



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	9.10.2026

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifapáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifapættir á fjárhag ríkissjóðs.
Ekki er gert ráð fyrir beinum áhrifum á fjárhag ríkisins.
2. Tekjubreytingar.
Engar.
3. Útgjaldabreytingar.
Engar.
4. Eignabreytingar.
Engar.
5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.
Eins og fjallað er um í kafla C.1. er talið að löggjöfin sé til þess fallin að styrkja miðlun peningastefnunnar og auka efnahagslegan stöðugleika. Það kann að minnka sveiflur í afkomu ríkissjóðs og minnka vaxtakostnað hans.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
Á ekki við.
2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
Á ekki við.
3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?
Nei.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Verðtryggð lán eru þess eðlis að eftirstöðvar höfuðstóls, að meðtöldum áföllnum verðbótum, geta hækkað reglubundið að nafnvirði. Eftirstöðvar verðtryggðra lána hækka hlutfallslega meira eftir því sem verðbólga er meiri og lánstími lengri að öðru óbreyttu. Greiðslubyrði verðtryggðra lána er jafnan lægri en óverðtryggðra á fyrsta gjalddaga – miðað við sama lánstíma og aðrar forsendur – en fer jafnan hækkanði á lánstímanum, ólíkt óverðtryggðum.

Löggjöfinni er ætlað að auka efnahagslegan stöðugleika með því að styrkja miðlunarferli peningastefnunnar og stuðla að fjármálastöðugleika.

Margt bendir til þess að útbreidd verðtrygging lána valdi því að stýrivextir Seðlabanka Íslands hafi minni áhrif á hagkerfið en ella. Reynsla af hagstjórn undanfarinna ára og tilteknar nýlegar erlendar rannsóknir styðja þá kenningu. Þetta leiðir einkum af þeim eiginleika verðtryggðra lána að hluti vaxtakostnaðar er ekki staðgreiddur heldur lagður við höfuðstól í formi verðbóta.

Neytendur geta almennt greitt upp eða endurfjármagnað lán með breytilegum vöxtum með litlum beinum kostnaði. Fyrir lán með föstum vöxtum getur uppgreiðslugjald átt við. Heimili færa því lán sín óspart milli banka og lífeyrissjóða og milli verðtryggðra og óverðtryggðra lána þegar hlutfallslegir vextir og greiðslubyrði breytast. Hreyfanleikinn eykur verðsamkeppni en gerir einnig að verkum að áhrif stýrivaxtahækkana á ráðstöfunartekjur geta veikst hratt ef stór hluti heimila færir sig úr óverðtryggðum fasteignalánum í verðtryggð líkt og raunin varð eftir að vextir hófu að hækka hratt í kjölfar heimsfaraldurs og árásarstríðs Rússlands í Úkraínu.

Rannsóknir í samanburðarlöndum, m.a. Svíþjóð, Danmörku og Hollandi, benda margar hverjar (sjá [hér](#), [hér](#) og [hér](#)) til þess að í fyrsta lagi hafi breyting stýrivaxta meiri áhrif á neyslu heimila sem verða fyrir því að greiddir vextir breytast en hjá öðrum skuldsettum heimilum. Í öðru lagi að þegar skilmálar lána eða aðgerðir stjórnvalda verða til þess að afborganir af höfuðstól aukast hafi það marktæk og jafnvel nánast samsvarandi áhrif á heildarsparnað heimila. Þessar rannsóknir styðja þá kenningu að aukin staðgreiðsla vaxtakostnaðar af fasteignalánum auki þau áhrif sem stýrivextir hafa á hagkerfið. Minna vægi verðtryggðra lána myndi þannig gera peningastefnunefnd kleift að ná markmiðum sínum með minni breytingum á stýrivöxtum en ella. Það hefði almennan og verulegan þjóðhagslegan ábata í för með sér.

Minna vægi verðtryggðra fasteignalána getur jafnframt stutt við fjármálastöðugleika. Ætla má að sá eiginleiki verðtryggðra lána að aðeins hluti vaxtakostnaðar sé staðgreiddur og að greiddir vextir þeirra geti jafnvel lækkað þegar verðbólga hækkar hratt geti valdið því að húsnæðisverð sé hærra en ella að jafnaði og að það hækki meira en ella í verðbólguskotum. Samspilið við gjaldmiðilinn skiptir þar máli.

Sveigjanlegt gengi krónunnar gegnir mikilvægu hlutverki við aðlögun þjóðarbúsins að ytri efnahagsskellum. Þegar óvæntri verðbólgu fylgir gengisveiking þá minnka óverðtryggðar skuldir að raunvirði. Það er til þess fallið að styrkja efnahagsreikninga skuldsettra heimila og fyrirtækja, eða draga úr áhrifum áfalls á þá, og styðja þannig við eftirspurn og efnahagsumsvif. Þessi aðlögunarferill sveigjanlegs gengis er veikari þegar skuldir eru verðtryggðar, enda hækkar höfuðstóll þeirra með verðlagi. Verðtrygging getur því við tilteknar aðstæður aukið áhrif gengis- og verðbólguskella á skuldastöðu heimila og dregið úr þeim stuðningi við eftirspurn sem annars fælist í lægra raunvirði skulda.

Á móti má færa rök fyrir því að verðtryggð fasteignalán geti stutt við fjármálastöðugleika með því að jafna greiðslubyrði lántakenda og draga þannig úr hættu á greiðsluerfiðleikum þegar vextir hækka. Þessi eiginleiki veikir þó jafnframt miðlun peningastefnunnar um greiðslubyrði heimila og getur því kallað á meiri breytingar á stýrivöxtum en ella til að ná fram tilætluðum áhrifum á eftirspurn og verðbólgu. Eitt markmið lagasetningarinnar er að styrkja þennan miðlunarfarveg og stuðla þannig að minni vaxtasveiflum.

Minna vægi verðtryggðra fasteignalána minnkar einnig skuldsetningu heimila og minnkar líkur á því eigið fé heimila hverfi eða verði neikvætt þegar raunverð húsnæðis lækkar. Fyrri nefndir og starfshópar hafa lagt töluverða áherslu á þennan eiginleika verðtryggingar, samhliða áhrifum hennar á miðlun peningastefnunnar. Almenn skuldsetning heimila og

fyrirtækja er hins vegar nú hófleg, viðnámsþróttur þeirra mikill og vanskil lítil. Minni skuldsetning er því ekki meginhvati fyrirhugaðrar lagasetningar.

Lánveitendur hafa oft breytt framboði sínu undanfarin ár, svo sem hvað varðar hámark á lánstíma sem er oft ólíkt fyrir annars vegar grunnlán og hins vegar viðbótarlán. Á fyrri helmingi ársins 2026 var 96% af heildarfjárhæð nýrra verðtryggðra lána með 30-40 ára lánstíma veitt af lífeyrissjóðum (lengri fasteignalán en það eru ekki veitt til neytenda hér á landi). Aftur á móti voru aðeins 21% nýrra verðtryggðra lána með 20-30 ára lánstíma veitt af lífeyrissjóðum og 78% af innlánsstofnunum.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Í núgildandi lögum eru nú þegar ákvæði sem skylda lánveitendur til að fara eftir reglum Seðlabanka Íslands um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána og hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns og greiðslubyrðar þess í hlutfalli við tekjur neytanda. Við myndi bætast krafa á lánveitendur um að við lánveitingu verðtryggðs láns verði skilmálar lánsins að vera þannig að lánið sé ekki til lengri tíma en 25 ára. Allir lánveitendur og lánamiðlarar sem veita eða miðla verðtryggðum fasteignalánum til neytenda verða fyrir áhrifum af lagasetningunni, a.m.k. er um að ræða 11 lífeyrissjóði, 4 banka og 3 sparissjóði. Um tiltölulega einfalda reglu er um að ræða sem ekki ætti að kalla á umfangsmikið eftirlit eða áhrif á lánveitendur með hliðsjón af núverandi lánaframboði.

3. Samkeppnisskilyrði.

- Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).
Ekki talið líklegt.
- Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).
Ekki talið líklegt.
- Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).
Ekki talið líklegt.
- Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)
Ekki talið líklegt.

D. Önnur áhrif

- Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.
Engin áhrif.
- Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).
Engin áhrif.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

Engin áhrif.

4. Áhrif á byggðalög.

Engin áhrif.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Engin áhrif.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Áhrif á jafnrétti kynjanna verða greind við vinnslu frumvarpsins.

7. Áhrif á lýðheilsu.

Engin áhrif.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Engin áhrif.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Engin áhrif.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Gert er ráð fyrir að Seðlabanki Íslands hafi eftirlit með því að áformuðum reglum sé fylgt. Ekki er talið að sú tilhögun feli í sér verulega aukna stjórnsýslubyrði, enda sinnir hann nú þegar sambærilegu eftirlitshlutverki að því er varðar lánsþegaskilyrði.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Áhrif á aldurshópa, tekjuhópa og hópa á húsnæðismarkaði leiða í fyrsta lagi af þeim beinu takmörkunum sem felast í löggjöfinni og í öðru lagi af afleiddum áhrifum á stýrivexti, húsnæðisverð og efnahagslegan stöðugleika. Eins og fjallað er um í kafla C.1 er talið að löggjöfin geti minnkað sveiflur í stýrivöxtum og raunverði húsnæðis, sem gæti jafnframt orðið lægra en ella til lengri tíma litið. Telja má að þetta hafi ávinning í för með sér fyrir þá sem standa utan íbúðamarkaðar og þá sem búa jafnan við hæstu greiðslubyrðina af íbúðalánum í hlutfalli við tekjur, þ.e. fyrstu kaupendur, ungt fólk og tekjulága.

Áhrif ráðstöfunarinnar á möguleika á lántöku, einkum fyrir tekjulága, takmarkast að töluverðu leyti af 4. gr. núgildandi reglna Seðlabankans um hámark greiðslubyrðar fasteignalána í hlutfalli við tekjur neytenda. Þar er kveðið á um að við útreikning greiðslubyrðar skuli miða við að hámarki 25 ára lánstíma fyrir verðtryggð lán, óháð raunverulegum lánaskilmálum. Á meðan reglur Seðlabankans eru þessar hefur 25 ára hámarksláanstími verðtryggðra fasteignalána ekki ein og sér viðbótaráhrif á það hvort neytendur standist greiðslumat.

Þótt greiðslubyrði verðtryggðra lána sé, að öllu öðru óbreyttu, minni en óverðtryggðra á fyrsta gjalddaga þá hefur ekki verið ýkja mikill munur á hlutdeild langra verðtryggðra lána í nýjum íbúðalánum hjá fyrstu kaupendum annars vegar og öðrum kaupendum hins vegar. Þannig er

ekki talið að bein áhrif takmarkana á veitingu langra verðtryggðra fasteignalána séu markvert meira íþyngjandi fyrir fyrstu kaupendur en aðra lántaka.

Ungt fólk er ekki líklegra til þess að skulda verðtryggt fasteignalán en aðrir aldurshópar, hvort sem litið er á alla einstaklinga innan aldurshópa eða aðeins þá sem skulda fasteignalán. Hlutfall þeirra sem skulda verðtryggt lán er lægra meðal lágtekjufólks en hátekjufólks þegar allir eru taldir saman, þar með talið fólk sem ekki skuldar fasteignalán. Sé á hinn bóginn aðeins litið til þeirra sem skulda fasteignalán er hlutfall þeirra sem skulda verðtryggt fasteignalán hærra hjá lágtekjufólki en hátekjufólki. Samandregið verður varla komist að þeirri niðurstöðu að verðtrygging fjárskuldbindinga heimila sé skilvirk leið til að auðvelda ungu og tekjulágu fólki fasteignakaup, sérstaklega í ljósi þess að hún kann að leiða til hærra húsnæðisverðs.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Engin áhrif.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Engin áhrif.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

Engin áhrif.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

Talið er að lagasetningin auki virkni hagstjórnartækja sem gerir það að verkum að stjórnvöld eiga auðveldara með að stuðla að efnahagslegum stöðugleika með tilheyrandi ábata fyrir samfélagið. Sjá nánar umfjöllun í C. |

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?
2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?
3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?