

6. janúar 2016  
Tilv.: 1512075

Nefndasvið Alþingis  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

*Efni:* Umsögn um þskj. 520, 384. mál - frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur).

Með tölvupósti dagsettum 10. desember 2015 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán.

Frumvarp sama efnis var lagt fram á síðasta löggjafarþingi sbr. 561. mál. Seðlabankinn sendi nokkrar umsagnir og minnisblöð sem vörðuðu frumvarpið og fólust í þeim breytingartillögum við atriði sem lutu að skorðum við lántökum tengdum erlendum gjaldmiðlum af hálfu aðila sem ekki hafa tekjur eða eiga eignir sem veita vörn við gengisáhættu. Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu á síðasta þingi. Fjármála- og efnahagsráðneytið tók málið til nýrrar skoðunar sl. haust í samvinnu við Seðlabankann. Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar er niðurstaða þeirrar vinnu. Sú niðurstaða felur í sér vissa málamiðlun varðandi þau atriði sem ekki var samstaða um við meðferð málsins á síðasta þingi. Það er mat Seðlabankans að þessi málamiðlun sé ásættanleg þar sem auk þeirra takmarkana, sem kveðið er á um í 8. gr. frumvarpsins vegna lánveitinga tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu, fær Seðlabankinn í 3. grein þess heimild til að setja frekari takmarkanir hvað þessar lánveitingar varðar í þágu fjármálastöðugleika. Þessi afstaða bankans byggist á þeim skilningi að reglusetning samkvæmt 3. grein þurfi að vera framsýn ef fyrirbyggja á of mikla áhættu í tíma. Seðlabankinn styður því framgöngu frumvarpsins sbr. eftirfarandi umsögn.

Frumvarpið felur m.a. í sér að:

- Gengistryggð lán verða heimiluð nema lög mæli á annan veg og að heimildir til slíkra lánveitinga og til lána í erlendum gjaldmiðlum verði samræmdar og lúti sambærilegum reglum.
- Seðlabanka Íslands verði heimilt að undangenginni kynningu í fjármálastöðugleikaráði að setja lánastofnunum reglur um hámark á útlánum tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu.
- Að ávallt verði að framkvæma greiðslumat vegna lána tengdum erlendum gjaldmiðlum (raunar eingöngu fasteignalána sbr. það er síðar segir) og að óheimilt verði að veita slíkt lán nema greiðslumat leiði í ljós að lántaki: i)

hafi nægilegar tekjur í þeim gjaldmiðli sem lánið tengist, ii) ráði við verulegar gengisbreytingar og verulega hækkun á vöxtum, og iii) leggi fram viðeigandi fjárhagslegar tryggingar sem eyði gjaldeyrisáhættu hans vegna lánsins á lánstímanum.

Seðlabankinn gerir eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

### 3. grein

Í samræmi við lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, ber bankanum m.a. að stuðla að fjármálastöðugleika, ásamt virku og öruggu fjármálakerfi. Samkvæmt 3. grein frumvarpsins verður Seðlabanka Íslands heimilt, í þágu fjármálastöðugleika og að undangenginni kynningu í fjármálastöðugleikaráði að setja lánastofnunum reglur um hámark á útlánnum tengdum erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila fyrir gjaldeyrisáhættu. Í athugasemdum frumvarpsins og þess frumvarps sem lagt var fram á síðasta vorþingi, ásamt umsögnum bankans við innihald þess kemur skýrt fram hve fjármálastöðugleika getur stafað mikil hættu af óhóflegum lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila. Miðað við innihald 3. greinar fær Seðlabankinn skýrt umboð til þess að beita þjóðhagsvarúðartæki sem er í anda hugmynda sem koma fram í sértili Seðlabankans um „Varúðarreglur eftir fjármagnshöft“ frá ágúst 2012. Það er mat Seðlabankans að framsetning á regluheimild Seðlabankans nú sé skýrari en í frumvarpi því sem lagt var fram á vorþingi. Ekki leikur lengur vafi á að um þjóðhagsvarúðartæki sé að ræða og óvissu um lagagrundvöll bankans til setningar reglnanna hefur verið eytt.

### 7. grein

Í 10. grein nógildandi laga um neytendalán segir að veita megi neytanda lán þó svo að lánshæfis- eða greiðslumat leiði í ljós að hann hafi ekki augljóslega fjárhagslega burði til þess að standa í skilum með lánið að því tilskyldu að virði veða eða annarra trygginga sem lántaki leggur fram sé meira á þeim tíma þegar lánið er veitt en heildarfjárhæð lánsins. Fyrirhugað er að breyta þessu í fyrirbyggjandi frumvarpi sbr. 7. gr. þess. Áfram er gert ráð fyrir því að niðurstaða greiðslumats geti verið neikvæð en að lánveitandi geti fallist á að veita lán þrátt fyrir neikvæða niðurstöðu greiðslumats sýni gögn lántaka fram á að líklegt sé að hann geti staðið í skilum. Seðlabankinn er hlynntur þessari breytingu vegna þess að bankinn telur óæskilegt að heimilt sé að veita neytanda lán í þeim tilvikum þegar ljóst má vera að hann hafi ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum, jafnvel þótt tryggingar séu nægjanlegar þegar lánið er tekið. Með breytingunni þarf lántaki að sýna fram á með gögnum að hann geti staðið í skilum og telur Seðlabankinn að slík skilyrði séu mikilvæg. Breytingin opnar þó á þann möguleika að lánastofnanir veiti þeim neytendum lán sem ekki standast greiðslumat jafnvel þótt tryggingar séu ekki nægjanlegar við lántöku. Nánast undantekningarlaust fara lánastofnanir fram á rúmar og/eða góðar tryggingar þegar neytendalán eru veitt og telur Seðlabankinn ólíklegt að áðurnefnd breyting muni hafa marktæk áhrif á veðhlutföll lánastofnana, þ.e. virði trygginga á móti kröfuvirði útlána. Lán tengd erlendum gjaldmiðlum

munu ekki falla undir þann sveigjanleika sem 10. gr. núgildandi laga sbr. 7. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir. Seðlabankinn styður þá framsetningu.

#### 8. grein

Seðlabankinn gerir athugasemd við fyrirsögn ákvæðisins, þ.e. að notað sé orðalagið „*fast eignalán*“. Seðlabankinn telur mikilvægt að ákvæðið nái til allra lána sem falla undir lög um neytendalán og tengjast erlendum gjaldmiðlum og leggur því til að heitinu verði breytt í „*greiðslumat lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum*“.

Í umsögnum Seðlabankans við frumvarpið sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi var bankanum tíðrætt um mikilvægi þess að takmarka lán tengd erlendum gjaldmiðlum við þá sem varðir voru fyrir gjaldeyrisáhættu. Í minnisblaði Seðlabankans, dags. 29. júní 2015 kom þó fram að bankinn teldi tillögu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem kom fram í minnisblaði ráðuneytisins þann 18. júní s.á. og er sambærileg við skilyrðin sem sett eru fram í 8. greininni, vera viðunandi að því tilskyldu að Seðlabankinn fengi fullnægjandi heimildir til að takmarka enn frekar lánveitingar til óvarinna aðila ef tilefni væri til. Með 8. greininni verður samkvæmt b. lið greinarinnar heimilt að veita einstaklingi með tekjur í krónum lán tengt erlendum gjaldmiðlum ef viðkomandi stenst greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og verulegum hækkunum á vöxtum. Með þessu verður því opnað á lánveitingar til neytenda sem fela í sér gjaldeyrisáhættu og sem geta undir vissum kringumstæðum stuðlað að víxlverkun milli fjármagnsflæðis og lántöku í erlendum gjaldmiðlum sem getur magnað hagsveifluna og raskað fjármálastöðugleika. Seðlabankinn telur þó að ákvæði 3. gr. frumvarpsins færi bankanum heimildir til að takmarka umfang slíkra lánveitinga nægilega til þess að þær tefli ekki fjármálastöðugleika í tvísýnu. Núgildandi útlánareglur banka sem hafa möguleika á að veita lán tengdum erlendum gjaldmiðlum hafa verið þrengdar mjög frá falli fjármálakerfisins. Einstaklingum hafa almennt ekki staðið lán tengd erlendum gjaldmiðlum til boða, en helstu undantekningar eru framfærslulán á myntvultureikningum til námsmanna erlendis á mótí lánsloforði frá LÍN. Ef bankarnir slaka á útlánareglum umfram það sem samræmist fjármálastöðugleika gæti Seðlabankinn með regluheimild samkvæmt 3. gr. frumvarpsins gripið inn í slíka þróun og takmarkað lánveitingar til óvarinna aðila ef önnur úrræði eins og þrengri útlánareglur ná ekki fram að ganga.

Að sama skapi hefur Seðlabankinn í umsögnum sínum við frumvarp það sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi gert athugasemdir við matskennda hugtakanotkun, sem erfiðleikum er háð að meta. Til dæmis er hér átt við hugtök líkt og „augljósa fjárhagslega burði“ og „verulegar breytingar“. Í frumvarpi því sem umsögn þessi tekur til er enn að finna matskennd hugtök eins og „verulegum gengisbreytingum“ og „verulegum hækkunum á vöxtum“. Sá munur er þó frá fyrra frumvarpi að ákveðin viðmið er nú að finna í athugasemdum við ákvæðið auk þess sem ráðherra neytendamála er ætlað að útfæra þessi matskenndu viðmið með ítarlegri hætti í reglugerð og eftir atvikum að leita eftir álit eftirlitsaðila á fjármálamarkaði í þeim efnum. Verði slík reglugerð ekki sett má ætla að horft verði til þeirra viðmiða sem kveðið er á um

í athugasemdum við frumvarpið. Með hliðsjón af framansögðu gerir Seðlabankinn að þessu sinni ekki athugasemdir við hina matskenndu hugtakanotkun.

#### Annað

Við vinnslu umsagnarinnar hefur það verið til skoðunar hvort ástæða sé til þess að leggja til breytingu á frumvarpinu svo að þar færi inn ákvæði til breytingar á 4. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Er það vegna þess að í almennri umræðu hefur verið litið til framkvæmdar Seðlabankans varðandi viðmiðunarevnti, sem skv. 4. gr. skulu koma til í þeim takmarkatilvikum þegar vaxtaþrósentu er ekki að finna í samningum, en hlutverk bankans hvað þetta varðar hefur á stundum verið nokkuð misskilið. Er í því sambandi nauðsynlegt að hafa í huga að áralöng og venjubundin framkvæmd Seðlabankans í þessum efnum er sú, að safna aðeins saman upplýsingum um lágmarks útlánavevnti, t.d. af heimasíðum viðskiptabankanna, og leggja þar lægstu vextina til grundvallar viðmiðunarevntunum án þess að frekari efnislegrar skoðunar hafi verið þörf eða töku sérstakrar ákvörðunar um að nauðsynlegt hafi verið að víkja þar frá. Við skoðun málsins hefur hins vegar verið talið, að ekki sé nauðsynlegt að leggja til breytingu á frumvarpinu hvað þetta varðar, og því einungis látið við sitja að ljúka þeirri skoðun með þessari athugasemd.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir  
framkvæmdastjóri