Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík 19. nóvember 2026

Umsögn Neytendasamtakanna um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016 (hámarkslánstími lána), mál nr. S-230/2026 í samráðsgátt

Neytendasamtökin deila því markmiði að draga þurfi úr vægi verðtryggingar en telja affarasælla að það sé gert með betri valkostum og lægri vöxtum, ekki með því að fækka kostum þeirra sem minnst hafa og draga jafnframt úr samkeppni.

Samtökin skiluðu umsögn um áform um sama mál (S-199/2026) 23. október 2026 og fagna því að tekið hafi verið tillit til nokkurra ábendinganna. Meginathugasemdir samtakanna standa þó óhaggaðar og frumvarpsdrögin vekja jafnframt ný álitaefni. Þyngst vegur að undanþágur, sem eiga að vernda tekjulága og fólk í greiðsluvanda, eru heimildir lánveitenda en ekki réttindi neytenda.

Vandi lántaka eru háir vextir sem stytting lánstíma lækkar ekki. Neytendur leita skjóls í verðtryggðum lánum þegar óverðtryggð lán verða óviðráðanleg. Að banna flóttaleiðina breytir ekki ástæðunni fyrir flóttanum.

Athugasemdir samtakanna eru í stuttu máli þessar:

1. Samtökin telja umhugsunarvert að leggja til breytingar á húsnæðislánakerfinu á meðan stjórnskipaður starfshópur, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið á sjálft fulltrúa í, vinnur að heildstæðum tillögum um sama kerfi.

2. Undanþágurnar eru heimildir lánveitenda, ekki réttindi neytenda. Ekkert tryggir að 10% kvótinn nýtist tekjulágum og greiðsluerfiðleikaúrræði virðast ekki ná til lengingar lánstíma umfram 25 ár.

3. Mat á áhrifum hefur batnað en er enn ófullnægjandi. Ráðuneytið viðurkennir nú að tekjulágir verði frekar fyrir áhrifum en tekjuháir.

4. Samkeppni minnkar. Enginn bankanna veitir verðtryggð lán til lengri tíma en 30 ára og Landsbankinn eingöngu fyrstu kaupendum til 20 ára. Takmörkunin beinist því einkum að lánum lífeyrissjóðanna, sem veita nær öll verðtryggð lán til 30-40 ára. Það veikir samkeppni.

5. Réttaráhrif brota eru óljós og upplýsingaskyldu gagnvart neytendum skortir.

1. Starfshópur um nýtt húsnæðislánakerfi og gildistaka

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði starfshóp um nýtt húsnæðislánakerfi í mars 2026. Í honum sitja fulltrúar félags- og húsnæðismálaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Seðlabanka Íslands, Landssamtaka lífeyrissjóða, Samtaka atvinnulífsins, Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu, launþegahreyfingarinnar, Hagsmunasamtaka heimilanna og Neytendasamtakanna. Starfshópnum var meðal annars falið að greina hvort og hvernig taka megi upp nýtt húsnæðislánakerfi fyrir 12. mars 2027.

Neytendasamtökin telja enn einkennilegt að ráðuneytið, sem á fulltrúa í hópnum, leggi fram grundvallarbreytingu á lánakerfinu áður en hópurinn skilar af sér. Starfshópsins er ekki getið í greinargerð frumvarpsdraganna, utan samantektar á umsögnum. Gildistaka er nú ráðgerð 1. mars 2027, tæpum tveimur vikum áður en starfshópurinn á að skila tillögum sínum. Neytendasamtökin hvetja ráðuneytið til að fresta málinu þar til tillögur starfshópsins liggja fyrir.

Samtökin fagna því að gildistöku hafi verið frestað um tvo mánuði frá því sem áformað var. Það nægir þó ekki. Heimili sem nú eru í fasteignaleit eða hafa gert kauptilboð með fyrirvara um fjármögnun, vita enn ekki hvort eða hvernig reglurnar ná til þeirra. Í frumvarpsdrögunum er hvorki bráðabirgðaákvæði um lánsumsóknir og lánstilboð í vinnslu né um það hvernig 10% kvótinn reiknast fyrir ársfjórðunginn sem gildistakan klýfur. Þá þurfa neytendur að geta treyst því að lánveitendur hafi aðlagað skilmála og kerfi um þá kosti sem í boði verða með fullnægjandi hætti.

Samtökin leggja því til að aðlögunartími verði að lágmarki 12 mánuðir frá samþykkt laga og að gildistaka miðist við upphaf ársfjórðungs. Jafnframt verði í lögin sett bráðabirgðaákvæði um að reglurnar gildi ekki um lán sem sótt hefur verið um, eða lánstilboð sem gefin hafa verið, fyrir gildistöku, né um fjármögnun kaupa samkvæmt kauptilboði sem samþykkt var fyrir gildistöku.

Þá leggja samtökin til að í lögin verði sett endurskoðunarákvæði, þannig að ráðherra láti meta áhrif laganna, m.a. á tekjulága, fyrstu kaupendur og samkeppni, og leggi niðurstöðurnar fyrir Alþingi innan tveggja ára frá gildistöku.

2. Undanþágur eru heimildir lánveitenda, ekki réttindi neytenda

Í fyrri umsögn sinni bentu samtökin á að undanþágur fyrir ungt fólk og tekjulága, sem voru í frumvörpum um sama efni á 145. og 151. löggjafarþingi (þskj. 752/151), hefðu verið felldar brott án skýringa. Í greinargerð segir að undanþágur frumvarpsins séu einfaldari og skýrari og betur til þess fallnar að ná markmiði sínu. Þar vegur þyngst 10% kvóti hvers lánveitanda (3. mgr. 1. gr.). Vísað er til sambærilegrar undanþágu í reglum Seðlabankans sem hafi nýst tekjulágum sérstaklega, en gögn um það eru ekki birt.

Í frumvarpinu er ekkert sem tryggir að kvótinn nýtist þeim sem greinargerðin nefnir. Lánveitandi ræður einn hverjir fá lán innan kvótans og viðskiptaleg sjónarmið kunna að leiða til þess að hann nýtist helst tekjuháum og traustum viðskiptavinum. Kvótinn er mældur í fjárhæðum og getur klárast snemma á ársfjórðungi, svo tímasetning umsóknar getur ráðið meiru en aðstæður neytanda. Engin skylda er til að upplýsa neytendur um kvótann eða úthlutun hans, né til að skila Fjármálaeftirlitinu upplýsingum um nýtingu hans. Þá fá lánveitendur sem lánuðu lítið á undangengnum ársfjórðungi lítinn kvóta, sem getur torveldað nýjum aðilum að koma inn á markaðinn.

Samtökin leggja til að í lögin verði sett forgangsviðmið fyrir kvótann, t.d. fyrir fyrstu kaupendur, tekjulága og heimili í greiðsluvanda. Lánveitendum verði gert skylt að birta reglur um úthlutun kvótans og skila Fjármálaeftirlitinu reglulega upplýsingum um nýtingu hans eftir tekjum, aldri og búsetu lántaka. Þá óska samtökin eftir að ráðuneytið birti gögn um hvernig undanþága í reglum Seðlabankans hefur nýst tekjulágum.

Samtökin fagna því að í frumvarpsdrögunum sé komin undanþága vegna skuldskeytingar, skilmálabreytinga og endurfjármögnunar (4. mgr.) og vegna greiðsluerfiðleika og tímabundið skertrar greiðslugetu (2. málsl. 2. mgr.). Báðar undanþágurnar eru þó þrengri en greinargerðin gefur til kynna.

Í fyrsta lagi gildir undanþága 4. mgr. aðeins ef lánstími lengist ekki. Sú leið sem þúsundir heimila fóru árin 2023-2024, að færa sig í löng verðtryggð lán og lengja lán til að lækka greiðslubyrði þegar vextir hækkuðu, verður því áfram lokuð. Þá er ekki fjallað um flutning láns milli eigna.

Í öðru lagi tekur undanþága vegna greiðsluerfiðleika samkvæmt orðalagi sínu aðeins til 1. málsl. 2. mgr. en ekki til 25 ára hámarksins í 1. mgr. Af því virðist leiða að óheimilt verði að lengja verðtryggt lán umfram 25 ár sem úrræði fyrir neytanda í greiðsluvanda, nema það rúmist innan 10% kvótans. Lenging lánstíma er þó algengt og áhrifaríkt úrræði þegar heimili lenda í vanda.

Samtökin leggja til að undanþága vegna greiðsluerfiðleika nái skýrlega bæði til 1. og 2. mgr., að slík úrræði teljist ekki til 10% kvótans og að skýrt verði að flutningur láns milli eigna falli undir 4. mgr., enda hækki höfuðstóll ekki.

3. Mat á áhrifum er enn ófullnægjandi

Samtökin fagna því að mat á áhrifum hafi verið aukið. Nú kemur fram að verðtryggð lán til lengri tíma en 25 ára voru um 38% af fjárhæð nýrra fasteignalána á fyrri helmingi 2026 og að greiðslubyrði þeirra myndi hækka um 13% á fyrsta gjalddaga. Ráðuneytið viðurkennir jafnframt að fleiri tekjulágir en tekjuháir verði fyrir beinum áhrifum. Það staðfestir áhyggjur samtakanna.

Enn kemur þó hvergi fram hve mörg heimili taka verðtryggð lán til lengri tíma en 25 ára á ári. Ekkert mat er lagt á áhrif á barnafjölskyldur og einstæða foreldra eða fólk á landsbyggðinni, og fyrstu kaupendur eru aðeins greindir í heild en ekki þeir sem eiga

einungis kost á láni hjá lífeyrissjóði. Samtökin ítreka ósk sína um að áhrif á þessa hópa verði metin sérstaklega. Þá óska samtökin eftir að ráðuneytið birti hve stór hluti nýrra verðtryggðra útlána lífeyrissjóða, sem hafa verið um 7-12 ma.kr. á mánuði, er til lengri tíma en 25 ára og hve margir lántakar eiga í hlut.

Hærri greiðslubyrði er metin tölulega en ávinningurinn einungis með orðum. Því er enn ekki hægt að meta hvort, eða hversu mikið, ávinningurinn vegi upp hærri greiðslubyrði þeirra sem missa kostinn.

Rök um að reglan hafi ekki áhrif á greiðslumat byggja á gildandi reglum Seðlabankans um hámark greiðslubyrðar. Þeim reglum má breyta hvenær sem er en lagareglan verður föst. Seðlabankinn hefur nú þegar ríkar heimildir til að setja lánþegaskilyrði og getur aðlagað þau hratt að aðstæðum. Samtökin hafa kynnt sér svör ráðuneytisins við greiningu Seðlabankans í rammagrein 3 í Peningamálum 2023/2, en telja enn ekki rökstutt hvers vegna þörf er á ósveigjanlegri lagareglu ofan á lánþegaskilyrðin.

Neytendasamtökin minna á að þó að verðtrygging fjárskuldbindinga hafi ekki verið hugsuð sem félagsleg aðgerð má afnám hennar ekki bitna á þeim sem verst standa á meðan önnur úrræði skortir.

4. Áhrif á samkeppni

Heilbrigð og sterk samkeppni er ein helsta vörn neytenda á Íslandi, hvar fákeppni ríkir á flestum sviðum. Að loka fyrir lánakost sem einvörðungu er í boði hjá lífeyrissjóðum dregur úr samkeppni.

Frumvarpið beinist þannig einkum að lífeyrissjóðunum, því bankarnir hafa þegar þrengt verulega að löngum verðtryggðum lánum og enginn þeirra lánar til lengri tíma en 30 ára. Ráðuneytið staðfestir í mati á áhrifum að lífeyrissjóðirnir veittu 96% af heildarfjárhæð nýrra verðtryggðra lána með 30-40 ára lánstíma á fyrri helmingi 2026. Með frumvarpinu væri því takmarkað hvaða lán stæðu sjóðfélögum til boða. Engu að síður segir í matinu einungis að frumvarpið hafi ekki áhrif á lífeyrissjóði umfram breytingar á markaðsaðstæðum. Áhrif á samkeppni eru ekki metin.

Lífeyrissjóðir veita bönkum aðhald í samkeppni um fasteignalán. Samkvæmt mánaðarskýrslu HMS um húsnæðismarkaðinn í febrúar 2026 var hlutdeild lífeyrissjóða í útistandandi fasteignalánum 27,3% í árslok 2025 og hafði aukist um 2,8 prósentustig á einu ári. Bankarnir eru ráðandi í óverðtryggðum lánum. Ef sérstaða lífeyrissjóðanna er takmörkuð með lögum færist eftirspurn til bankanna, samningsstaða neytenda veikist og hvati til lægri vaxta og gjalda minnkar.

Verðtryggðar langtímaeignir, líkt og verðtryggð lengri fasteignalán, falla vel að lífeyrissjóðum, enda eru skuldbindingar þeirra verðtryggðar og til langs tíma. Með styttri lánstíma greiðast lánin hraðar upp sem kallar á tíðari endurfjárfestingu. Ekkert mat er lagt á þetta í frumvarpsdrögunum. Samtökin ítreka að raunverulegt mat verði lagt á áhrif á samkeppni, m.a. í samráði við Samkeppniseftirlitið.

5. Gildissvið, réttaráhrif brota og upplýsingaskylda

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. er lánveitanda óheimilt að haga skilmálum fasteignaláns, verðtryggðs eða óverðtryggðs, þannig að endurgreiðsla eftirstöðva sé lægri en á verðtryggðu jafngreiðsluláni til 25 ára, fari eftirstöðvar hækkandi. Samkvæmt greinargerð nær ákvæðið einnig til löggerninga sem eru ígildi fasteignaláns, t.d. leigugreiðslna. Þetta er nýmæli sem ekki var kynnt með skýrum hætti í áformunum. Útvíkkunin kemur aðeins fram í greinargerð en ekki í lagatextanum, sem tekur til skilmála fasteignaláns. Ef ætlunin er að reglan nái til annarra löggerninga en fasteignalána þarf það að koma skýrt fram í lögunum sjálfum. Samtökin óska eftir að skýrt verði hvort ákvæðið taki til óverðtryggðra lána með greiðslujöfnun eða frestun vaxta að ósk neytanda, leigu með kauprétti, hlutdeildarlána eða annarra opinberra úrræða.

Samkvæmt greinargerð er samanburðarviðmiðið reiknað út frá nýjustu ársverðbólgu og samanburðarhæfum vaxtakjörum, en það kemur ekki fram í lagatextanum. Viðmiðið breytist því frá mánuði til mánaðar. Það er neytendum ógagnsætt. Samtökin leggja til að viðmiðið verði útfært nánar, t.d. í reglugerð eða leiðbeiningum Fjármálaeftirlitsins.

Frumvarpið segir ekkert um réttaráhrif lánssamnings sem brýtur gegn nýrri 27. gr. a. Neytandi má ekki bera hallann af broti lánveitanda, t.d. með því að samningur verði talinn ógildur eða honum gert að endurfjármagna á verri kjörum. Samtökin leggja til að skýrt verði í lögunum að brot lánveitanda raski ekki gildi lánssamnings gagnvart neytanda og að tekið verði af tvímæli um að brot varði stjórnvaldssektum.

Loks er lánveitendum ekki gert að upplýsa neytendur um nýju reglurnar, hvort 10% kvóti sé laus eða hvaða kostir standi þeim til boða. Samtökin leggja til að slík upplýsingaskylda verði lögfest og að upplýsingarnar komi fram áður en neytandi skuldbindur sig.

Samtökin eru sem fyrr reiðubúin að vinna með ráðuneytinu að lausn sem tekur mið af hagsmunum neytenda.

Virðingarfyllst, fyrir hönd Neytendasamtakanna,

Breki Karlsson
formaður

Una Magnea Stefánsdóttir,
lögfræðingur