



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016
Ráðuneyti og skrifstofa	Fjármála- og efnahagsráðuneytið, skrifstofa fjármálamarkaðar/skrifstofa efnahagsmála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	9.10.2026

A. Tilefni

Forsaga máls og tilefni, þar á meðal að hvaða marki gildandi lög og reglur duga ekki til?

Í [stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar](#) segir að skref verði stigin til að minnka vægi verðtryggingar. Í [húsnæðisþakka ríkisstjórnarinnar sem kynntur var í október 2025](#) segir að fjármála- og efnahagsráðuneytið muni vinna og kynna tillögur um að vægi verðtryggðra íbúðalána verði minnkað með nýjum reglum um lágmarkshraða afborgana sem taki gildi frá og með 1. janúar 2027.

Viðtækri verðtryggingu sparifjár og lánsfjár var komið á árið 1979 við aðstæður langvarandi og mikillar verðbólgu, neikvæðra raunvaxta og takmarkaðs framboðs langtímalánsfjár. Henni var ætlað að verja raunvirði sparnaðar og lánsfjár og skapa traustari grundvöll fyrir langtímaffjármögnun, meðal annars á húsnæðismarkaði. Verðtrygging gegndi þannig mikilvægu hlutverki við að draga úr þjóðhagslegu ójafnvægi sem þá hafði myndast.

Síðan þá hefur mikil reynsla byggst upp af áhrifum verðtryggingar hér á landi og þekking aukist á virkni hagstjórnartækja bæði hér á landi og alþjóðlega. Umgjörð peningastefnunnar hefur breyst til muna og íslenskur fjármálamarkaður dýpkað. Peningastefna á Íslandi byggir nú á yfirlýstu verðbólguþakmiði og Seðlabanki Íslands hefur fullt sjálfstæði til að beita stjórnartækjum sínum til að ná því markmiði. Áfram er eftirspurn eftir verðtryggðu lánsfé og fjárfestingarkostum en reynsla síðustu 20 ára hefur varpað skýrara ljósi á neikvæð áhrif verðtryggingar, ekki síst áhrif verðtryggðra fasteignalána á miðlun peningastefnunnar og eignamyndun heimila.

Auk þess sem framboð óverðtryggðra húsnæðislána hefur aukist til muna hefur dregið úr kostnaði og hindrunum við uppgreiðslu og endurfjármögnun lána, m.a. þar sem lögfest hefur verið hámark á uppgreiðslugjöldum fasteignalána. Samhliða aukinni samkeppni banka og lífeyrissjóða hefur þetta stuðlað að miklum hreyfanleika á íslenskum íbúðalánamarkaði. Reynslan er sú að neytendur færa lán sín í verulegum mæli milli lánveitenda og milli verðtryggðra og óverðtryggðra lána þegar vextir, verðbólga og aðrar aðstæður breytast.

Þegar vextir óverðtryggðra lána hækka geta heimili lækkað mánaðarlega greiðslubyrði með því að endurfjármagna með verðtryggðu láni. Á þeim er hluti fjármagnskostnaðarins lagður við höfuðstól frekar en staðgreiddur. Þegar verðbólga hækkar hratt geta greiddir vextir verðtryggðra lána beinlínis lækkað á sama tíma og nafnvextir hækka. Hagþróun hér á landi síðustu fimm ár þykir sterklega vera til marks um að slík tilfærsla geti dregið úr og tafið áhrif stýrivaxtahækkana á eftirspurn heimila, þótt áhrif stýrivaxta á hagkerfið séu jafnframt um aðra farvegi. Tilteknar erlendar rannsóknir styðja þessa kenningu eins og nánar er fjallað um í frummati á áhrifum lagasetningarinnar.

Nefndir og starfshópar á vegum stjórnvalda hafa fjallað um mikilvægi þess að draga úr vægi verðtryggingar og leiðir í þeim efnum. [Nefnd um verðtryggingu](#) skilaði efnahags- og viðskiptaráðherra skýrslu árið 2011, en Alþingi hafði falið ráðherra að skipa nefndina árið áður. Hún fjallaði meðal annars um bann við verðtryggingu, takmarkanir á verðtryggðum jafngreiðslulánum, greiðslu verðbóta og hugsanleg hámark. Niðurstöður og sérálit sýndu að sjónarmið um neytendavernd og peningastefnu þurfti að vega gegn greiðslubyrði, framboði langtímafjármögnunar og eignahlið lífeyrissjóða.

[Sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af neytendalánum](#) skilaði skýrslu til forsætisráðherra árið 2014. Hópurinn, sem myndaður var í tengslum við þingsályktun um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi árið 2013, lagði meðal annars til að verðtryggð jafngreiðslulán til neytenda yrðu ekki lengri en 25 ár, að lágmarkslánstími verðtryggðra neytendalána yrði lengdur og að veðsetningarhlutfall verðtryggðra húsnæðislána yrði takmarkað. Hópurinn taldi þetta draga úr vægi langra verðtryggðra jafngreiðslulána, styrkja fjármálastöðugleika og miðlun peningastefnunnar, en benti jafnframt á hærri greiðslubyrði og möguleg áhrif á fyrstu kaupendur og tekjulaga. Á 145. löggjafarþingi Alþingis 2015–2016 lagði þáverandi ríkisstjórn fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Frumvarpið mælti fyrir um að óheimilt væri að veita neytendum verðtryggð lán með jafngreiðslufyrirkomulagi sem væru lengri en 25 ára. Undanþegið banninu voru verðtryggð lán fyrir neytendur á ákveðnu aldursbili þannig að samanlagður lánstími og lífaldur yrði ekki hærri en 70-74 auk þess sem undanþágur voru fyrir tekjulaga lántaka og lán með veðsetningarhlutfall að hámarki 50%. Efnahags- og viðskiptanefnd klfnaði við umfjöllun frumvarpsins og skilaði hún fjórum minnihluta nefndarálitum. Málið dagaði uppi eftir að 2. umræðu lauk. Á 151. löggjafarþingi Alþingis 2020–2021 lagði þáverandi ríkisstjórn fram frumvarp til laga sem byggði að hluta til á því frumvarpi. Það frumvarp lagði til tvær takmarkanir á verðtryggðum lánum til neytenda. Annars vegar 10 ára lágmarkstíma verðtryggðra neytendalána og fasteignalána til neytenda og hins vegar 25 ára hámarkstíma verðtryggðra jafngreiðslulána með ákveðnum undanþágum tengdum lífaldri lántakanda og skattskyldum tekjum. Við meðferð efnahags- og viðskiptanefndar bárust ýmsar athugasemdir frá umsagnaraðilum og lagði meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar til að frumvarpinu yrði vísað til ríkisstjórnar í ljósi framkominna athugasemda. Frumvarpinu var vísað til ríkisstjórnar í atkvæðagreiðslu á Alþingi þann 13. júní 2021.

Markmið þeirrar lagasetningar sem nú er áformuð samræmast tillögum sérfræðingahópsins frá árinu 2014 vel.

Frá árinu 2021 hafa reglur Seðlabankans um hámark greiðslubyrðar takmarkað að nokkru leyti svigrúm til veitingar langra verðtryggðra fasteignalána. Þótt raunverulegur lánstími geti verið lengri skal við mat á greiðslubyrði miðað við að hámarki 25 ára lánstíma fyrir verðtryggð lán, en allt að 40 ára lánstíma fyrir óverðtryggð lán. Lengri lánstími verðtryggðs láns umfram 25 ár lækkar því ekki þá greiðslubyrði sem miðað er við samkvæmt reglunum.

Viðskiptabankarnir hafa jafnframt þrengt skilmála verðtryggðra lána undanfarin ár. Sú þróun hefur meðal annars átt sér stað í kjölfar aukinnar ásóknar heimila í verðtryggð lán þegar vextir hækkuðu á árunum 2023 og 2024 og síðar í kjölfar hins svokallaða vaxtadóms Hæstaréttar.

Samhliða aukinni ásókn heimila í verðtryggð lán eftir vaxtahækkanir áruna 2023 og 2024 þrengdu lánveitendur framboð og skilmála slíkra lána. Hámarkslánstími var stytur í einhverjum tilfellum og vextir verðtryggðra lána hækkuðu á sama tíma og vextir óverðtryggðra lána tóku að lækka. Munur á greiðslubyrði milli lánaformanna minnkaði því og dró að því leyti úr því hagræði sem fylgdi verðtryggðum lánum. Eftir vaxtadóm Hæstaréttar haustið 2025 endurskoðuðu bankarnir jafnframt lánaframboð sitt og skilmála um vaxtaákvæðanir. Hluti þeirra breytinga var tímabundinn, en sumar takmarkanir á framboði og lánstíma verðtryggðra lána standa enn.

Dæmi eru um viðskiptabanka sem veita aðeins óverðtryggð lán eða aðeins til fyrstu kaupenda og að hámarki til 20 ára. Einn viðskiptabanki veitir aðeins verðtryggð lán til 20 ára og aðeins til fyrstu kaupenda. Bankarnir veita húsnæðislán til að hámarki 30 ára, en hámarkslánstími lífeyrissjóða er almennt lengri.

Fyrirhuguð lagasetning er framhald þeirrar þróunar sem lýst er að framan.

Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki (t.d. stjórnarsáttmáli).

Að draga með skipulegum hætti úr vægi verðtryggingar á Íslandi.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu.

Að draga með skipulegum hætti úr vægi verðtryggingar á Íslandi, auka virkni hagstjórnartækja og stuðla að fjármálastöðugleika. Áformuð lagasetning stuðlar að þessum markmiðum með því að takmarka almennt veitingu verðtryggðra fasteignalána til neytenda til lengri tíma en 25 ára sem og annarra fasteignalána til neytenda sem leiða til sambærilegrar uppsöfnunar kostnaðar á höfuðstól. Vísað er til umfjöllunar í frummati um áhrif áformaðrar lagasetningar.

B. Útfærsla

1. Stutt lýsing á þeirri útfærslu sem áformuð er, heildarlög/breytingalög, innleiðing EES-gerðar o.s.frv. Rökstuðningur þar sem reifaðar eru mögulegar leiðir við lagasetningu.

Lagt verður fram frumvarp sem mælir fyrir um að hámarkslánstími verðtryggðra fasteignalána til neytenda verði 25 ár og takmarkar jafnframt veitingu annarra lána með svipaðan greiðsluferil og lengri verðtryggð lán. Áformað er að heimilt verði að veita undanþágur frá hámarkinu vegna ákveðins hundraðshluta veittra lána.

Sú leið sem helst hefur komið til skoðunar ásamt þeirri sem er áformuð er lágmark á árlegar afborganir fasteignalána eða öllu heldur hámark á það hversu mikið eftirstöðvar mega reglubundið hækka að nafnvirði. Þessi leið á sér þekktar hliðstæður í [Svíþjóð](#) og [Noregi](#) og var nefnd regla um lágmarkshraða afborgana í húsnæðispakka ríkisstjórnar sem frá október 2025. Hún hefur þann kost að taka til allra lána þar sem kostnaður er reglubundið færður á höfuðstól óháð því hvort um ræðir verðtryggð lán eða ekki.

Að setja lánstíma verðtryggðra lána skorður þykir aftur á móti ná markmiðum lagasetningarinnar með einfaldari hætti. Verðtryggð fasteignalán eru þau einu sem njóta nokkurrar útbreiðslu meðal neytenda hér á landi þar sem kostnaður er reglubundið lagður við höfuðstól þannig að eftirstöðvar fara hækkanði á hluta lánstímans. 25 ára hámarkslánstími tryggir að höfuðstóll verðtryggðra lána hækkar ekki að nafnvirði á neinu 12 mánaða tímabili á lánstímanum miðað við meðalvexti nýrra verðtryggðra lána hjá bönkum og lífeyrissjóðum undanfarin 10 ár (3,5%) þegar verðbólga er við verðbólguþröskulmarkmið (2,5%). 25 ára hámarkslánstími er einnig í samræmi við tillögur sérfræðingahóps um afnám verðtryggingar á neytendalánum og frumvörp sem lögð voru fram á 145. og 151. löggjafarþing. Um frumvörpin og niðurstöður sérfræðingahópsins er fjallað undir *A. Tilefni* hér framar.

Til þess að styðja við markmið lagasetningarinnar er áformað að frumvarpið muni einnig leggja til takmörkun á veitingu lána sem hafa svipaða eiginleika og verðtryggð lán til lengri tíma en 25 ára. Í því skyni er áformað að frumvarpið mæli fyrir um hámark á því hversu mikill kostnaður, annar en verðbætur, megi með reglubundnum hætti leggjast við höfuðstól fasteignalána til neytenda. Með því er átt við að við lánveitingu verði skilmálum hagað þannig

að nafnvirði eftirstöðva hækki ekki umfram ákveðið hlutfall á hverju ári lánstíma vegna uppsöfnunar vaxta eða annars kostnaðar á höfuðstól. 2. Að auki, ef innleiðing EES-gerðar: Taka þarf fram ef fyrirhugað er að ganga lengra en lágmarkskröfur gerðar kveða á um og greina frá ástæðum þess (svigrúm til innleiðingar). Ekki er um að ræða innleiðingu EES-gerðar.
C. Breytingar
Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Sjá C.1.
D. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Almennt er talið að löggjafanum sé heimilt að setja samningsfrelsi skorður svo lengi sem það er gert með lögum, í þágu almannahagsmuna og gætt sé meðalhófs. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Eru önnur lög sem taka þarf tillit til? Nei.
E. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Neytendur. Lánastofnanir og aðrir lánveitendur. Neytendastofa. Seðlabanki Íslands. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Nei. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Birting áformaskjalsins er fyrsta skrefið í opnu samráði. Áformin hafa þegar verið kynnt Seðlabanka Íslands. 4. Fyrirhugað samráð (samráðsgátt og annað samráð). Áformað er að birta drög að frumvarpi í samráðsgátt.
F. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Löggjöfin hefur einkum áhrif á verðtryggðar lánveitingar. Í framkvæmd mun reglan fyrst og fremst takmarka veitingu verðtryggðra lána til lengri tíma en 25 ára. Minni útbreiðsla slíkra fasteignalána, þar sem niðurgreiðsla eftirstöðva er hægust og greiðslu heildarvaxtakostnaðar er í mestum mæli frestað, er talin auka virkni stýrivaxta og styrkja fjármálastöðugleika. Áhrif á

einstaka hópa lántaka leiða bæði af þeim beinu takmörkunum sem löggjöfin felur í sér og afleiddum áhrifum á vexti, húsnæðisverð og efnahagslegan stöðugleika. Þau takmarkast jafnframt af því hvernig gildandi reglur Seðlabankans um hámark greiðslubyrðarhlutfalls eru útfærðar. Afleidd áhrif eru talin til hagsbóta fyrir m.a. fyrstu kaupendur, ungt fólk og tekjulága.
G. Gildistaka og næstu skref
1. Hvenær er gert ráð fyrir gildistöku? Hvað má ætla að þeir sem verða fyrir áhrifum, þ.e. opinberar stofnanir, hagsmunaaðilar og almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings og aðlögunar? Áformað er að gildistaka verði 1. janúar 2027. 2. Mælikvarðar á árangur. Lánstími nýrra verðtryggðra lána verður að hámarki 25 ár. Hlutdeild verðtryggðra fasteignalána til lengri tíma en 25 ára lækkar án þess að önnur lánaform með svipaða uppsöfnun kostnaðar á höfuðstól nái fótfestu.
H. Annað
Nei.
I. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. Frummat á áhrifum liggur fyrir. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.