitinga í staðinn fyrir fjölda. Eins og sjá má í töflunni hefði verið óheimilt að veita stærri hluta fjárhæðarinnar miðað við lægsta mögulega hlutfall af greiðslubyrði hjá neytendum með ráðstöfunartekjur yfir 480 þús. kr. á mánuði. Eins og sést í töflu 3 eru áhrifin af beitingu lægsta

mögulega hámarksins á hlutfall fasteignalána á móti árlegum ráðstöfunartekjum meiri á tekjulægri hópinn þegar horft er til fjölda en meiri á tekjuhærrí hópinn ef horft er til fjárhæða.

Tafla 1: Hlutfall lánveitinga sem væru takmarkaðar af beitingu þjóðhagsvarúðartækja skv. 27. gr. miðað við mismunandi hlutfall af greiðslubyrði á árinu 2020.

Greiðslubyrðar -hlutfall	Allar lánveitingar	Þar af ráðst.tekjur undir 480 þús. kr.	Þar af ráðst.tekjur yfir 480 þús. kr.	Þar af fyrstu kaupendur
>25%	17,9%	8,4%	9,5%	2,0%
>30%	8,1%	4,8%	3,3%	1,0%
>40%	1,4%	1,0%	0,4%	0,1%
>50%	0,4%	0,3%	0,1%	0,0%

Tafla 2: Hlutfall fjárhæða lánveitinga sem væru takmarkaðar af beitingu þjóðhagsvarúðartækja skv. 27. gr. miðað við mismunandi hlutfall af greiðslubyrði á árinu 2020.

Greiðslubyrðar -hlutfall	Allar lánveitingar	Þar af ráðst.tekjur undir 480 þús. kr.	Þar af ráðst.tekjur yfir 480 þús. kr.	Þar af fyrstu kaupendur
>25%	19,7%	7,2%	12,6%	1,1%
>30%	8,4%	4,1%	4,2%	0,4%
>40%	1,4%	0,8%	0,6%	0,0%
>50%	0,4%	0,3%	0,1%	0,0%

Tafla 3: Hlutfall lánveitinga sem væru takmarkaðar af beitingu þjóðhagsvarúðartækja skv. 27. gr. miðað við mismunandi hlutfall fasteignalána á móti árlegum ráðstöfunartekjum á árinu 2020.

Hlutfall	Allar lánveitingar	Þar af ráðst.tekjur undir 480 þús. kr.	Þar af ráðst.tekjur yfir 480 þús. kr.	Þar af fyrstu kaupendur
>5	14%	8,1%	5,9%	2,1%
>6	6,0%	4,4%	1,6%	0,8%
>7	2,3%	1,9%	0,5%	0,3%
>8	0,9%	0,7%	0,2%	0,1%
>9	0,4%	0,4%	0,1%	0,0%



Tafla 4: Hlutfall fjárhæða lánveitinga sem væru takmarkaðar af beitingu þjóðhagsvarúðartækja skv. 27. gr. miðað við mismunandi hlutfall fasteignalána á móti árlegum ráðstöfunartekjum á árinu 2020.

Hlutfall	Allar lánveitingar	Þar af ráðst.tekjur undir 480 þús. kr.	Þar af ráðst.tekjur yfir 480 þús. kr.	Þar af fyrstu kaupendur
>5	15,1%	7,0%	8,1%	1,4%
>6	6,5%	4,0%	2,5%	0,5%
>7	2,6%	1,8%	0,8%	0,1%
>8	1,0%	0,8%	0,3%	0,0%
>9	0,5%	0,3%	0,1%	0,0%

#### Áhrif á lánveitendur.

Beiting heimildarinnar byggir á gögnum sem nú þegar er aflað af lánveitendum við greiðslumat vegna lána og því er ekki talið að heimildin auki reglubyrði eða eftirlit svo neinu nemi. Í frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að kveða á um undanþágur frá hámarki veðsetningarhlutfalls, hámarki hlutfalls greiðslubyrðar af tekjum neytanda og hámarki lánsfjárhæðar af tekjum neytanda. Með beitingu þessarar heimildar verður lánastofnunum gefið svigrúm til þess að veita hluta lána á ákveðnu tímabili þar sem framangreind hlutföll eru umfram hámark sjái þær tilefni til þess.

Hluti af lánveitingum Húsnaðis- og mannvirkjastofnunar (HMS) er nú ýmist undanþeginn frá lögum um fasteignalán til neytanda, nr. 118/2016, að öllu leyti (hlutdeildarlán) eða að hluta (sérþarfalán). Efni frumvarpsins á því aðeins að takmörkuðu leyti að hafa áhrif á lánveitingar HMS til neytanda. Það eru þá aðeins almennar lánveitingar stofnunarinnar, þ.e. lán til kaupa á íbúð til eigin nota og endurbótalán, sem munu falla undir gildissvið reglna Seðlabanka Íslands sem heimilt er að setja á grundvelli 27. gr. laganna. Umfang almennra lánveitinga HMS er í dag takmarkað en árið 2020 voru veitt 86 slík lán samtals að fjárhæð um 1,7 milljarðar kr.

#### Áhrif á eftirlitsaðila.

Seðlabanki Íslands er í stakk búinn til þess að nýta heimildina sem lagt er til að verði afmörkuð skýrar í frumvarpi þessu komi upp þær aðstæður sem kalla á beitingu hennar.

Komi upp aðstæður í hagkerfinu þar sem áhætta af skuldsetningu fer vaxandi má beita þessum heimildum, og öðrum af sama toga, til þess að draga úr möguleikum heimila til þess að skuldsetja sig umfram ákveðin mörk. Beiting heimildarinnar styður við fjármálastöðugleika og dregur úr líkum á alvarlegum röskunum í fjármálakerfinu.

#### Jafnréttismat.

Ekki er um nein sérstök jafnréttisáhrif að ræða af frumvarpi þessu en heimildin sem er afmörkuð í frumvarpinu hefur mismunandi áhrif á kynin. Konur eru að meðaltali með lægri tekjur en karlar á öllum menntunarstigum og í öllum heimilisgerðum. Fjárhagsstaða einstæðra foreldra er líka lakari en einstaklinga af öðrum heimilisgerðum og konur eru mun líklegri til að vera einstæðir foreldrar en karlar. Reglur um hámark láns eða greiðslu af láni sem hlutfall af tekjum neytanda munu hafa meiri áhrif á aðgengi kvenna en karla að fasteignamarkaði. Áhrifin eru mest fyrir einstæðar mæður.

*Áhrif á ríkissjóð.*

Ekki er gert ráð fyrir sérstökum fjárhagsáhrifum, hvorki tímabundnum né varanlegum, á ríkissjóð eða eignir ríkisins.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að við 2. mgr. 3. gr. laganna bætist ný töluliður sem kveður á um að samningar um fasteignalán sem veitt eru í tengslum við hlutdeildarlán séu undanþegin frá VII. kafla laganna um veðsetningarhlutföll og takmörkun í hlutfalli við tekjur neytanda. Enda hefur löggjafinn þegar ákveðið í 5. tölul. 1. mgr. 29. gr. b laga um húsnæðismál, nr. 44/1998, að meðalafborganir slíks fasteignaláns megi ekki nema meira en 40% ráðstöfunartekna umsækjanda.

Ekki er þörf á því að undanskilja hlutdeildarlánin sjálf þar sem þau eru undanþegin frá gildissviði laganna skv. 5. tölul. 1. mgr. 3. gr., þar sem þau eru aðeins í boði fyrir afmarkaðan hóp, þ.e. fyrstu kaupendur og þá sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár, heildarfjárhæð sem mögulegt er að veita árlega er ákveðin í fjárlögum (4 milljarðar kr. árið 2021) og lánin eru veitt án vaxta og afborgana. Skilyrðum 5. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna um að lánin séu veitt takmörkuðum fjölda aðila samkvæmt lögum með almannahagsmuni í huga, án vaxta eða með lægri vöxtum en markaðsvöxtum eða með öðrum hagstæðari skilmálum en almennt gilda á markaði og með vöxtum sem eru ekki hærri en markaðsvextir, er því fullnægt.

Vert er að taka fram að lánveitendum ber við síðari lánveitingar sem ekki eru undanþegnar frá lögnum í heild eða VII. kafla þeirra að taka tillit til allra áhvílandi veðskulda við útreikning á veðsetningarhlutfalli.

## Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að við 25. gr. bætist heimild til að kveða á um undanþágur frá hámarki veðsetningarhlutfalls í reglunum vegna lánveitinga sem nemi ákveðnum hundradshluta af heildarfjárhæð veittra lána á tilteknu tímabili. Með þessu móti verði lánastofnunum gert kleift að veita ákveðinn hluta lána á tilteknu tímabili, sem kveðið er á um í reglunum, umfram hámarkið. Undanþágunni er ætlað að gefa lánveitendum ákveðið svigrúm til lánveitinga án tillits til reglnanna enda verði lánveitingin byggð á ítarlegum gögnum um fjárhagsstöðu neytanda og jákvæðu mati lánveitandans á getu neytandans til að standa við skuldbindingar sínar.

## Um 3. gr.

Í greininni er í a-lið lögð til breyting á 1. mgr. 27. gr. til þess að taka af vafa um að heimilt sé að takmarka bæði heildarfjárhæð fasteignaláns og greiðslubyrði þeirra á sama tíma.

Meginefni greinarinnar er tillaga um að lögfest verði mun skýrari afmörkun á heimild til að setja reglur um hámark fasteignalána til neytenda í hlutfalli við tekjur en nú er. Í gildandi ákvæði felst heimild til að setja reglur sem kveða á um takmarkanir á heimildum lánveitenda til að veita fasteignalán til neytenda, nánar tiltekið þannig að hámark sé sett á heildarfjárhæð lána eða greiðslubyrði lána í hlutfalli við tekjur neytenda. Í frumvarpinu er lagt til að þau viðmið um takmarkanir sem felast í núgildandi 27. gr. verði gerð skýrari þannig að tilgreind verði ákveðin mörk fyrir þær takmarkanir sem um ræðir. Þannig er lagt til að í stað þess að heimildin sé opin og án viðmiða verði hún takmörkuð á þann hátt að hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns geti verið frá fimmföldum til nífaldrá árlegra ráðstöfunartekna neytanda og að

hámark greiðslubyrðar fasteignaláns geti numið 25–50% af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum neytanda.

Með hugtakinu ráðstöfunartekjum er átt við tekjur sem eru til þess fallnar að vera viðvarandi um nokkurn tíma og tekið er tillit til við gerð greiðslumats skv. VI. kafla laganna, að fráðregnum beinum sköttum sem eftir atvikum eru á þær lagðar og ýmsum gjöldum. Í fyrsta lagi teljast til þessara tekna hvers konar vinnulaun, eftirlaun, lífeyrir, reiknað endurgjald í eigin atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi og höfundaréttargreiðslur, að fráðregnum útgjöldum á móti ökutækjastyrkjum og dagpeningum vegna ferða í þágu vinnuveitanda og að fráðregnum iðgjaldagreiðslum launþega í lífeyrissjóð. Í öðru lagi teljast til þessara tekna hreinar tekjur af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, þ.e. brúttó rekstrartekjur að fráðregnum skattalega heimilum frádráttarliðum. Í þriðja lagi teljast til þessara tekna leigutekjur af lausafé, fasteignum og fasteignaréttindum, vextir, verðbætur, afföll, gengishagnaður og arður af hlutum í félögum. Í fjórða lagi teljast til þessara tekna barnabætur og vaxtabætur. Til ráðstöfunartekna í þessu sambandi teljast hins vegar ekki tilfallandi tekjur, svo sem tryggingabætur, styrkir, verðlaun, happdrættisvinningar, gjafir, hagnaður af sölu eigna, arfur og eftirgjöf skulda. Afmörkun þessi á ráðstöfunartekjum miðast við tekjur sem vænta má að geti staðið undir greiðslum af láni þegar þær falla í gjalddaga. Með beinum sköttum er hér átt við tekjuskatt, þ.m.t. fjármagnstekjuskatt, og útsvar.

Til samræmis við 2. mgr. 26. gr. er lagt til að heimilt verði að kveða nánar á um útreikning á hámarki fasteignalána og greiðslubyrði fasteignalána í hlutfalli við tekjur neytanda í reglunum. Takmörk í reglunum geta verið mismunandi eftir tegundum lána og hópum neytenda auk þess sem heimila skal aukið svigrúm við veitingu fasteignaláns vegna kaupa á fyrstu fasteign. Gert er ráð fyrir að í reglunum verði fjallað nánar um útreikning á hámarkum, t.d. varðandi lán vegna fyrstu kaupa á fasteign eða lán með breytilegum vöxtum.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.