150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu og lögum um vísitölu neysluverðs (takmarkanir á notkun verðtryggingar í lánssamningum til neytenda).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

1. Í stað orðanna ,,og birtir mánaðarlega í Lögbirtingarblaði“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: eða vísitala neysluverðs án húsnæðis sem Hagstofan reiknar.
2. Á eftir 1. máls. 1. mgr. koma tveir nýir málsliðir svohljóðandi: Vísitala neysluverðs án húsnæðis er vísitala neysluverðs að undanskildum liðunum greidd húsaleiga, reiknuð húsaleiga, viðhald og viðgerðir á húsnæði og annað vegna húsnæðis. Hagstofa Íslands birtir báðar vísitölurnar mánaðarlega í Lögbirtingablaði.
3. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein svohljóðandi: Grundvöllur verðtryggingar í neytendalánum og fasteignalánum til neytenda skal vera vísitala neysluverðs án húsnæðis.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

1. Á undan 1. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar svohljóðandi:

Lágmarkstími verðtryggðra neytendalána og fasteignalána til neytenda er tíu ár og hámarkstími slíkra jafngreiðslulána er 25 ár.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að veita verðtryggt jafngreiðslulán til lengri tíma en 25 ára sé um að ræða fasteignalán til neytanda og eitt af eftirtöldum skilyrðum er uppfyllt:

a. Lántaki er yngri en 35 ára á lántökudegi og lánstími er til 40 ára eða skemur,

b. lántaki er 35–39 ára á lántökudegi og lánstími er til 35 ára eða skemur,

c. lántaki er 40–44 ára á lántökudegi og lánstími er til 30 ára eða skemur,

d. skattskyldar tekjur næstliðins árs nema 4,2 milljónum króna eða lægri

fjárhæð hjá einstaklingi eða 7,2 milljónum króna eða lægri fjárhæð ef

lántakar eru tveir eða fleiri, eða

e. veðsetningarhlutfall nemi 50% eða minna á lántökudegi.

Ef lántakar skv. a.-c. lið 2. mgr. eru tveir eða fleiri þarf að minnsta kosti einn þeirra að uppfylla viðkomandi skilyrði.

1. Við 1. málsl. 1. mgr. bætist: annarra en neytendalána og fasteignalána til neytenda.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020. C. liður 1. gr. öðlast þó gildi 1. júlí 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Það byggir að hluta til á eldra frumvarpi sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi (þskj. 1537, 817. mál) um takmarkanir á heimildum til veitingar verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá 30. nóvember 2017 segir m.a. að ríkisstjórnin muni taka markviss skref á kjörtímabilinu til afnáms verðtryggingar á lánum en samhliða þeim verður ráðist í mótvægisaðgerðir til að standa vörð um möguleika ungs fólks og tekjulágra til að eignast húsnæði. Jafnframt að sérstök áhersla verði lögð á að gæta efnahagslegs stöðugleika.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um markviss skref til afnáms verðtryggingar frá 3. apríl 2019 sem er liður í aðgerðum ríkistjórnarinnar til stuðnings lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins koma fram sjö aðgerðir sem ríkisstjórnin mun beita sér fyrir til afnáms verðtryggingar. Frumvarp þetta fjallar um þrjár fyrstu aðgerðirnar:

1. Frá og með ársbyrjun 2020 verði óheimilt að veita verðtryggð jafngreiðslulán til neytenda til lengri tíma en 25 ára nema að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Rökin fyrir þessu felast fyrst og fremst í þeim ókostum verðtryggðra jafngreiðslulána að verðbótum er bætt við höfuðstól lánsins og greiðslu þeirra frestað þannig að eignamyndun verður hægari en ella og líkur á neikvæðu eigin fé lántaka aukast. Undanþágur frá banni við veitingu lengri verðtryggðra jafngreiðslulána en til 25 ára eru veittar í því skyni að auka ekki greiðslubyrði ungs og tekjulágs fólks en greiningar benda til þess að það muni eiga í erfiðleikum með að standa undir þeirri auknu greiðslubyrði sem af styttri verðtryggðum lánum eða óverðtryggðum lánum hlýst.
2. Frá og með ársbyrjun 2020 verði lágmarkstími verðtryggðra lána til neytenda lengdur úr fimm árum í tíu ár. Með því móti er komið í veg fyrir verðtryggingu allra eða allflestra tegunda neytendalána, þ.e. annarra en húsnæðislána.
3. Frá og með ársbyrjun 2020 verði vísitala neysluverðs án húsnæðis grundvöllur verðtryggingar í lögum um vexti og verðtryggingu á nýjum neytendalánum.

Almenn verðtrygging var innleidd með lögum nr. 13/1979, um stjórn efnahagsmála o.fl., svonefndum Ólafslögum. Síðan þá hafa þrjár vísitölur verið grundvöllur verðtryggingar. Frá 1979 til 1989 var notast við lánskjaravísitölu sem var samsett að tveimur þriðju úr framfærsluvísitölu og byggingarvísitölu að einum þriðja. Snemma árs 1989 var launavísitölu bætt við lánskjaravísitölurnar og höfðu vísitölurnar þrjár jafnt vægi. Lánskjaravísitalan var aflögð árið 1995 og vísitala neysluverðs, áður nefnd framfærsluvísitala, hefur verið til viðmiðunar verðtryggðra skuldbindinga síðan.

Húsnæðisliður vísitölu neysluverðs samanstendur af greiddri húsaleigu einstaklinga í leiguhúsnæði og reiknaðri húsaleigu einstaklinga í eigin húsnæði auk kostnaðar vegna viðhalds og viðgerða, sorphreinsunar, vatns og holræsa. Framangreint er undanskilið í vísitölu neysluverðs án húsnæðis en aðrir undirliðir vísitölunnar hafa samsvarandi aukið vægi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér fjórar tillögur að breytingum:

1. Hámarkstími verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda verður 25 ár. Þó verður áfram heimilt að veita slík fasteignalán til lengri tíma en 25 ára að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
2. Lágmarkstími verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda verður 10 ár í stað fimm ára.
3. Heimilt verður að velja hvort vísitala neysluverðs eða vísitala neysluverðs án húsnæðis sé grundvöllur verðtryggingar sparifjár og lánsfjár. Grundvöllur verðtryggingar í neytendalánum og fasteignalánum til neytenda skal vera vísitala neysluverðs án húsnæðis.
4. Hagstofu Íslands verði skylt að reikna og birta vísitölu neysluverðs án húsnæðis með sama hætti og henni er í dag skylt að reikna og birta vísitölu neysluverðs.

*Hámarkstími verðtryggðra jafngreiðslulána til neytenda verði 25 ár.*

Með frumvarpinu er lagt til að almennt verði óheimilt að veita neytendum verðtryggð jafngreiðslulán til lengri tíma en 25 ára, með undanþágum fyrir ungt fólk, lántaka með lægri tekjur og lántaka með lágt veðsetningarhlutfall:

1. Í fyrsta lagi er um að ræða þrenns konar aldurstengdar undanþágur. Heimilt verður að veita lán með jafngreiðslufyrirkomulagi til allt að 40 ára sé lántaki yngri en 35 ára, til allt að 35 ára sé lántaki 35–39 ára og til allt að 30 ára sé lántaki 40–44 ára. Miðað er við að lítið sé eftir af líftíma lánsins þegar lántaki nær 65 ára aldri. Þegar um fleiri lántakendur en einn er að ræða er nóg að einn þeirra uppfylli aldursskilyrði.
2. Í öðru lagi er um að ræða undanþágu fyrir tekjulága einstaklinga, sem geta átt erfitt með að standa undir afborgunum af styttri verðtryggðum jafngreiðslulánum og lánum í öðru formi*.* Miðað er við 4,2 millj. kr. í skattskyldar tekjur á næstliðnu ári eða 7,2 millj. kr. ef lántakar eru fleiri en einn. Með þessu er komið í veg fyrir að takmarkanir frumvarpsins bitni á þeim sem líklegt er að gætu illa staðið undir greiðslubyrði óverðtryggðra lána, styttri verðtryggðra jafngreiðslulána eða verðtryggðra lána með jöfnum afborgunum.
3. Í þriðja lagi er um að ræða undanþágu vegna veðsetningarhlutfalls sem er lægra en 50%. Þegar veðsetningarhlutfall er svo lágt skapast síður hætta á yfirveðsetningu og erfiðleikum fyrir lántaka á verðbólgutímum.

Með frumvarpinu eru eingöngu lagðar til takmarkanir á veitingu nýrra jafngreiðslulána en ekki í tengslum við yfirtökur á eldri lánum. Þá eru ekki settar skorður við veitingu verðtryggðra neytendalána með jöfnum afborgunum, nema að því leyti að tillögð breyting á lágmarkstíma verðtryggðra lána, þ.e. að hún verði 10 ár í stað fimm ára, á við um öll verðtryggð lán til neytenda.

*Lágmarkstími verðtryggðra lána til neytenda verði 10 ár í stað fimm ár.*

Með frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um 10 ára lágmarkstíma verðtryggðra lána til neytenda í lögum. Í dag er Seðlabanka Íslands veitt heimild til að ákveða hámarkið í reglum og stendur það nú í fimm árum. Gert er ráð fyrir að Seðlabanka Íslands verði áfram heimilt að ákveða lágmarkstíma verðtryggðra lána, annarra en neytendalána og fasteignalána til neytenda, í reglum.

*Vísitala neysluverðs án húsnæðis verði grundvöllur verðtryggingar í lánum til neytenda.*

Með frumvarpinu er lagt til að val verði um það við verðtryggingu sparifjár og lána að grundvöllur hennar sé vísitala neysluverðs eða vísitala neysluverðs án húsnæðis. Jafnframt er lagt til að grundvöllur verðtryggingar í lánum til neytenda skuli vera vísitala neysluverðs án húsnæðis. Höfuðstóll verðtryggðra neytendalána og fasteignalána til neytenda skuli því fylgja þróun vísitölu neysluverðs án húsnæðis.

*Hagstofu Íslands verði skylt að reikna og birta vísitölu neyslusverðs.*

Með frumvarpinu er lagt til að Hagstofu Íslands verði skylt að reikna og birta vísitölu neysluverðs án húsnæðis með sama hætti og henni er í dag skylt að reikna og birta vísitölu neysluverðs. Hagstofan reiknar og birtir vísitölu neysluverðs án húsnæðis í dag, en rétt þykir að kveða á það í lögum að stofnuninni sé það skylt í ljósi aukins mikilvægis vísitölunnar verði frumvarp þetta að lögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið fjallar um breytingar á hámarks- og lágmarkstíma verðtryggðra lána til neytenda auk breytinga á því hvaða vísitölu er heimilt, og í mörgum tilvikum vegna lána til neytenda skylt, að leggja til grundvallar í verðtryggðum lánssamningum. Efni frumvarpsins er hvorki talið stangast á við stjórnarskrá né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Haft var samráð við Fjármálaeftirlitið, Neytendastofu og Hagstofu Íslands vegna umfjöllunar um mat á áhrifum frumvarpsins á þær stofnanir.

Frumvarpsdrög voru birt til umsagnar í júlí 2019 í samráðsgátt Stjórnarráðsins og veittar voru rúmar níu vikur til að skila umsögnum. [Fjöldi] umsagna bárust.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur áhrif á markað með verðtryggð lán í heild sinni, en mest verða áhrifin á þá neytendur sem hyggjast taka ný verðtryggð lán, einkum húsnæðislán. Útistandandi verðtryggð húsnæðislán til heimila voru samtals um 1.278 milljarðar króna í mars 2019. Samtals eru um 67% af húsnæðislánum viðskiptabanka verðtryggð og 80% af húsnæðislánum lífeyrissjóða, auk þess sem svo til öll útlán Íbúðalánasjóðs eru verðtryggð. Óverðtryggð íbúðalán hafa nú aftur verið í boði hér í landi í hátt í áratug eftir að hafa verið hverfandi um langa hríð þar á undan. Hlutdeild þeirra í heildarfjárhæð útistandandi lána hefur aukist undanfarin ár og sú þróun hefur verið sérstaklega hröð frá árinu 2017. Í janúar 2018 voru 82% allra húsnæðislána hér á landi verðtryggð en í mars 2019 var þetta hlutfall komið niður í 76%.

Þó hlutdeild verðtryggðra lána í heildarfjárhæð útistandandi íbúðalána hafi minnkað að undanförnu eru þau enn vinsæll kostur á íbúðalánamarkaði. Verðtryggð lán eru almennt með lægri greiðslubyrði en óverðtryggð lán og lægsta greiðslubyrðin er á löngum verðtryggðum jafngreiðslulánum. Um 47% allra nýrra húsnæðislána sem voru veitt árið 2018 voru verðtryggð jafngreiðslulán til 25 ára eða lengur, samtals um 210 ma.kr. Hlutdeild þessara lána meðal nýrra útlána hefur ekki breyst mikið á undanförnum árum.

Frumvarpið kann að hafa áhrif á verðtryggingu sparifjár. Innlán heimila og fyrirtækja hjá innlánsstofnunum námu um 1.313 ma.kr. í apríl 2019 og þar af voru um 20% verðtryggð eða 263 ma.kr. Hlutdeild verðtryggðra innlána hefur farið heldur lækkandi undanfarin ár en árið 2013 var hún um 27%.

Mati á áhrifum frumvarpsins er skipt í sex þætti:

1. Áhrif á lántakendur neytendalána og fasteignalána til neytenda,
2. áhrif á lántakendur annarra lána en neytendalána og fasteignalána til neytenda,
3. áhrif á lánveitendur,
4. áhrif á sparifjáreigendur,
5. áhrif á hagkerfið, og
6. áhrif á ríkissjóð.

Áhrif á lántakendur neytendalána og fasteignalána til neytenda.

Veigamestu áhrif þeirra breytinga sem eru lagðar til með frumvarpinu á lántakendur neytendalána og fasteignalána til neytenda felast annars vegar í styttingu hámarkslánstíma nýrra verðtryggðra jafngreiðslulána í 25 ár og hins vegar viðmiðun verðtryggingar á nýjum lánum við vísitölu neysluverðs án húsnæðis (VNVÁH) í stað vísitölu neysluverðs (VNV). Báðar breytingarnar vega nokkurn veginn í sömu átt, í þeim skilningi að þær eru til þess fallnar að stuðla að hraðari eignamyndun að jafnaði hjá þeim sem taka verðtryggð íbúðalán og þar með minni hættu á að eigið fé þeirra í húsnæði verði neikvætt, en aftur á móti er líklegt að lægsta mögulega greiðslubyrði verðtryggðra íbúðalána verði hærri en ella.

Ungt fólk og tekjulágir njóta samkvæmt frumvarpinu undanþágu við banni við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára og munu því áfram geta notið þeirrar lágu greiðslubyrði sem er á lengri lánum. Öll ný verðtryggð lán sem veitt eru eftir 1. júlí 2020 verða hins vegar tengd VNVÁH samkvæmt frumvarpinu, en eins og er útskýrt hér á eftir er líklegt að vextir á þeim verði hærri en á lánum sem eru tengd VNV. Lánastofnanir gætu þó ákveðið að bjóða upp á lán sem eru ekki verðtryggð jafngreiðslulán en líkja að einhverju leyti eftir eiginleikum þeirra, sér í lagi lágri greiðslubyrði á fyrsta gjalddaga. Eftirfarandi umfjöllun ber að skoðast í því ljósi.

Að öðru óbreyttu er greiðslubyrði lána hærri eftir því sem lánstíminn er styttri. Miðað við 3,5% fasta vexti er greiðslubyrði verðtryggðs jafngreiðsluláns með 25 ára lánstíma um 30% hærri á fyrsta gjalddaga en greiðslubyrði sambærilegs láns með 40 ára lánstíma. Lán greiðast aftur á móti hraðar niður eftir því sem lánstíminn er styttri. Miðað við 2,5% verðbólgu hækkar höfuðstóll verðtryggðra jafngreiðslulána tengdum VNV með 40 ára lánstíma fyrstu fimmtán ár lánstímans, en sé lánstíminn 25 ár byrjar höfuðstóllinn strax að lækka að nafnvirði.

VNV hefur til lengri tíma litið hækkað meira en VNVÁH. Undanfarinn aldarfjórðung hefur 12 mánaða hækkun VNV að meðaltali verið 4,1% en VNVÁH 3,4%. Munurinn er 0,7 prósentustig. Þá hefur VNVÁH að meðaltali sveiflast meira en VNV. Líklegt er að hvort tveggja haldi áfram til framtíðar, þ.e. að VNV hækki að jafnaði meira og verði minna sveiflukennd en VNVÁH, sérstaklega ef verðbólgumarkmið Seðlabankans tekur áfram mið af VNV.

Þegar húsnæðisverð lækkar þá hækkar VNVÁH þó yfirleitt meira en VNV. Þetta gerist helst þegar að kreppir í efnahagslífinu. Þannig hækkaði VNV um 12% árið 2009 en VNVÁH hækkaði um 16% á sama tíma. Miðað við sögulega reynslu og eðli verðbólgu á Íslandi má því ætla að greiðslubyrði og höfuðstóll lána sem tengd verða VNVÁH hækki að jafnaði sérstaklega mikið þegar efnahagsaðstæður versna. Mikilvægt er að lántakar séu upplýstir um þennan eiginleika lána sem eru tengd VNVÁH.

Vegna þessara eiginleika vísitalnanna tveggja, sér í lagi vegna þess að VNV hækkar yfirleitt meira en VNVÁH yfir löng tímabil, er líklegt að vextir á verðtryggðum lánum sem eru tengd VNVÁH verði að jafnaði hærri en á verðtryggðum lánum sem eru tengd VNV. Ekki er ljóst hversu mikill þessi munur yrði og hann kann að breytast yfir tíma en hann fer einna helst eftir væntingum um hvernig íbúðaverð mun þróast í samanburði við almennt verðlag. Ef vextir á lánum sem eru tengdir VNVÁH verða 1 prósentustigi hærri en vextir á núverandi verðtryggðum lánum sem eru tengd VNV gæti greiðslubyrði fyrsta gjalddaga á 25 ára verðtryggðum jafngreiðslulánum verið um 10% hærri ef lánin eru tengd VNVÁH en í núverandi fyrirkomulagi. Greiðslubyrðin hækkar hins vegar minna yfir lánstímann, að því gefnu að íbúðaverð hækki til lengri tíma meira en annað verðlag.

Myndirnar hér á eftir sýna möguleg heildaráhrif þeirra breytinga sem felast í þessu frumvarpi á greiðsluferil og eftirstöðvar verðtryggðra neytendalána með jafngreiðslufyrirkomulagi og lengsta mögulega lánstíma. Greiðslubyrði verðtryggðs jafngreiðsluláns sem er tengt VNVÁH og er til 25 ára er um 44% meiri á fyrsta gjalddaga en greiðslubyrði verðtryggðs jafngreiðsluláns sem er tengt VNV og er til 40 ára miðað við tilteknar viðbótarforsendur.[[1]](#footnote-1) Miðað við kaup á 30 milljón króna íbúð sem er fjármögnuð með 70% láni er þessi munur 36 þúsund krónur á fyrsta gjalddaga.

Af þessu leiðir að lántakendur, einkum þeir sem ekki njóta undanþágu við banni á verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára, geta ekki keypt jafn dýrar íbúðir miðað við tiltekna greiðslugetu af íbúðalánum á mánuði. Nefna má sem dæmi hversu dýra íbúð er hægt að kaupa með 70% láni miðað við 100.000 kr. greiðslubyrði á mánuði. Verðtryggt jafngreiðslulán sem er tengt VNV og er til 40 ára dugir, miðað við þessar forsendur, til að kaupa 36,8 m.kr. íbúð, en sé lánið til 25 ára og tengt VNVÁH dugir þessi greiðslugeta aðeins fyrir 25,7 m.kr. íbúð.[[2]](#footnote-2)

Ætla má að um einn þriðji hluti af þeirri aukningu í lægstu mögulegu greiðslubyrði verðtryggðra jafngreiðslulána sem verður vegna framangreindra breytinga sé vegna tengingar við VNVÁH í stað VNV og tveir þriðju vegna styttingar lánstíma um fimmtán ár. Þannig hafa breytingarnar sem lagðar eru til með þessu frumvarpi talsvert minni áhrif á lægstu greiðslubyrði hjá þeim hópum sem áfram geta tekið 40 ára verðtryggð jafngreiðslulán, þ.e. ungu fólki og tekjulágum. Þá er greiðslubyrði verðtryggða jafngreiðslulánsins sem er tengt VNVÁH og er til 25 ára ekki mikið minni en greiðslubyrði óverðtryggðs jafngreiðsluláns til 40 ára miðað við forsendurnar á myndunum. Í því felst aukinn hvati til að taka óverðtryggð íbúðalán. Auk þess verður áfram heimilt að veita verðtryggð lán með jöfnum afborgunum til lengri tíma en 25 ára. Greiðslubyrði fyrsta gjalddaga á verðtryggðum jafngreiðslulánum til 25 ára er svipuð, eða nokkru lægri, en greiðslubyrði af verðtryggðu láni með jöfnum afborgunum til 40 ára.

Einn helsti ábatinn af þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu er að verðtryggð lán greiðast umtalsvert hraðar niður en við núverandi fyrirkomulag. Auk þess má gera ráð fyrir að greiðslubyrði verði að jafnaði lægri á seinni hluta lánstímans á lánum sem eru tengd VNVÁH en á lánum tengdum VNV. Miðað við forsendurnar sem notaðar eru á myndunum hér að framan hækka eftirstöðvar verðtryggðs jafngreiðsluláns sem er til 40 ára og tengt VNV að nafnvirði fyrstu 15 ár lánstímans. Tenging við VNVÁH styttir þennan tíma í um 12 ár og verðtryggð jafngreiðslulán til 25 ára byrja strax að lækka að nafnvirði. Þetta er þó háð forsendum um vexti og þróun verðlags og þar með efnahagsaðstæðum hverju sinni. Þó má leiða að því sterkar líkur að eignamyndun í húsnæði verði að jafnaði hraðari og mun ólíklegra yrði að eftirstöðvar verðtryggðra lána myndu hækka mikið að nafnvirði til langs tíma en við núverandi fyrirkomulag. Ofangreindar niðurstöður eru í megindráttum þær sömu þó notaðar séu aðrar raunhæfar forsendur en þær sem eru að baki myndunum.

Vegna þeirra undanþága sem fram koma í 2. gr. frumvarpsins mun minnst helmingur landsmanna áfram geta tekið verðtryggð jafngreiðslulán til 30 ára og minnst þriðjungur til allt að 40 ára, þ.e. allir þeir sem eru yngri en 45 ára annars vegar og yngri en 35 ára hins vegar. Af öllum fyrstu kaupendum í fyrra voru 73% yngri en 35 ára og hefðu því áfram geta tekið 40 ára verðtryggð jafngreiðslulán samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Einstaklingar með innan við 4,2 m.kr. í skattskyldar árstekjur verða einnig undanskildir banni við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára. Það sama gildir þegar tveir eða fleiri lántakar eru á láni, t.d. sambúðarfólk, og samanlagðar árstekjur eru innan við 7,2 milljónir króna. Í þessum tekjuhópum eru um 47% aðila á skattskrá miðað við álagningu ársins í fyrra og um 35% fyrstu kaupenda í fyrra.[[3]](#footnote-3) Undanþágur frumvarpsins frá banni við að veita verðtryggð jafngreiðslulán til neytenda eru því víðtækar og gagnast stórum hópi ungs fólks og tekjulágra.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Aldurshópur | Lánstími verðtryggðra jafngreiðslulána skv. frumvarpinu | Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri | Hlutfall fyrstu kaupenda árið 2018[[4]](#footnote-4) | Hlutfall útistandandi íbúðalána 2018[[5]](#footnote-5) |
| Yngri en 35 ára | Allt að 40 ár | 33% | 73% | 25% |
| Yngri en 40 ára | Allt að 35 ár | 42% | 84% | 40% |
| Yngri en 45 ára | Allt að 30 ár | 50% | 90% | 54% |

Lánveitingar með 50% veðhlutfalli eða lægra á lántökudegi voru 18% af heildarfjárhæð nýrra fasteignalána og 28% af heildarfjölda þeirra á fyrsta ársfjórðungi 2019. Verðtryggð jafngreiðslulán með svo lágu veðhlutfalli verða undanþegin banni við lengri en 25 ára lánstíma samkvæmt frumvarpinu.

Með frumvarpinu er einnig lagt til bann við verðtryggðum neytendalánum til skemmri tíma en 10 ára. Ekki liggur fyrir hversu stór hluti lánveitinga slík lán eru en líklegt er að hann sé lítill. Helsti kostur langra verðtryggðra lána er lág greiðslubyrði á fyrsta gjalddaga, og þeir sem á annað borð geta tekið stutt verðtryggð lán eiga væntanlega oft kost á lengri óverðtryggðum lánum með svipaðri greiðslubyrði.

Áhrif á lántakendur annarra lána en neytendalána og fasteignalána til neytenda.

Með frumvarpinu er lagt til að verðtrygging annarra lána en neytendalána og fasteignalána til neytenda geti miðast við ýmist VNV eða VNVÁH. Ekki þykir tilefni til að leggja bann við því að verðtrygging annarra lána en neytendalána miðist við VNV. Hér er t.d. átt við skuldabréf útgefin af lögaðilum. Þær breytingar sem verða á verðtryggingu nýrra neytendalána kalla á að lánveitendur slíkra lána hafi þann kost að fjármagna þau með útgáfu skuldabréfa sem einnig eru tengd VNVÁH. Aðrir lögaðilar gætu einnig viljað gefa út slík skuldabréf, t.d. aðilar með tekjur sem hafa meiri fylgni við VNVÁH en VNV.

Áhrif á lánveitendur.

Íbúðalán sem veitt verða eftir þær breytingar sem felast í þessu frumvarpi verða að jafnaði með styttri líftíma og framhlaðnari greiðsluferil en við núverandi fyrirkomulag. Framboð langra, verðtryggðra fjárfestingakosta gæti minnkað. Í dag fjármagna lánveitendur íbúðalána útlán sín með skuldabréfaútgáfu og lífeyrisskuldbindingum sem eru ýmist óverðtryggðar eða tengdar VNV. Innlendur skuldabréfamarkaður með útgáfur sem eru tengdar VNVÁH er ekki til staðar enn sem komið er og mögulegt að íbúðalán tengd VNVÁH yrðu fjármögnuð með öðrum hætti, í það minnsta fyrst um sinn. Það gæti valdið auknu ógagnsæi og óhagræði fyrir lánveitendur tímabundið en til lengri tíma gætu bankar t.d. fjármagnað ný verðtryggð íbúðalán með útgáfu skuldabréfa tengda VNVÁH og/eða með því að bjóða upp á verðtryggða innlánsreikninga sem eru tengdir VNVÁH.

Mikilvægt er að eftirlitsaðilar á fjármálamarkaði fylgist grannt með þróun mála í kjölfar breytinganna, sérstaklega hvort misvægi skapist á milli vaxtasamsetningar í fjármögnun og útlánasafni lánveitenda sem gæti falið í sér áhættu. Í því samhengi má nefna að skuldbindingar lífeyrissjóða eru að miklu leyti til langs tíma og verðtryggðar með VNV og því hafa verðtryggð húsnæðislán sem eru tengd VNV verið ákjósanlegur fjárfestingarkostur fyrir lífeyrissjóði með hliðsjón af vaxta- og fjármögnunaráhættu. Verðtryggð lán sem eru styttri og tengd VNVÁH nýtast ekki jafn vel til að takmarka slíka áhættu.

Upptaka á nýrri vísitölu til verðtryggingar, þ.e. VNVÁH, kallar á einhverjar breytingar á lánaferlum og tölvukerfum hjá lánveitendum og innlánsstofnunum og mun það taka einhvern tíma auk þess sem því kann að fylgja kostnaður. Því er lagt til að bann við verðtryggðum neytendalánum og fasteignalánum til neytenda sem tengd eru VNV taki gildi hálfu ári eftir almenna gildistöku frumvarpsins, eða 1. júlí 2020.

Áhrif á sparifjáreigendur.

Með frumvarpinu er lagt til að verðtrygging sparifjár geti miðað við ýmist VNV eða VNVÁH. Ekki er ljóst í hve miklum mæli innlánsstofnanir munu vilja bjóða upp á verðtryggða reikninga sem eru tengdir VNVÁH en þeir gætu þó t.d. nýst við að fjármagna ný verðtryggð íbúðalán. Ef boðið yrði upp á slíka reikninga yrðu áhrif á sparifjáreigendur einkum þau að úrval sparnaðarkosta myndi aukast sem gæti auðveldað áhættudreifingu. Af sömu ástæðum og rakið er í kafla um áhrif á lántakendur hér að ofan er líklegt að vextir á verðtryggðum innlánsreikningum sem eru tengdir VNVÁH verði eitthvað hærri en á reikningum tengdum VNV.

Áhrif á eftirlitsaðila.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með því að eftirlitsskyldir aðilar skv. 1. mgr. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi fari að ákvæðum laga um vexti og verðtryggingu og reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Neytendastofa annast eftirlit með lögum um neytendalán og almennt eftirlit með lögum um fasteignalán til neytenda, þ.m.t. hvað varðar upplýsingar sem skal veita fyrir samningsgerð, í samningi og útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar.

Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér hafa minniháttar áhrif á eftirlit stofnananna og hugsanleg aukning á kostnaði við eftirlit ætti að rúmast innan fjárheimilda.

*Önnur áhrif á stjórnsýsluna.*

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á Hagstofu Íslands þó að í því sé kveðið á um nýja lagaskyldu stofnunarinnar til að reikna og birta vísitölu neysluverðs án húsnæðis. Ástæða þess er sú að stofnunin reiknar nú þegar og birtir vísitöluna.

Áhrif á hagkerfið.

Til skemmri tíma eru efnahagsleg áhrif þeirra breytinga sem lagðar eru til með þessu frumvarpi einkum áhrif á húsnæðismarkað og afleidd áhrif á einkaneyslu og e.t.v. íbúðafjárfestingu. Hækki lægsta mögulega greiðslubyrði íbúðalána í kjölfar breytinganna vegur það til lækkunar íbúðaverðs. Árið 2014 mat Seðlabanki Íslands það svo að bann við verðtryggðum jafngreiðslulánum til lengri tíma en 25 ára myndi leiða til þess að íbúðaverð yrði 8% lægra en ella annað árið eftir að bannið tekur gildi, að einkaneysla yrði 1-1½ prósentu lægri og hagvöxtur um ½ prósentu lægri.[[6]](#footnote-6) Í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er slíkt bann lagt til með víðtækum undanþágum, en aftur á móti er einnig gert ráð fyrir breytingu á viðmiðunarvísitölu verðtryggingar sem felur að öllum líkindum í sér hækkun á greiðslubyrði allra nýrra verðtryggðra lána á fyrsta gjalddaga. Þá átti greining Seðlabankans sér stað í öðru efnahagslegu umhverfi, en ætla má að áhrif breytinga á umgjörð lánamarkaðar á íbúðaverð séu mismunandi eftir stöðu hagsveiflunnar. Vextir hafa lækkað mjög á undanförnum misserum og vegur það á móti þeim áhrifum sem hér hefur verið lýst.

Hraðari eignamyndun heimilanna í húsnæði eykur getu þeirra til að takast á við efnahagsáföll án þess að lenda í því að eigið fé í húsnæði verði neikvætt. Því er frumvarpið til þess fallið að stuðla að auknum viðnámsþrótti hagkerfisins og minnkar líkur á því að skuldastaða heimila verði óhófleg. Þó skal það ítrekað, sem bent var á hér að ofan, að ef íbúðaverð lækkar þá hækkar VNVÁH yfirleitt meira en VNV og það hefur einkum gerst þegar að kreppir í efnahagslífinu. Þannig má vænta þess að eignamyndun í húsnæði verði almennt hraðari, en að hjá þeim hópi sem áfram tekur 40 ára verðtryggð jafngreiðslulán kunni hún að verða næmari fyrir hagsveiflunni.

Eins og að framan segir er líklegt að þær breytingar sem verða á verðtryggðum neytendalánum, ef frumvarpið nær fram að ganga, auki hvata til að taka frekar óverðtryggð íbúðalán og auki vægi þeirra á markaðnum þar með enn frekar. Þetta hefur m.a. þann ábata að áhrif peningastefnu Seðlabankans á vexti húsnæðislána aukast, þar sem fylgni stýrivaxta bankans við vexti og greiðslubyrði er meiri gagnvart óverðtryggðum íbúðalánum en verðtryggðum. Virkni peningastefnunnar mun þannig aukast og geta hagstjórnarinnar til að bregðast við efnahagssveiflum eflast.

Áhrif á ríkissjóð.

Með frumvarpinu verður ríkissjóði heimilt að gefa út verðtryggð skuldabréf tengd VNVÁH. Ekki er útilokað að þær markaðsaðstæður komi upp að það verði talið ákjósanlegt fyrir ríkið að gefa út slík skuldabréf og því er þessi fjölgun fjármögnunarkosta hagfelld fyrir ríkissjóð til lengri tíma litið. Að öðru leyti eru bein áhrif frumvarpsins á afkomu A-hluta ríkissjóðs óveruleg. Þau eru einkum í gegnum vaxtabótakerfið, en þar ber að líta til þess að ákvæði frumvarpsins taka aðeins til nýrra lánveitinga og óvíst er hvernig sá hópur sem hefði að öðrum kosti tekið 40 ára verðtryggð jafngreiðslulán mun haga sínum lántökum og þar af leiðandi hver vaxtabyrði hans verður.

Með hliðsjón af núverandi útlánareglum Íbúðalánasjóðs, að því er varðar almenn lán og þróun heildarútlána undanfarin ár, gefa ákvæði frumvarpsins ekki tilefni til að ætla að samþykkt þess muni hafa áhrif á ábyrgðarskuldbindingar ríkissjóðs vegna Íbúðalánasjóðs. Þá er ekki gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins muni hafa áhrif á verðmæti eignarhluta ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum þar sem ákvæði þess taka einungs til nýrra lánveitinga og að gera má ráð fyrir því að ekki verði teljandi breytingar á þróun heildarútlána.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagðar til breytingar á 14. gr. laganna.

Í a-lið er lagt til að grundvöllur verðtryggingar spari- og lánsfjárs geti verið vísitala neysluverðs án húsnæðis auk vísitölu neysluverðs, líkt og nú er. Lánveitendur og innlánsstofnanir munu með því hafa val um hvort að lán verði veitt með vöxtum, eða vextir greiddir af innlánum, í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs eða vísitölu neysluverðs án húsnæðis. Jafnframt er lagt til að Hagstofunni verði skylt að reikna vísitölu neysluverðs án húsnæðis.

Í b-lið er lagt til að við 1. mgr. bætist þrjár nýjar málsgreinar. Í fyrsta lagi er vísitala neysluverðs án húsnæðis skilgreind. Um er að ræða undirvísitölu vísitölu neysluverðs þar sem liðirnir greidd húsaleiga, reiknuð húsaleiga, viðhald og viðgerðir á húsnæði og annað vegna húsnæðis eru undanskildir en aðrir undirliðir vísitölunnar hafa samsvarandi aukið vægi. Í öðru lagi er lögð skylda á Hagstofuna til að birta báðar vísitölurnar í Lögbirtingarblaðinu.

Í c-lið er lagt til að á eftir 1. mgr. bætist við ný málsgrein þar sem kemur fram að grundvöllur verðtryggingar í neytendalánum og fasteignalánum til neytenda skuli vera vísitala neysluverðs án húsnæðis. Lagt er til að þessi breyting öðlist gildi 1. júlí 2020 skv. 3. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til þrjár breytingar á 15. gr. laganna.

Í a-lið er lagt til að á undan 1. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar sem fela í sér að lágmarkstími verðtryggðra neytendalána og fasteignalána til neytenda verði tíu ár og í öðru lagi að hámarkstími verðtryggðra jafngreiðslulána verði 25 ár. Jafnframt eru lagðar til undanþágur frá hámarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána fyrir ungt fólk, tekjulága og þá sem eru með lágt veðsetningarhlutfall.

Í b-lið er lagt til að reglusetningarheimild Seðlabanka Íslands um að ákveða, að fengnu samþykki ráðherra, lágmarkstíma verðtryggðra lána verði takmörkuð við lán önnur en neytendalán og fasteignalán til neytenda.

Um 3. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2020, þó er lagt til að c. liður 1. gr. öðlast gildi 1. júlí 2020.

1. Upphafleg lánsfjárhæð er 21 milljón. Gert er ráð fyrir að VNV hækki að jafnaði um 2,5% í samræmi við verðbólgumarkmið Seðlabankans, að VNVÁH hækki að jafnaði 0,7% minna en VNV í samræmi við sögulega reynslu, að fastir vextir láns sem er tengt VNV séu 3,5% (núverandi kjör á markaði), að vextir á lánum sem eru tengd VNVÁH séu 1% hærri en á lánum sem eru tengd VNV, og að óverðtryggðir vextir séu 6,50%. [↑](#footnote-ref-1)
2. Miðað við framangreindar forsendur um verðbólgu og vexti á lánunum. [↑](#footnote-ref-2)
3. Miðað við að sambúðarfólk taki lán saman. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fyrstu kaupendur eru skilgreindir þeir sem áttu íbúð árið 2018 og höfðu ekki átt íbúð einhvern tímann á tímabilinu 1997-2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tölurnar byggja á álagningu ársins 2018. Í tilfelli samskattaðra er hér miðað við aldur yngri aðilans. [↑](#footnote-ref-5)
6. [Rammagrein V-1 í Fjármálastöðugleika 2014/1](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/Fjarmalastodugleiki/2014-1/Heildarskjal.pdf). [↑](#footnote-ref-6)