

Ný umgjörð um veitingu fasteignalána til neytenda

Skýrsla fjármála- og efnahagsráðuneytisins

September 2014

Efnisyfirlit

Ný umgjörð um veitingu fasteignalána til neytenda	1
I. Inngangur.....	3
II. Íslenski fasteignalánamarkaðurinn.....	4
III. Tilskipun ESB um fasteignaveðlán	7
3.1. Megininntak tilskipunarinnar	7
IV. Önnur bakgrunnsgögn.....	8
4.1. Þingsályktun um skuldavanda heimilanna	9
4.2 Höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána.....	9
4.3 Afnám verðtryggingar.....	10
4.4 Framtíðarskipan húsnæðismála	10
4.5 Tillögur ráðgjafahóps (G3).....	10
V. Lánveitingar fjármálafyrirtækja til fasteignakaupa og öryggisumhverfi	11
5.1. Kröfur um eigið fé vegna lánveitinga.....	11
5.2. Fjármögnunaráhætta	13
VI. Niðurlag.....	14
Viðauki I - Svigrúm við innleiðingu	15

Almennur fyrirvari

Skýrsla þessi er tekin saman af starfsmönnum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til upplýsingar fyrir haghafa, þ.e. neytendur, lánveitendur, stjórnámálamenn og aðra þá sem málið varðar. Markmið skýrslunnar er að koma umræðu af stað um bestu framkvæmd við veitingu fasteignalána sem nýtast mun við gerð nýrrar innlendar umgjardar þar um.

I. Inngangur

Við bankahrunið 2008 komu í ljós brestir í fjármálakerfinu sem stjórnvöld hafa í kjölfarið unnið að því að lagfæra. Ísland, sem aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), byggir stóran hluta löggjafar á sviði fjármálaþjónustu á gerðum Evrópusambandsins (ESB). Í kjölfar efnahagskreppunnar 2008 hefur ESB lagt mikla áherslu á að bæta regluverk á sviði fjármálaþjónustu til að draga úr líkum á að slík fjármálaáföll endurtaki sig. Endurskoðunin hefur náð til nær allra þátta fjármálaþjónustunnar og leitt til grundvallarbreytingar, m.a. með aukna einsleitni á innri markaðnum að leiðarljósi.

Þegar efnahagskreppan reið yfir Evrópu komu áhrif óábyrgrar útlánastefnu á fasteignalánamarkaði fram. Lántakendur áttu í erfiðleikum með að greiða af lánnum sínum með tilheyrandi hrinu vanskila. Vandamálin komu fram um alla Evrópu, bæði á evrusvæðinu og utan þess, þar með talið á Íslandi. Smitáhrif óábyrgrar útlánastefnu í einu ríki geta fljótt breiðst út yfir landamæri, eins og dæmin sanna. Traust á fjármálakerfinu hefur því farið þverrandi.

Við endurskoðun löggjafar á fjármálamarkaði, bæði héraðs og á alþjóðavettvangi, hefur sérstaklega verið horft til þess að bæta löggjöf um lánveitingar til neytenda vegna fasteignakaupa, enda eru slík lán oft en ekki stærsta einstaka skuldbinding heimila á sama tíma og miðlun fjármagns til slíkra lánveitinga er eitt helsta hlutverk fjármálafyrirtækja og -markaða. Umbætur á umgjörð fasteignalánamarkaðarins líta annars vegar til þeirra laga og regna sem gilda um veitingu lána, þ.e. hvernig fasteignalánamarkaðurinn lítur við neytandanum, og hins vegar til þess hvernig slík lán eru fjármögnuð og farið með þær í bókum fjármálafyrirtækjanna, hvort sem er út frá áhættu einstakra fjármálafyrirtækja eða fjármálakerfisins í heild. Hvað síðara atriðið varðar standa nú fyrir dyrum verulegar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, sem byggja á Evrópulöggjöf sem á rætur sínar í alþjóðlegum samningum, hvað viðkemur lánveitingum fjármálafyrirtækja og möguleikum stjórnvalda til þess að hafa áhrif á óæskilega þróun á fasteignamarkaði. Evrópureglurnar eru annars vegar í formi tilskipunar (CRD IV) og hins vegar reglugerðar (CRR).

Hvað varðar stöðu neytenda á fasteignalánamarkaði hefur ESB sett tilskipun um fasteignaveðlán til neytenda, með það fyrir augum að lántakendur verði betur upplýstir og varðir fyrir þeim áhættum sem fylgja töku fasteignalána.¹ Til þess að bregðast við samþykkt tilskipunarinnar og þörf á umbótum á íslenskum fasteignalánamarkaði skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd hinn 12. febrúar 2014 til að vinna drög að frumvarpi um veitingu fasteignalána héraðs til neytenda. Nefndin hyggst skila frumvarpsdrögum til ráðherra fyrir næstu áramót með það að markmiði að frumvarp verði lagt fram á vörðingum 2015. Stefnt er að því að sett verði ný heildarlög um veitingu fasteignaveðlána til neytenda og að felld verði út ákvæði úr lögum nr. 33/2013 um neytendalán um sama efni. Við vinnuna skal

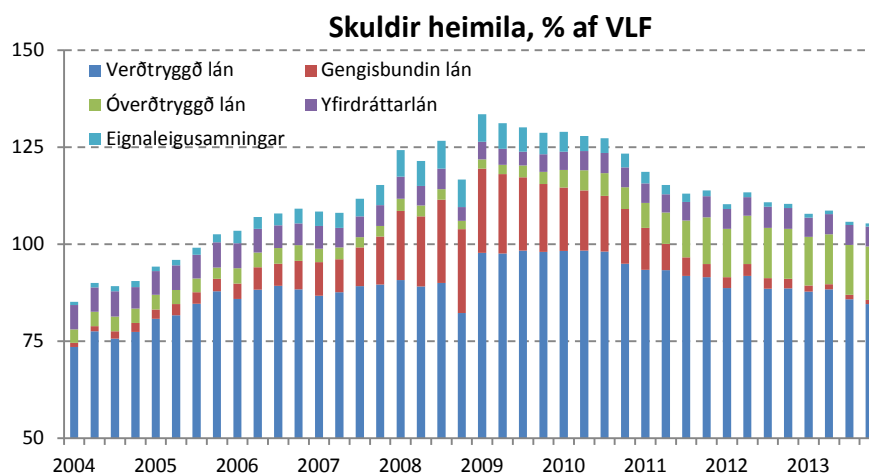
¹ Í skýrslunni er almennt talað um fasteignalán til einföldunar þegar átt er við fasteignaveðlán neytenda.

m.a. höfð hliðsjón af áður nefndri tilskipun ESB um fasteignaveðlán til neytenda,² tilmælum Evrópska kerfisáhætturáðsins (ESRB) um ábyrgar lánveitingar³ og íslenskum aðstæðum.

Í nefndinni eiga sæti Guðmundur Kári Kárason, fjármála- og efnahagsráðuneytinu, formaður, Bolli Þór Bollason, velferðarráðuneyti, Guðrún Finnborg Þórðardóttir, Fjármálaeftirlitinu, Jónas Þórðarson, Seðlabanka Íslands, Yngvi Örn Kristinsson, Samtökum fjármálafyrirtækja, og Þórunn Anna Árnadóttir, Neytendastofu. Gísli Örn Kjartansson, Fjármálaeftirlitinu, og Gunnhildur Gunnarsdóttir, velferðarráðuneyti, hafa starfað með nefndinni sem varamenn Guðrúnar og Bolla. Starfsmaður nefndarinnar er Steindór Grétar Jónsson, fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

II. Íslenski fasteignalánamarkaðurinn

Íbúðalánasjóður (ÍLS) var með 49% hlutdeild útistandandi fasteignalána í lok júní 2014. Hlutdeild hans hefur farið lækkandi frá árinu 2003 þegar hlutdeild hans var 70%. Árið 2004 hófu stærstu viðskiptabankarnir þrír,⁴ sem þá voru starfandi, Kaupþing banki Glitnir banki og Landsbanki Íslands, að veita langtímalán til fasteignakaupa með allt að 100% lánshlutfalli. Í kjölfarið hóf Íbúðalánasjóður að lána allt að 90% af kaupverði en með fjárhæðarþaki. Lífeyrissjóðir hafa einnig veitt sjóðfélögum sínum lán með veði í fasteignum. Útlán þeirra jukust mikið á árunum 2007 og 2008.



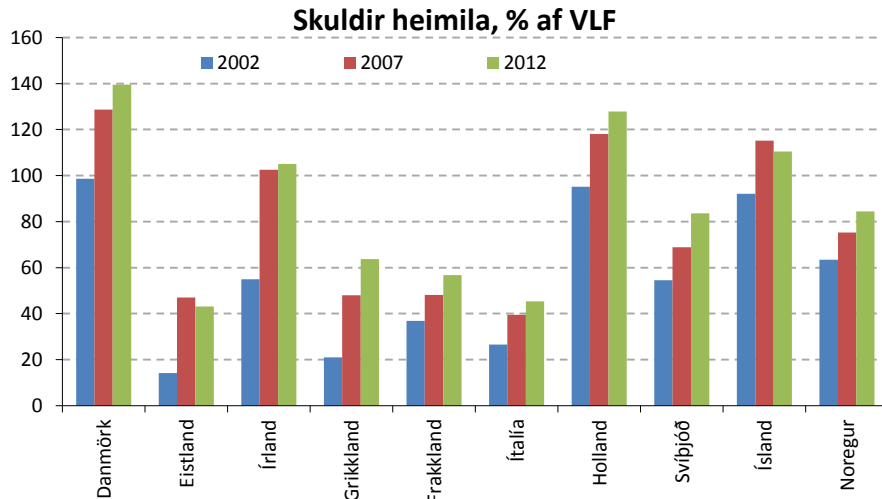
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands

Heildarskuldir heimila hafa lækkað mikið síðustu misseri. Í árslok 2013 voru þær 105% af vergri landsframleiðslu en fóru hæst í 133% af vergri landsframleiðslu í lok árs 2009. Þetta hlutfall var 92% í lok árs 2002.

² Tilskipun 2014/17/ESB verður ekki tekin upp í EES-samninginn fyrr en þau vandamál hafa verið leyst sem tengjast upptöku gerða ESB þar sem hinu nýju yfirþjóðlegu eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði (EBA, ESMA og EIOPA) eru veittar valdheimildir. Verði frumvarp til nýrra laga um veitingu veðlana til neytenda að lögum áður en veðlánatilskipunin hefur verið tekin upp í EES-samninginn verður því ekki um innleiðingu að ræða heldur sambærilegt regluverk.

³ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120418.pdf

⁴ Sparisjóðirnir hafa einnig verið á þessum markaði með litla hlutdeild.



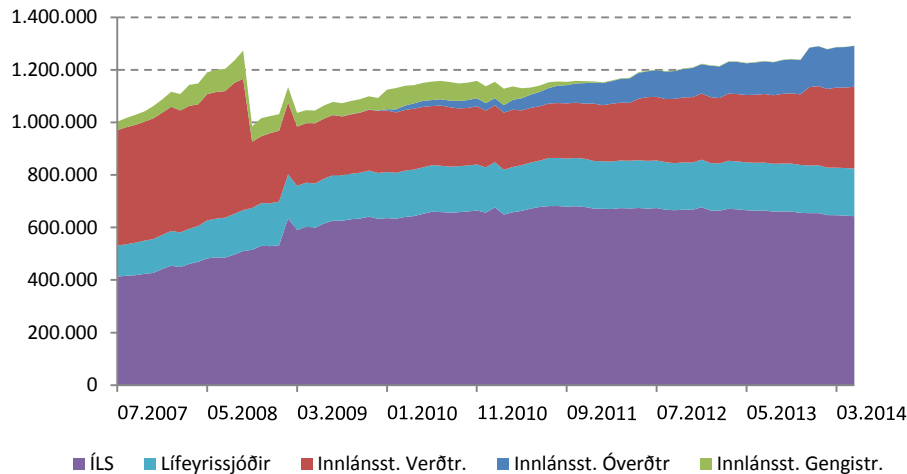
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands

Lánsformum hefur fjölgað mikið síðasta áratug. Fyrir árið 2003 voru öll langtímalán til fasteignakaupa verðtryggð með föstum eða breytilegum vöxtum. Viðskiptabankarnir fjölguðu lánsformunum sem í boði voru og hófu að veita gengistryggð lán með breytilegum vöxtum. Síðustu ár hafa viðskiptabankarnir boðið óverðtryggð lán með breytilegum vöxtum⁵. Hlutdeild slíkra lána fór ört vaxandi til að byrja með en hefur farið lækkandi aftur með minnkandi verðbólgu. Útbreiðsla óverðtryggðra lána hefur því ekki orðið mikil og verðtryggð lán eru enn algengasta lánaformið.

Árið 2008 tóku hækkun fasteignalán mikið vegna verðbólgu og gengisþróunar. Síðustu ár hefur stór hluti gengistryggðra lána verið dæmdur ólögmatgur og endurreiknaður í kjölfar þess. Verðtryggð lán voru leiðrétt eftir samkomulag stjórnvalda og aðila á fasteignamarkaði samkvæmt svokallaðri 110% leið og fleiri úrræði voru í boði eins og verður vikið að í kafla 4.1. Frá síðari hluta ársins 2011 hefur fasteignamarkaðurinn tekið hægt við sér og raunverð fasteigna hefur hækkað frá þeim tíma. Raunverð fasteigna hefur hækkað um 3,3% á höfuðborgarsvæðinu fyrstu 7 mánuði 2014, en til samanburðar hækkaði það um 3,6% allt árið 2013. Skuldsetning íslenskra heimila er þó enn mjög há í alþjóðlegum samanburði. Eins og áður sagði átti Íbúðalánasjóður 49% útistandandi fasteignaskulda heimila í júní 2014. Þessar skuldir eru allar verðtryggðar. Auk þess eru útlán lífeyrissjóða til sjóðfélaga að miklu leyti og 67% útlána innlánsstofnana verðtryggð.

⁵ Föstum vöxtum í upphafi lánstíma (3-5 ár), breytilegum eftir það

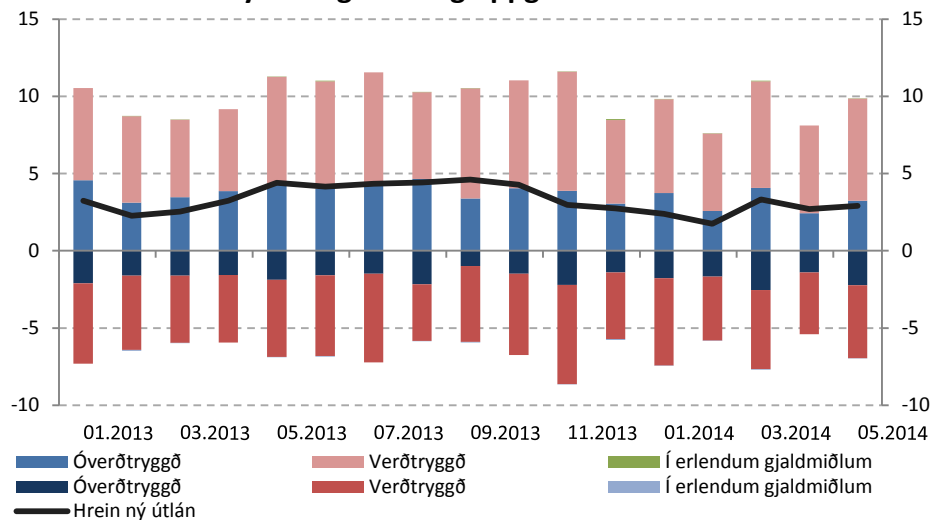
Fasteignaskuldir heimila



Heimild: Seðlabanki Íslands

Í júní síðastliðnum skulduðu heimili 1.275 ma.kr. vegna fasteignakaupa, þar af 157 ma.kr. óverðtryggð lán. Eins og áður segir hafa óverðtryggðar skuldir verið að aukast hlutfallslega síðustu misseri og eru nú um 12% af fasteignaskuldum heimila. Löng verðtryggð lán eru þó enn vinsælasta lánaformið þar sem greiðslubyrðin af þeim er lægst. Í júní 2014 voru 65% nýrra lánveitinga til fasteignakaupa verðtryggð⁶.

Ný fasteignalán og uppgreiðslur eldri lána



Heimild: Seðlabanki Íslands

Viðskiptabankarnir hafa verið að stíga skref til fjármögnunar á markaði með sértryggðum skuldabréfum til að fjármagna fasteignalán og draga úr fastvaxtaáhættu. Viðskiptabankarnir þrjú hafa sett á markað héraðs sértryggð skuldabréf fyrir liðlega 42 ma.kr. þar af er Íslandsbanki með helming útgefna bréfa.

⁶ Nettó útlán, þ.e. útlán að frádregnum uppgreiðslum.

III. Tilskipun ESB um fasteignaveðlán

Frá árinu 2003 hefur framkvæmdastjórn ESB haft til skoðunar hvort þörf væri á aðgerðum til að stuðla að samræmdum innri markaði fyrir veitingu fasteignalána sem leiddi til þess að árið 2007 var gefin út Hvítbók um samræmingu evrópsk fasteignaveðlánamarkaðar (e. *White Paper on the Integration of EU Mortgage Credit Markets*). Í kjölfarið voru skipaðir sérfræðingahópar sem aðstoðuðu framkvæmdastjórnina við mótun frekari tillagna. Hugmyndin um endurskoðun á umgjörð fasteignalána í Evrópu fékk mikinn meðbyr frá aðildarríkjum í kjölfar fjármálakreppunnar og var frumvarp framkvæmdastjórnarinnar að nýrri tilskipun birt vorið 2011.⁷ Í kjölfar þríhliða viðræðna framkvæmdastjórnarinnar, ráðherraráðsins og Evrópuþingsins tóku tilskipanadrögin allnokkrum breytingum og var markmið gerðarinnar víkkað út m.a. á grundvelli þeirra meginreglna um ábyrgar lánveitingar sem Fjármálastöðugleikaráðið (FSB) gaf út í apríl 2012,⁸ þ.e. ekki er lengur eingöngu horft til aukinnar neytendaverndar og viðskipta yfir landamæri heldur er jafnframt lögð áhersla á að tryggja fjármálastöðugleika.

3.1. Megininntak tilskipunarinnar

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/17/ESB varðar lánssamninga við neytendur sem tengjast fasteignum. Tilgangur tilskipunarinnar er að skapa markað með fasteignalán sem nær yfir öll ríki innri markaðar ESB, svo og aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, og tryggja neytendavernd. Að meginstefnu til kveður tilskipunin á um lágmarkssamræmingu (e. minimum harmonisation) sem þýðir að við innleiðingu í landsrétt er ríkjum heimilt að ganga lengra heldur en ákvæði tilskipunarinnar gera ráð fyrir. Undantekningin frá þessu eru þau ákvæði sem snúa að þeim upplýsingum sem veita skal, áður en lánssamningur er gerður, á evrópska upplýsingablaðinu (e. European Standardised Information Sheet, ESIS) og ákvæði um útreikninga árlegrar hlutfallstölu kostnaðar (e. Annual Percent Rate of Charge, APRC). Nánar er fjallað um svigrúm við innleiðingu í Viðauka I.

Helstu ákvæði tilskipunarinnar varða upplýsingaskyldu til neytenda, reglur og staðla varðandi veitingu þjónustu (t.d. viðskiptahætti, hæfi og þekkingu starfsfólks), kröfur um greiðslumat, ákvæði um uppgreiðslu lána, ákvæði um lán í erlendum gjaldmiðli, ákvæði sem banna vissar samkeppnishamlandi aðgerðir, ýmis grundvallaratriði, s.s. fjármálalæsi, verðmat á eignum, vanskil og nauðungarsölur og heimildir lánamiðlara (e. credit intermediaries) til veitingar þjónustu

Síðastliðið haust gengu í gildi ný lög um neytendalán (33/2013) sem innleiddu í íslenskan rétt efnisákvæði tilskipunar 2008/48/EB um lánssamninga til neytenda.

Neytendalánatilskipunin mynda ramma utan um veitingu neytendalána til neytenda með sambærilegum hætti og tilskipunin um fasteignaveðlán gerir hvað varðar lán til neytenda sem tengjast fasteignum.

Vert er að nefna að neytendalánalögin taka í dag einnig til lánveitinga til neytenda sem varða fasteignir og hefur svo verið síðan 2001.

Fyrirsjáanlegt er að við innleiðingu tilskipunarinnar um fasteignaveðlán verði sett ný heildarlög þar um og að gildissvið neytendalánalaganna verði þrengt með þeim hætti að lán sem tengjast fasteignum verði undanskilin.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0142&from=EN>

⁸ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120418.pdf

yfir landamæri (e. passporting). Varðandi skipan húsnæðismála vísast til niðurstaðna verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála, sem nánar er fjallað um í kafla 4.4.

Tilskipuninni er ætlað að efla traust neytenda á lánveitendum á fasteignamarkaði og þeim lánaflökkum sem í boði verða. Þessu verður náð fram með bættri upplýsingagjöf, greiðslumati og traustari ráðgjöf. Slíkt á að draga úr líkum á óvarlegum lántökum sem gætu leitt til yfirsuldsetningar, vanskila eða nauðungarsala.

Önnur áhrif tilskipunarinnar eru m.a. aukið gagnsæi við lántöku. Því er náð fram með ítarlegri upplýsingagjöf í auglýsingum og áður en lánasamningur er gerður, þar sem sérstaklega þarf að kynna eiginleika lánsins, t.d. hvað varðar breytilega vexti eða lán í erlendri mynt. Þá gerir tilskipunin kröfur um ítarlegt greiðslumat og frest þar sem lántaki getur fallið frá samningi, auk þess sem skýr ákvæði eru um uppgreiðslu lánsins. Loks tryggir tilskipunin að óheimilt sé að skilyrða lánveitingu öðrum viðskiptum við sömu fjármálastofnun, fyrir utan einstaka réttlætanagerleg tilvik. Þetta er gert til þess að auðvelda neytendum að flytja viðskipti sín á milli fjármálastofnana og stuðla að samkeppni, án þess að gera lántakendum erfiðara að taka lán við hæfi.

Í raun er líklegt að tilskipunin auðveldi lántakendum að taka lán, vegna aukinnar samkeppni lánveitenda yfir landamæri. Í tilskipuninni eru tilgreind þau skilyrði sem lánveitendur þurfa að uppfylla í heimalandi sínu til að geta starfað í öðrum ríkjum á innri markaðnum. Jafnframt er lögð áhersla á að umsýslukostnaði vegna þeirra krafna sem gerðar verða til lántakenda sé haldið í lágmarki og verði ekki velt út í verðlagningu til neytenda. Það samkeppnisumhverfi sem myndast á fasteignalánamarkaði á innri markaðnum vegna þessara breytinga ætti enn fremur að ýta undir nýsköpun og stuðla að skilvirkari nýtingu fjármuna.

Hafa verður í huga að tilskipunin felur ekki í sér efnisreglur um rekstrarform lánveitenda eða rekstrarlegar kröfur sem gerðar eru til þeirra. Aðeins er vikið að því að gæta skuli jafnræðis hvað varðar kröfur sem gerðar eru til lánveitenda óháð því hvort um er að ræða lánastofnun eða aðra lánveitendur (e. level playing field). Því mun nefndin ekki fjalla um breytingar á skipulagi húsnæðislánamarkaðar, heldur aðeins varfærniskröfur við lánveitingu og hæfniskröfur þeirra aðila sem veita lán, ráðgjöf eða miðla lánnum.

IV. Önnur bakgrunnsgögn

Við vinnu frumvarpsdraganna sem ætlað er að mynda nýja umgjörð um veitingu fasteignalána hér á landi þá skal nefndin, auk tilskipunar ESB um fasteignaveðlán, m.a. hafa hliðsjón af meginreglum FSB um ábyrgar lánveitingar og íslenskum aðstæðum. Jafnframt verður við vinnuna horft til tillagna Evrópsku eftirlitsstofnunarinnar á bankamarkaði (EBA) um ábyrgar lánveitingar (e. EBA Opinion on Good Practices for responsible mortgage lending)⁹ frá 13. júní 2013 sem byggja á fyrrnefndum tilmælum Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB) um sama efni og tillögur EBA um góða viðskiptahætti gagnvart neytendum í greiðsluferfiðleikum (e. EBA Opinion on Good Practices for the treatment of

9

<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/604499/EBA+Opinion+on+Good+Practices+for+Responsible+Mortgage+Lending.pdf>

borrowers in payment difficulties)¹⁰ frá sama tíma. Þær fela m.a. í sér tillögur að góðri framkvæmd hvað varðar greiðslumat og viðbrögð lánveitenda við greiðsluferfiðleikum neytenda.

4.1. Þingsályktun um skuldavanda heimilanna

Ísland hefur ekki farið varhluta af þeirri þróun sem átt hefur sér stað á fjármálamörkuðum undanfarin ár, eins og fram kom í II. kafla. Af þeim sökum hafa stjórnvöld frá hruni lagt mikla áherslu á endurskipulagningu skulda og úrræði vegna greiðsluvanda. Yfirveðsettir lántakendur höfðu kost á að sækja um lækun fasteignaskulda niður að 110% veðsetningu, vaxtabætur voru hækkaðar, komið var á sérstakri vaxtaniðurgreiðslu, auk þess sem endurskipulagning skulda einstaklinga var auðvelduð með tilkomu nýrra úrræða og embættis umboðsmanns skuldara. Þá voru gengistryggð lán endurreiknuð samkvæmt dómum Hæstaréttar og ákvæðum laga nr. 151/2010. Þess utan hafa fjármálastofnanir boðið upp á önnur úrræði umfram þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa haft milligöngu um.

Ný ríkisstjórn sem tók við völdum vorið 2013 hefur lagt sérstaka áherslu á skuldavanda heimilanna og breytingar á skipan húsnæðismála á Íslandi. Í lok júní 2013 samþykkti Alþingi þingsályktun um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi. Í þingsályktuninni var kveðið á um markvissar aðgerðir til þess að mæta skuldavanda íslenskra heimila og sér í lagi að ná fram leiðréttingu vegna verðbólguáranna 2008-2009.

Þrjú hópar voru skipaðir haustið 2013 til þess að fjalla um aðskilin mál tengd húsnæðislánamarkaðnum. Sérfræðingahópur um höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána skilaði af sér í nóvember 2013. Sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar af nýjum neytendalánum skilaði skýrslu sinni í janúar 2014. Loks skilaði verkefnastjórn um framtíðarskipan húsnæðismála skýrslu sinni í maí 2014. Skýrslur þessara þriggja hópa nýtast sem veigamikil innlegg í þá vinnu sem er framundan við endurskoðun löggjafar um fasteignalán á Íslandi.

4.2 Höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána

Með þingsályktun 28. júní 2013 um aðgerðir vegna skuldavanda heimila á Íslandi var forsætisráðherra falið að skipa sérfræðingahóp sem útfærði mismunandi leiðir til að ná fram höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána og gerði tillögur þar að lútandi. Hópurinn skilaði skýrslu sinni í nóvember 2013 þar sem tillögur voru reifaðar.

Í skýrslunni er bent á þá miklu aukningu skulda heimilanna sem átti sér stað undanfarna áratugi. Rædd er sú mikla nafnvirðishækkun verðtryggðra skulda sem á sér stað þegar verðlag hækkar langt umfram kaupmátt, eins og gerðist á árunum 2008-2009. Lagt var til að hækkun á verðtryggðum húsnæðislánum heimilanna yrði leiðrétt, vegna misgengis sem orsakaðist af hækkun á vísitölu neysluerðs eða annarri viðmiðunarvísitölu skuldbindinga lántaka umfram meðaltalsverðbólgu frá upptöku verðbólgu markmiðs. Tillögur sérfræðingahópsins voru hafðar til hliðsjónar við mótun

¹⁰

<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/604521/EBA+Opinion+on+Good+Practices+for+Borrowers+in+Payment+Difficulties.pdf>

lagafrumvarpa sem urðu að lögum nr. 35/2014 um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlana og 40/2014 um séreignasparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar. Í maí 2014 var opnað fyrir umsóknir vegna lækkunar verðtryggðra fasteignalána.

Frestur til að sækja um höfuðstólsleiðréttingu rann út 1. september 2014 og höfðu þá um 69.000 umsóknir borist. Um 27.500 manns höfðu þá sótt um ráðstöfun séreignasparnaðar inn á húsnæðislán, en áfram verður tekið við umsóknum vegna þess hluta aðgerðanna.

4.3 Afnám verðtryggingar

Sérfræðingahópur um afnám verðtryggingar skilaði skýrslu sinni í janúar 2014. Hópurinn mælti með því að veigamikil skref yrðu tekin í átt að fullu afnámi verðtryggingar frá og með 1. janúar 2015.

Í skýrslu hópsins segir að mikilvægt sé að draga úr vægi verðtryggðra jafngreiðslulána og muni slíkt styðja við fjármálastöðugleika til langs tíma, efla virkni stýrivaxta Seðlabankans og byggja undir jafnvægi í hagkerfinu. Greiðsluferill 40 ára verðtryggðra jafngreiðslulána valdi hættu á yfirveðsetningu á fyrri hluta lánstímans og auki heildarvaxtakostnað yfir lánstímann þar sem verðbótum sé velt yfir á höfuðstólinn. Sá ókostur lánanna ágerist eftir því sem lánstíminn sé lengri. Með það fyrir augum mælti hópurinn með því að óheimilt verði að bjóða neytendum verðtryggð lán með jöfnum greiðslum til lengri tíma en 25 ára.¹¹

Jafnframt lagði hópurinn til að lágmarkstími nýrra verðtryggðra neytendalána verði lengdur í 10 ár, takmarkanir verði settar á veðsetningu vegna verðtryggðra fasteignalána og að hvatar til töku og veitingar óverðtryggðra lána verði auknir.

Frumvarp, sem tekur mið af tillögum hópsins, er nú í smíðum í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

4.4 Framtíðarskipan húsnæðismála

Með þingsályktuninni 28. júní 2013 var verkefnisstjórn falið að koma með tillögum að framtíðarstefnu í húsnæðismálum. Verkefnisstjórnin skilaði af sér skýrslu í maí 2014 þar sem helstu niðurstöður í fjórum meginþáttum voru reifaðar.¹² Í fyrsta lagi er lagt til að fyrirkomulagi fjármögnunar almennra húsnæðislána á Íslandi verði breytt og nýtt húsnæðislánakerfi að danskri fyrirmynd tekið upp. Í öðru lagi eru lagðar til aðgerðir til þess að stuðla að uppbyggingu virks leigumarkaðar. Þriðja atriðið snýr að hlutverki stjórnvalda við veitingu þjónustu í almannabágu á húsnæðismarkaði og loks stendur til að löggjöf um húsnæðissamvinnufélög verði endurskoðuð með það fyrir augum að efla félögin.

4.5 Tillögur ráðgjafahóps (G3)

Sérfræðingahópur sem skoðaði heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi skilaði tillögum sínum til fjármála- og efnahagsráðherra og atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra í október

¹¹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-afnam-verdtryggingar.pdf>

¹² http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2014/Skyrsla-verkefnisstjornar-um-framtidarskipan-husnaedismala_06052014.pdf

2012. Tillögurnar er að finna í skýrslu hópsins Framework for Financial Stability in Iceland.¹³ Fulltrúar í hópnum voru Gavin Bingham, fv. framkvæmdastjóri Central Bank Governance Forum hjá BIS í Basel, Jón Sigurðsson, fv. forstjóri Norræna fjárfestingarbankans (NIB) í Helsinki og Kaarlo Jännäri, fv. forstjóri fjármálaeftirlits Finnlands.

Hluti af tillögum sérfræðingahópsins lúta að skipan fjármálakerfisins, með það fyrir augum að taka á samþjöppun, fákeppni og samkeppnismálum í fjármálageiranum. Meðal annars er lagt til að breyta Íbúðalánasjóði þannig að samkeppnisskilyrði á fasteignalánamarkaði verði jöfnuð og skilja í því skyni félagslegt hlutverk ÍLS frá lánastarfsemi hans; gera bein útlán ÍLS til einstakra viðskiptavina háð sömu reglum og eftirliti og er hjá bönkunum að því er varðar eiginfjárkröfur og -ráðstafanir, sem og skattlagningu; að færa ábyrgð á málefnum ÍLS annaðhvort til fjármála- og efnahagsráðuneytisins eða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, eða helst til þess ráðuneytis sem falin verður ábyrgð á fjármálastöðugleika. Einnig leggur sérfræðingahópurinn til að láta beinar lánveitingar lífeyrissjóðanna til einkageirans, þ.m.t. til sjóðfélaga, lúta sömu reglum og lánastarfsemi bankanna.

V. Lánveitingar fjármálafyrirtækja til fasteignakaupa og öryggisumhverfi

Á sama hátt og ný lög um veðlán og veðlánatilskipun ESB styrkja stöðu neytenda og umgjörð um veitingu húsnæðislána standa fyrir dýrum verulegar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, sem byggja einnig á Evrópulöggjöf sem á rætur sínar í alþjóðlegum viðmiðum, sem styrkja munu umgjörð fasteignalánamarkaðarins um lánveitingar fjármálafyrirtækja og möguleika stjórnvalda til þess að grípa inn í óæskilega þróun á fasteignamarkaði. Evrópureglurnar eru annars vegar í formi tilskipunar (CRD IV) og hins vegar reglugerðar (CRR).

Nýmæli við breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem hafa beina skírskotun við fasteignalánamarkaðinn eru í grunninn tvenns konar. Annars vegar er stjórnvöldum gert kleift að hægja á eða takmarka útlán banka til fasteignakaupa og hins vegar eru ákvæði til að bregðast við þeirri áhættu sem felst í tímamismun langra útlána, þ.m.t. til fasteignakaupa, og skammtímafjármögnunar.

5.1. Kröfur um eigið fé vegna lánveitinga

Til þess að skilja betur af hverju og hvernig fjármálafyrirtæki lána fjármuni til fasteignakaupa og annarra fjárfestinga þykir rétt gera grein fyrir bakgrunni þeirra reglna sem snúa að þessum lánveitingum og hvernig þær hafa áhrif á það hvernig fjármálafyrirtæki eru rekin. Gildandi lagareglur um starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlit með þeim byggja á samevrópskum reglum sem finna má í tilskipun 2006/48/EB (CRD) og tilskipun 2006/49/EB (CAD-tilskipunin) en báðar tilskipanirnar byggja á alþjóðlega Basel II staðlinum svonefnda. Þessar reglur voru settar fyrir fjármálahrúnið og hafa nú verið endurskoðaðar. Endurskoðunin leiddi til útgáfu nýs regluverks sumarið 2013 sem gilda mun á Evrópska efnahagssvæðinu. Nýtt regluverk, þ.e. tilskipun 2013/36/ESB (CRD IV) og reglugerð ESB nr. 575/2013 (CRR), inniheldur samræmdar reglur um stofnun og starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlit með fjármálafyrirtækjum. CRR inniheldur þannig m.a. reglur um eigið fé fjármálafyrirtækja, lágmarks eiginfjárgrunn, áhættuvogir og áhættugrunn. Þessir þættir eru lykilatriði í starfsemi fjármálafyrirtækja enda getur brot fjármálafyrirtækis á þessum reglum leitt til þess að fyrirtækið verði svipt starfsleyfi sínu. Nýjar Evrópuþættir hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn þegar þetta er skrifað en

¹³ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Framework_for_Financial_Stability_in_Iceland.pdf

fjármála- og efnahagsráðuneytið vinnur þrátt fyrir það að lagabreytingum á grunni þeirra. Tilskipunin og reglugerðin byggja á nýju alþjóðlegu regluverki, þ.e. svonefndum Basel III staðli.

Fjármögnun fyrirtækja, þ. á m. fjármálafyrirtækja, skiptist í grunninn í tvennt, þ.e. í lánsfé og eigið fé. Við stofnun fyrirtækis er eigið fé þeir fjármunir sem hluthafar leggja inn í félagið og með tímanum safnast upp hagnaður eða tap í starfseminni sem leggst við eigið féð. Arður sem fyrirtækið greiðir eigendum sínum kemur til frádráttar eigin fé þess. Eigið fé lýsir því hversu mikið eignir fyrirtækisins mega rýrna áður en þær verða minna virði en skuldir fyrirtækisins. Eigið fé er því í rauninni nokkurs konar vörn eða trygging lánveitenda fyrirtækisins fyrir því að fá lán endurgreitt. Hversu örugg vörn hún er veltur alfarið á því hversu hátt eigið fé félagsins er sem hlutfall af skuldum þess.

Fjármálafyrirtæki eru almennt skuldsettari en önnur fyrirtæki en það tengist því hlutverki þeirra að fá fjármagn að láni frá t.d. sparifjáreigendum (innstæðueigendum) og miðla því áfram í formi láns til fjárfesta, fyrirtækja og til almennings. Í lögum er að finna reglur um lágmarks eigið fé fjármálafyrirtækja en reglurnar hafa meðal annars þann tilgang að koma í veg fyrir að fyrirtæki taki of mikla áhættu í rekstri sínum. Reglur um eigið fé hafa einnig þann tilgang að tryggja fjármálastöðugleika. Þá hafa reglurnar það hlutverk að hafa áhrif á möguleika fjármálafyrirtækja til þess að taka áhættu en öll útlán og fjárfestingar mynda ákveðna áhættu sem hækkar áhættugrunn fyrirtækjanna og lækka þar með eiginfjárlutfall þeirra ef eiginfjárgrunnur er ekki hækkaður á sama tíma. Hugtökin eiginfjárgrunnur og áhættugrunnur eru grundvallarhugtök í því að skilja reglur um eigið fé og eiginfjárlutfall fjármálafyrirtækja en eiginfjárlutfall er hlutfall eiginfjárgrunns af áhættugrunni.

Eignir fjármálafyrirtækja eru af ýmsum stærðum og gerðum, t.d. veðlán, fyrirtækjalán, eignarhlutir í fyrirtækjum o.fl. Öllum eignum fjármálafyrirtækja fylgir áhætta en áhættugrunni er ætlað að mæla þessa áhættu. Því áhættumeiri sem eign er því meira eigið fé þarf fjármálafyrirtæki að binda. Aðferðafræði til þess að reikna út áhættu fjármálafyrirtækis má skipta í tvennt þ.e. með staðalaðferð og innramatsaðferð. Öll fjármálafyrirtæki á Íslandi nota í dag staðalaðferð til þess að reikna út eiginfjárbindingu sína. Með staðalaðferð er helstu eignum fjármálafyrirtækja skipt í flokka og þeim gefin áhættuvog, t.d. bera lán tryggð með veði í íbúðarhúsnæði 35% áhættuvog en lán tryggð með veði í atvinnuhúsnæði bera áhættuvogina 50% samkvæmt nýrri reglugerð ESB nr. 575/2013 (CRR). Eignir sem taldar eru nánast öruggar bera 0% áhættuvog en sem dæmi um slíka eign er krafa á eða með ábyrgð ríkisins ef krafan uppfyllir nánar tiltekin skilyrði. Áhættusamar eignir geta borið 150% áhættuvog en dæmi um slíka eign er krafa sem hefur verið í vanskilum í 90 daga eða lengur. Áhættugrunnur er m.a. reiknaður út á grundvelli þessara þátta auk annarra. Út frá áhættugrunni reiknast eiginfjárlutfall fjármálafyrirtækis en hlutfallið má aldrei vera minna en 8% af áhættugrunni þess.

Í CRR er, eins og áður sagði, kveðið á um áhættuvog lána til neytenda sem tryggð eru með veði í fasteign. Samkvæmt reglunum geta þau lán haft 35% áhættuvog ef þau uppfylla ákveðin skilyrði sem flest þessara lána gera. Þetta á hins vegar einungis við um þann hluta láns sem nær 80% af verði fasteignarinnar samkvæmt fasteignamati Þjóðskrár Íslands eða markaðsverði hennar. Þannig ef lánveiting er hærri en 80% af verðmæti fasteignar skal reikna áhættuvog 100% á þann hluta sem fer yfir 80% og upp í 100% af markaðsverðinu. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit því að fjármálafyrirtæki beiti reglunum rétt og með því að áhættugrunnur fyrirtækis sé réttur. Eins og áður segir getur brot á

reglunum leitt til sviptingu starfsleyfis fjármálafyrirtækisins en einnig til stjórnvaldssekta og refsinga ef ekki er brugðist við ónógu eigin fé fyrirtækisins.

Í þessum reglum felast heimildir fyrir stjórnvöld að hækka áhættuvogir vegna aukinnar áhættu eða þenslu á fjármálamörkuðum, sem skilgreina verður sem þjóðhagsvarúðartæki. Þannig er með stoð í CRR hægt að hækka áhættuvog vegna lána til fasteignakaupa eða setja frekari skilyrði fyrir því að fasteignalán geti fallið undir 35% áhættuvogina. Hækka má áhættuvogina upp í allt að 150%. Þannig þyrftu fjármálafyrirtæki að binda meira eigið fé fyrir slíkum lánveitingum og þannig yrði umrædd fjárfesting dýrari fyrir fjármálafyrirtæki. CRR inniheldur einnig fleiri heimildir til handa stjórnvöldum til þess að hafa áhrif á útlán fjármálafyrirtækja. Þannig má hækka eða lækka lánshlutföll (e. Loan to Value), t.d. þannig að einungis megi miða við 60-70% veðsetningu fasteignar eða annað hlutfall. Einnig má breyta mati á tapi að gefnum vanefndum (e. Loss Given Default). Einn tilgangur þessara heimilda er að hægja á lánveitingum fjármálafyrirtækja, m.a. til þess að sporna við bólu myndun á fasteignamarkaði og treysta með því fjármálastöðugleika. Mikilvægt er að beita umræddri heimild tímanlega og án tafar þegar merki koma fram um bólu myndun. Þessi heimild veitir því stjórnvöldum tækifæri á því að bregðast við aðstæðum á fasteignamarkaði og treysta umgjörð fasteignamarkaðsins og þar af leiðandi fjármálakerfi landsins.

Heimildunum er unnt að beita gagnvart öllum fjármálafyrirtækjum sem starfa innan ríkisins eða ákveðnum hluta þeirra, t.d. þeim kerfislega mikilvægustu. Þessar heimildir takmarka á engan hátt heimildir Fjármálaeftirlitsins sem eftirlitið hefur á grundvelli lagareglna um könnunar- og matsferlis stofnunarinnar (SREP). Fjármálaeftirlitið getur á grundvelli þeirra heimilda kveðið á um hærri áhættuvogir eða veðsetningarhlutföll gagnvart tilteknu fjármálafyrirtæki ef sérstakar ástæður eru til þess.

Eftir að CRR öðlaðist gildi í ríkjum ESB hafa nokkrar Evrópuþjóðir ákveðið að nýta sér heimildir til þess að hækka áhættuvog á fasteignalán eða setja ríkari skilyrði fyrir beitingu þeirra t.d. lægra veðsetningarhlutfall. Þessi ríki eru t.d. Bretland og Svíþjóð. Stjórnvöld hér á landi hafa ekki ákveðið að nýta sér umræddar heimildir að svo stöddu en fylgjast grannt með þróun þessara mála á Norðurlöndunum og í Evrópu. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur til skoðunar hvort fylgja eigi slíkum fordæmum.

5.2. Fjármögnunaráhætta

Mismunandi tímalengd fjármögnunar og útlána banka leiðir til áhættu í rekstri þeirra, en þessi áhætta í rekstri banka kom berlega í ljós í alþjóðlegu fjármálakreppunni. Íbúðalán eru almennt til langs tíma. Skammtímafjármögnun fjármálafyrirtækja getur því leitt til óásættanlegrar áhættu í rekstri þeirra. Reynt er að draga úr þessari áhættu í nýju regluverki. Bankar þurfa að standast svokallaða fjármögnunarþekju sem ætlað er að hvetja til stöðugar fjármögnunar til lengri tíma, a.m.k. eins árs. Fjármögnunarþekjan er hönnuð til að tryggja að langtímaeignir séu fjármagnaðar með a.m.k. ákveðnu hlutfalli stöðugar fjármögnunar að teknu tilliti til lausafjárahættu. Af þessu leiðir að bankar geta fjármagnað lán með breytilegum vöxtum með skammtímafjármögnun, t.d. innlánnum, á meðan lán sem bera fasta vexti til lengri tíma en eins árs þarf að fjármagna með öðrum hætti. Hérlandir bankar hafa m.a. fjármagnað slík lán með útgáfu sértryggðra skuldabréfa. Ný löggjöf og reglur Seðlabanka Íslands sem á henni byggja munu því taka á þessum vanda.

VI. Niðurlag

Veðlánaútláningunni, sem tók gildi í ESB 4. febrúar 2014 er ætlað að koma á einsleitum innri markað fyrir veitingu fasteignalána til neytenda, þó aðildarríkjum sé heimilt að ganga lengra til verndar neytendum. Fyrir lok febrúar 2016 þurfa aðildarríki ESB að vera búin að taka upp í landsrétt ákvæði sem efnislega innleiða veðlánaútláninguna. Ísland sem aðili að EES-samningnum þarf jafnframt að innleiða ákvæði veðlánaútláningarinnar í landsrétt í kjölfar upptöku útláningarinnar í samninginn, en þess má vænta nú í vetur.

Æskilegt er að lagalegt umhverfi innri markaðarins sé einsleitt hvað varðar samkeppnisskilyrði lánaútláninga og neytendavernd. Því hafa íslensk stjórnvöld sett sér það markmið að ný umgjörð um veitingu fasteignalána gangi í gildi hér á landi á sama tíma og hjá aðildarríkjum ESB, þ.e. eigi síðar en 1. mars 2016.

Viðauki I - Svigrúm við innleiðingu

Þau atriði sem fyrst koma til skoðunar er hvort að rétt sé að útvíkka gildissvið tilskipunarinnar með þeim hætti að fleiri tegundir lánessamninga falli undir innleiðingarlögin heldur en tilskipunin gerir ráð fyrir, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar, og hvort rétt sé að kveða á um strangari ákvæði til neytendaverndar heldur en tilskipunin kveður á um, sbr. 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Tilskipunin hefur auk þess að geyma allnokkur valkvæð ákvæði, helstu þeirra koma fram í töflunni hér að neðan, og þurfa íslensk stjórnvöld að ákveða hvort það svigrúm sem þau veita verði nýtt.

	Efni	Ákvæði tilskipunar
Gildissvið	Heimilt að beita fremur ákvæðum neytendalánatilskipunarinnar vegna veðtryggðra neytendalána er kemur að auglýsingum og upplýsingum áður en lánessamningur er gerður.	a. liður 3. mgr. 3. gr.
	Val er um hvort ákvæði veðtilskipunarinnar eigi við um lánessamninga sem veittir eru neytanda í því skyni að hann geti leigt út viðkomandi fasteign.	b. liður 3. mgr. 3. gr.
	Val er um hvort ákvæði tilskipunarinnar eigi við um vissar "félagslegar" lánveitingar.	c. liður 3. mgr. 3. gr. og 5. mgr. 3. gr.
	Val er um hvort ákvæði tilskipunarinnar eigi við um svokölluð brúarlán.	d. liður 3. mgr. 3. gr.
	Val er um hvort ákvæði tilskipunarinnar eigi við um starfstengda eftirlaunasjóði.	e. liður 3. mgr. 3. gr. og 5. mgr. 3. gr.
Þekkingar og hæfniskröfur starfsfólks	Heimilt er að setja lágmarkskröfur um þekkingu starfsfólks erlendra lánveitenda sem bjóða lán sín hér á landi.	ii. liður 3. mgr. 9. gr.
Auglýsingar	Ef gerð er krafa um að birta ætíð árlega hlutfallstölu kostnaðar í auglýsingum þá er mögulegt að heimila að vikja frá öðrum upplýsingakröfum í auglýsingum.	1. mgr. 11. gr.
Samtvinnun	Heimilt er að setja fram vissar undanþágur frá almennu banni tilskipunarinnar við samtvinnun (e. tying).	2.-4. mgr. 12. gr.
Uppgreiðsla	Heimilt er að setja viss skilyrði um það hvenær neytanda er heimilt að nýta rétt sinn til greiðslu fyrir gjalddaga.	2., 3. og 5. mgr. 25. gr.
Lánarmiðlun	Heimilt er að undanskilja vissa sérfræðinga frá fyrir fram samþykki (e. admitted) lögbærs yfirvalds að því gefnu að um starfsemi þeirra gildi lagareglur eða siðareglur, sem undanskilja ekki lánamiðlun.	9. mgr. 29. gr. og 1. mgr. 30. gr.
Tilnefndir fulltrúar	Val er um hvort lánamiðlurum sé heimilt að notast við tilnefnda fulltrúar.	1. mgr. 31. gr.
Leiðbeiningar fyrir útfyllingu ESIS	Heimilt er að útfæra eða tilgreina nákvæmari leiðbeiningar til að fylla út Staðlaða evrópska upplýsingablaðið á grunni leiðbeininga í tilskipuninni.	43. liður formálsorða
Aðrar valkvæðar heimildir	Heimilt er að setja kröfur um að í auglýsingum komi fram gagnorð viðvörðun í hlutfalli við tiltekna áhættu sem tengist lánessamningum	6. mgr. 11. gr.
	Heimilt er að ákveða lengd biðtími fyrir lánveitingu (e. cool-off period). Lágmarkstími er þó 7 dagar.	6. mgr. 14. gr.
	Heimilt er að banna notkun hugtakanna „ráðgjöf“ og „ráðgjafi“ þegar þeir aðilar sem falla undir tilskipunina veita neytendum ráðgjafarþjónustu.	4. mgr. 22. gr.
	Heimilt er að kveða á um takmarkanir á heimild til notkunar á hugtakinu "sjálfstæð ráðgjöf" og "sjálfstæður ráðgjafi", þ.m.t. bann við að slíkur ráðgjafi þiggi þóknun frá lánveitanda.	4. mgr. 22. gr.
	Heimilt er að setja þá kröfu að þeir aðilar sem falla undir tilskipunina vari neytanda við, þegar fjárhagsstaða neytandans er skoðuð, að lánessamningurinn kunni að hafa í för með sér tiltekna áhættu fyrir neytandann.	5. mgr. 22. gr.
	Heimilt er að opna fyrir ráðgjafarþjónustu annarra ákveðinna annarra aðila en lánveitenda, lánamiðlara og tilnefndra fulltrúa.	a-c. liður 6. mgr. 22. gr.
	Heimilt að setja sérstakar reglur um lánveitingar í erlendum gjaldmiðli.	5. mgr. 23. gr.
Heimilt er að kveða á um að lánveitanda sé heimilt að ábyrgjast bundinn lánamiðlara, með ákveðnum hætti, í stað þess að lánamiðlarinn leggi sjálfur fram starfsábyrgðartryggingu.	a. liður 2. mgr. 29. gr.	