

Reykjavík 24. mars 2015

Alþingi við Austurvöll
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
150 Reykjavík

Varðar: Frumvarp til laga um um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur), 561. mál.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að megintilgangur þess sé að heimildir til að veita erlend lán verði samræmdar með varúðarsjónarmið að leiðarljósi, annars vegar til þess að takmarka óvarða gjaldeyrisáhættu lántaka vegna lántöku og hins vegar til að draga úr áhættu sem fjármálakerfinu stafar af erlendum lánum. SFF gera ekki athugasemdir við meginmarkmið frumvarpsins en samtökin vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við efnahags- og viðskiptanefnd.

I. Skilgreining á erlendum lánum og gildissvið laga um vexti og verðtryggingu

Um 2. gr.

Ákvæðið felur í sér breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 (vaxtalög). Í 1. mgr. 2. gr. er lagt til að nýr kafli bætist við vaxtalögin um erlend lán. Í 2. mgr. 2. gr. er sett fram skilgreining á hvað telst erlent lán, þ.e. bæði lán í erlendri mynt og gengistryggt lán. Hér er mikilvægt að hafa í huga hvert gildissvið vaxtalaganna er en í 1. gr. þeirra segir: „Lög þessi gilda um vexti af peningakröfum á sviði fjármunaréttar og á öðrum sviðum réttarins, eftir því sem við getur átt, svo og um annað endurgjald sem áskilið er eða tekið fyrir lánveitingu eða umliðun skuldar. Lög þessi gilda einnig um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár.“ Eins og ákvæðið og nafn laganna ber með sér tekur gildissvið laganna til vaxta og verðtryggingar lána en að öðru leyti eiga reglur um lánveitingar ekki heima í lögnum. Að mati SFF eiga sérreglur um lánveitingar í erlendri mynt því ekki heima í vaxtalögum þar sem gildissvið laganna nær aðeins til vaxta og verðtryggingar lána.

Þá skýtur skökku við að lánum í erlendum myntum sé blandað saman við lán í íslenskum krónum sem eru verðtryggð miðað við gengi erlendra gjaldmiðla. Af dómum Hæstaréttar, t.a.m. í málum nr. 92 og 153/2010, verður skýrlega ráðið að skuldbindingar í erlendum gjaldmiðlum falla ekki undir ákvæði vaxtalaga og það teljist því ekki til verðtryggingar að lána í erlendum gjaldmiðlum. Heimildir eða takmarkanir á því að lána í erlendum gjaldmiðlum eiga því vart heima í lögum um vexti og verðtryggingu.

Af umfjöllun í greinargerð verður ráðið að ætlunin sé annars vegar að heimila að grundvöllur verðtryggingar geti verið gengi erlendra gjaldmiðla (gengistrygging), til þess að koma til móts við athugasemdir ESA, og hins vegar að þær takmarkanir sem muni verða á heimild til verðtryggingar við gengi gjaldmiðla muni jafnframt vera á heimildum til skuldbindinga í erlendum gjaldmiðlum.

Til að nálgast markmið laganna er lagt til að 1. mgr. verði felld brott en bætt verði við 14. gr. vaxtalaga heimild til þess að grundvöllur verðtryggingar geti verið gengi erlendra gjaldmiðla og/eða gengisvísitalur. Samkvæmt framansögðu er lagt til að við 14. gr. vaxtalaga bætist ný málsgrein sem verður 3. málsgr., svohljóðandi: *Í lánsamningi er þó heimilt að miða við daggengi erlendra gjaldmiðla og/eða gengisvísitalna*.

Önnur leið að sama markmiði væri að mæla fyrir um í nýrri 3. mgr. 14. vaxtalaga að það feli ekki í sér verðtryggingu samkvæmt ákvæði 14. gr. *áð sparifé og lánsfé í erlendum gjaldmiðli eða gjaldmiðlum eða sparifé og lánsfé þar sem höfuðstóll er tilgreindur í íslenskum krónum og endurgreiðslur fylgi daggengi erlenda gjaldmiðla*.

Samkvæmt framangreindu er áð mati SFF rétt að finna ákvæðum sem ætlað er að takmarka lánveitingar í erlendum gjaldmiðli annan stað en í vaxtalögum og liggur þá beinast við að slíku ákvæði verði fundinn staður í lögum um Seðlabanka Íslands, samhliða ákvæði um heimildir Seðlabankans til að setja lánastofnunum reglur um erlend lán. Um það verður fjallað nánar hér á eftir í tengslum við umfjöllun um 3. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. 2. gr. segir: *Heimilt er, nema lög mæli á annan veg, að veita erlend lán. Um erlend lán til neytenda gilda lög um neytendalán*. Áð mati SFF er óþarfi að tilgreina í lögum að heimilt sé að lána í erlendum gjaldmiðlum þar sem slíkt er þegar heimilt, sbr. fjölmarga dóma Hæstaréttar. Því er lagt til að ákvæðið verði felld brott.

Um 1. mgr. 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögfest verði ný grein, sem verði 13. gr. í lögum um Seðlabanka Íslands, sem heimilar Seðlabankanum „áð fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs að setja lánastofnunum reglur um erlend lán samkvæmt skilgreiningu laga um vexti og verðtryggingu.“ Hér áð framan er lagt til að skilgreining vaxtalaga um erlend lán verði felld brott en til að markmið laganna náist er lagt til að tekið verði fram í ákvæðinu að heimild Seðlabanka Íslands nái til þess að „setja lánastofnunum reglur um lán þar sem skuldbinding er í erlendum gjaldmiðlum eða í íslenskum krónum og er fylgir daggengi erlendra gjaldmiðla og/eða gengisvísitalna skv. 3. mgr. 14. gr. laga um vexti og verðtryggingu.“ Með þessari breytingu verður óþarft að skilgreina sérstaklega hugtakið erlent lán í vaxtalögum og fara þannig út fyrir gildissvið þeirra með því að setja þar inn efnisreglur um lánveitingar sem ekki eiga heima í þeim lögum.

II. Heimild Seðlabanka Íslands til að setja lánastofnunum reglur um erlend og gengistryggð lán

Um 3. gr.

Vísáð er til umfjöllunar hér áð framan um 1. mgr. 3. gr. og sett fram tillaga að breytingu á ákvæðinu þar sem lagt er til að Seðlabankinn fái heimildir til að setja lánastofnunum reglur *um lán í erlendum gjaldmiðlum eða í íslenskum krónum sem miðað við daggengi erlendra gjaldmiðla og/eða gengisvísitalna*.

SFF taka undir þau sjónarmið í athugasemdum við 3. gr. þar sem fram kemur að til að mæta aðstæðum sem ógna fjármálastöðugleika geti reynst málefnalegt að Seðlabanki Íslands hafi heimild til, áð fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, að takmarka erlend eða gengistryggð lán til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. SFF eru einnig sammála ummælum í athugasemdum um að aðkoma fjármálastöðugleikaráðs að slíkri reglusetningu sé

mikilvæg til að tryggja að slíkar reglur verði aðeins settar til að mæta aðstæðum sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið.

Þrátt fyrir þessi ummæli í greinargerð telja SFF 3. gr. frumvarpsins fela í sér of viðtækt framsal á löggjafarvaldi til framkvæmdavaldsins án nægilega skýrrar afmörkunar á reglusetningarheimildum Seðlabankans. Orðlag ákvæðisins er opið enda fáir aðilar alfarið „varðir fyrir gjaldeyrisáhættu“. Efast má um hvort slíkt valdframsal standist stjórnarskrá og efni reglna sem settar yrðu á þessum grunni gæti einnig brotið gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Að mati SFF er eðlilegast að fara sömu leið hér á landi og gert hefur verið í Evrópu t.d. í leiðbeiningarreglum EBA um viðbrögð við óvörðum erlendum lánum (Guidelines on capital measures for FX lending to unhedged borrowers under the SREP), gefnar út 20. desember 2013. <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-review-and-evaluation-srep-and-pillar-2/guidelines-on-capital-measures-for-foreign-currency-lending>

Í reglunum er fjallað um varúðarsjónarmið vegna óvarðra lántaka þ.á.m. heimila, í því skyni að draga úr hættu óvarðra lántaka með auknum heimildum eftirlitsaðila. Gerðar eru kröfur um hærri eiginfjárbindingu á lánum til þessara aðila þegar um er að ræða lán með tengingu við gengi erlenda gjaldmiðla, sett er þak á hlutfall slíkra lána af heildarútlánum (10-25%), kröfur eru gerðar um áhættustýringu hvað þetta varðar og kröfur eru gerðar um greiðslumat lánveitanda hjá lántaka. Ekki þykir rétt að Seðlabankinn hafi heimildir til að setja til viðbótar við þetta reglur um framkvæmdaratriði lánveitinga eins og upplýsingaskyldu lánveitanda, hámarksveðhlutföll, tekjur og tryggingar lántaka, greiðslugetu lántaka, lengd lánstíma o.fl.

Samkvæmt framansögðu og með vísan til tillögu hér að framan um að lögfest verði ný 3. mgr. 14. gr. er lagt til að 6. gr. orðist svo:

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein, er verður 13. a., svohljóðandi:

Seðlabanka Íslands er að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs heimilt að setja reglur um lán veitt í erlendum gjaldmiðli eða gengistryggð skv. 3. mgr. 14. gr. laga um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001 sem fjármálaþyrirtæki veita óvörðum lántökum. Með óvörðum lántökum er átt við einstaklinga og lítil eða meðalstór fyrirtæki, sem eru án náttúrulegra gjaldeyrisvarna eða gjaldeyrisvarna í formi fjármálagerninga. Á meðal náttúrulegra gjaldeyrisvarna geta verið tekjur lántaka í erlendum gjaldmiðlum eða erlendar eignir sem standa á móti skuldum.

Markmið reglna skv. 1. málsg. er að draga úr hættu á því að slíkar lánveitingar skapi kerfislæga áhættu í fjármálakerfinu eða ógni fjármálastöðugleika. Í reglunum má kveða á um skilyrði sem varða hærri eiginfjárbindingu á lánum til þessara aðila þegar um er að ræða lán veitt í erlendum gjaldmiðli eða í íslenskum krónum og miða við daggengi erlendra gjaldmiðla og/eða gengisvísitölur, setja þak á hlutfall slíkra lánveitinga af heildarútlánum fjármálaþyrirtækis sem geti numið 10-25%, og að lánveitandi framkvæmi lánshæfismat hjá lántaka. Heimilt er að ákveða að mismunandi ákvæði gildi um einstaka flokka lántaka, s.s. neytendur, fyrirtæki, opinbera aðila og aðila sem opinberir aðilar eru í ábyrgð fyrir.

Í þessu samhengi þykir einnig nauðsynlegt að benda á að við setningu reglna um erlend lán og gengistryggð lán þarf Seðlabankinn sérstaklega að gæta að því að ákvæði þeirra reglna myndu ekki fela í sér takmarkanir á EES-reglum, einkum um frjálsa fjármagnsflutninga og frjálsa þjónustustarfsemi.

III. Heimild Seðlabanka Íslands til að leggja á dagsektir

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að Seðlabanki Íslands fái heimild til að leggja á dagsektir vegna brota á reglum Seðlabankans um erlend lán. Draga má í efa að ákvæði frumvarpsins feli í sér fullnægjandi refsheimild þar sem það veitir það stjórnvaldi takmarkalaus heimild til að ákveða viðurlög við broti á reglum sem það sjálft setur á grunni opinna og matskenndrar heimildar.

IV. 5. gr., a-liður – ný 5. mgr. 10. gr. laga um neytendalán

Í 10. gr. laga um neytendalán er fjallað um lánhæfis- og greiðslumat. Tillaga frumvarpsins bætir við nýrri 4. mgr, sem segir að ef neytanda er veitt erlent lán, að hluta eða öllu leyti, þá skuli ávallt framkvæma greiðslumat óháð fjárhæðarmörkum 2. mgr. (2 milljónir v/ einstaklings). Þá verði óheimilt að veita slíkt lán nema greiðslumatið leiði í ljós að lántaki hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af. Bannregla ákvæðisins byggir á samspili tveggja matskenndra hugtaka, þ.e. „*augljósir fjárhagslegir burðir*“ og „*verulegar breytingar á gengi*“. Um er að ræða afgerandi takmörkun á heimild til að veita erlend lán. Mikilvægt er að löggjafinn setji fram skýrari viðmið hvað þetta varðar þannig að lánveitanda verði mögulegt að sýna fram á að lántaki uppfylli þær kröfur sem gerðar eru. .

V. Erlendir lánveitendur

Að lokum er bent á að við lestur frumvarpsins vakna spurningar um hvort og þá að hvaða marki „erlend lán“ sem veitt eru af erlendum aðilum til íslenskra aðila eða sem veitt er af íslenskum aðilum til erlendra aðila myndu falla undir ákvæði frumvarpsins. Mikilvægt er að löggjafinn marki um það skýrar línur sem ekki ekki fela í sér takmarkanir á EES-reglum, einkum um frjálsa fjármagnsflutninga og frjálsa þjónustustarfsemi.

Virðingarfyllst,



Jóna Björk Guðnadóttir hdl.