



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. janúar 2016
Tilv.: 1512016

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fasteignalán til neytenda, 383. mál.

Samkeppniseftirlitið vísar til erindis efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 8. desember sl., þar sem óskað er umsagnar við frumvarp til laga um fasteignalán til neytenda, 383. mál.

Samkvæmt skýringum með frumvarpinu felur frumvarpið fyrst og fremst í sér upptöku á efnisreglum tilskipunar 2014/17/ESB um lánasamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði (Mortgage Credit Directive, MCD) í íslenskan rétt. Með frumvarpinu er lagt til að gildissvið neytendalánalaga verði þrengt og þar undanskilin fasteignalán til neytenda. Um veitingu fasteignalána til neytenda gildi þá í staðinn ákvæði þessa frumvarps.

I.

Almenn sjónarmið Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið telur að virk samkeppni á sviði íbúðalánveitinga sé einkar mikilvæg þar sem um mikilvægan neytendamarkað er að ræða. Virk samkeppni stuðlar að hagstæðara verði, betri þjónustu og fjölbreyttara vöruúrvali. Heilbrigð samkeppni hefur ennfremur þýðingu fyrir öryggi í rekstri fjármálafyrirtækja og þar með fjármálastöðugleika því samkeppni knýr fjármálafyrirtæki til rekstraraðhalds og hagræðingar sem eykur líkurnar á stöðugum og öruggum rekstri til lengri tíma litið, að því gefnu að þeim lögum og reglum sem um fjármálafyrirtæki gilda sé framfylgt.

Í kjölfar bankahrunsins 2008 hurfu stóru sparisjóðirnir af viðskiptabankamarkaði og einnig hefur smærri sparisjóðum fækkað verulega. Stóru viðskiptabankarnir þrír gnæfa því yfir markaðnum fyrir hefðbundna, alhliða viðskiptabankþjónustu við einstaklinga, á landsvísu. Á sviði íbúðalánaveitinga er þó eftir sem áður til staðar samkeppni frá lífeyrissjóðum og íbúðalánasjóði. Hlutverk Íbúðalánasjóðs hefur verið til endurskoðunar hjá stjórnvöldum en ekki liggur fyrir endanleg útfærsla á því hvernig hlutverki Íbúðalánasjóðs verður hagað til



fram tíðar á íbúðalánamarkaði. Hvað sem því líður telur Samkeppniseftirlitið afar mikilvægt að það frumvarp sem hér um ræðir þrengi ekki að óþörfu að færum annarra en stóru viðskiptabankanna til að keppa á jafnræðisgrundvelli á markaði fyrir veitingu íbúðalána. Í þessu sambandi telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að þess sé gætt að e.a. hertar reglur og aukið eftirlit leiði ekki til þess að erfiðara verði að starfa í samkeppni við viðskiptabankana á sviði íbúðalánveitinga. Í þessu getur m.a. falið að útfæra leikreglur og eftirlit á þann veg að ekki sé stofnað til óþarfs kostnaðar og fyrirhafnar fyrir lánveitendur sem leggja áherslu á einfalda fjármálaþjónustu, samhliða því sem jafnræðissjónarmiða sé gætt.

Samkeppniseftirlitið minnir ennfremur á að í lok árs 2009 beindi eftirlitið þeim tilmælum til forsætisráðherra að tekið yrði upp svokallað samkeppnismat við undirbúning laga og reglna, sbr. álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*. Um er að ræða skilvirka aðferð til þess að leggja mat á hvort lög, reglur eða stjórnvaldsfyrirmæli hindri samkeppni og velja þá leið sem síst hindrar samkeppni, til þess að tryggja þá almannahagsmuni sem um er að tefla. Þessi aðferðafræði stuðlar að einföldun regluverks, þ.e. að það sé sniðið að þeim þörfum sem til er ætlast, en leggi ekki óþarfa byrðar á atvinnulíf.¹

Af lestri frumvarpsins er ekki fullljóst að hvaða marki frumvarpshöfundar hafa haft framangreind sjónarmið að leiðarljósi. Jafnframt er heldur ekki ljóst hvort mat hafi verið lagt á það hvaða svigrúm alþjóðaskuldbindingar kunna að bjóða upp á í því skyni að renna styrkari stoðum undir virka samkeppni á markaðnum umfram það sem kveðið er á um í viðkomandi tilskipun sem til grundvallar liggur lagasetningunni.

Æskilegt væri að frumvarpshöfundar gerðu almennt grein fyrir hvernig framangreindra samkeppnissjónarmiða hefur verið gætt. Tekið skal þó fram að tiltekin ákvæði sem ótvírátt hafa samkeppnislega skírskotun í frumvarpinu voru borin undir Samkeppniseftirlitið af fjármála- og efnahagsráðuneytinu á fyrri stigum. Að mati Samkeppniseftirlitsins var það bæði gagnlegt og uppbyggilegt.

II.

Umsögn varðandi einstakar greinar frumvarpsins

1. Umsögn varðandi 36. gr.

Grein 36 varðar greiðslu lántaka fyrir gjalddaga. Fyrstu þrjár málsgreinar 36. gr. hljóða svo:

„Neytanda er heimilt að standa skil á skuldbindingum sínum samkvæmt samningi um fasteignalán, að öllu leyti eða að hluta, fyrir þann tíma sem umsaminn er. Notfæri neytandi sér heimild þessa á hann rétt á lækkun á heildarlántökukostnaði sem nemur vöxtum og öðrum gjöldum sem greiða átti eftir greiðsludag.

¹ Aðferðafræði samkeppnismats byggir á leiðbeiningum frá OECD (Competition Assessment Toolkit, <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>). Í desember 2015 stóð Samkeppniseftirlitið fyrir sérstökum kynningarfundum um áhrif stjórnvalda á samkeppni, þar sem sérfræðingur samkeppnisdeildar OECD kynnti þessa aðferðafræði. Sjá nánar: <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2730>.



Þegar um er að ræða greiðslu fyrir gjalddaga á lánveitandi rétt á sanngjörnum bótum, uppgreiðslugjaldi, sem byggist á hlutlægum grunni vegna kostnaðar sem hann hefur orðið fyrir og tengist beint greiðslu fyrir gjalddaga, að því tilskildu að greiðslan fyrir gjalddaga sé gerð á tímabili þar sem útlánsvextir eru fastir.

Uppgreiðslugjald má ekki fara yfir 0,2% af fjárhæð endurgreiðslu fyrir hvert heilt ár sem eftir stendur af binditíma vaxta fasteignaláns, þó aldrei hærrí fjárhæð en nemur kostnaði lánveitanda af endurgreiðslunni.“

Uppgreiðslugjald felur eðli máls samkvæmt í sér skiptikostnað og þar með ákveðna hindrun fyrir viðskiptavini sem vilja gera breytingar á fjármögnun og e.a. skipta um þjónustuaðila. Slíkur skiptikostnaður getur því haft neikvæð áhrif á samkeppni. Þess vegna telur Samkeppniseftirlitið að ávallt þurfi að liggja fyrir ríkar efnislegar ástæður fyrir fyrir uppgreiðslugjöldum. Í því sambandi þarf t.d. að meta uppgreiðsluáhættu lánveitanda með hliðsjón af öðrum skilmálum láns.

Samkeppniseftirlitið getur fallist á það að of lágt þak fyrir uppgreiðslugjöld fasteignalána geti leitt til þess að fasteignalán með föstum vöxtum til lengri tíma verði einfaldlega ekki í boði enda er uppgreiðsluáhætta lánveitanda meiri eftir því sem veginn meðallíftími (e. duration) láns er lengri. Reynslan undanfarin ár bendir til að of lágt hámark á uppgreiðslugjöld dragi úr framboði óverðtryggðra langra fasteignalána með föstum vöxtum. Hófleg hækkun þaks fyrir uppgreiðslugjöld fasteignalána myndi þannig auka hvata lánveitanda til að bjóða uppá lengri slík lán. Að þessu leyti verður að fallast á það að efnisleg rök búi að baki þeirri breyttu skipan sem frumvarpið hefur í för með sér.

Samkeppniseftirlitið telur þó að til álita komi að gera greinarmun á uppgreiðslugjaldi eftir því hvort um verðtryggt eða óverðtryggt lán sé að ræða. Þannig mætti skoða sérstaklega hvort sama hámark skuli eiga við um báðar þessar lánategundir. Skuldabréfavextir verðtryggðra lána eru óhjákvæmilega lægri en skuldabréfavextir óverðtryggðra lána þar sem að öllu jöfnu ríkir verðbólga en ekki verðhjöðnun. Sögulega hefur verið umtalsvert flókt á verðbólgu hér á landi en verðbólguáhætta við veitingu verðtryggðra lána er ekki til staðar fyrir lánveitandann. Í framangreindu ljósi virðist koma til álita að hámarksuppgreiðslugjald í tilviki verðtryggðra lána sé lægra heldur en hámarksuppgreiðslugjald í tilviki óverðtryggðra lána.

Varðandi uppgreiðslugjöld er rétt að hafa í huga að ekki er hægt að búast við að hægt sé að reka bankastarfsemi án nokkurrar áhættu. Allri atvinnustarfsemi fylgir nokkur áhætta. Þannig má telja að það væri ekki eðlilegt að lánveitendur væru ætíð að fullu varðir gegn mögulegri uppgreiðsluáhættu gegnum uppgreiðslugjöld. Ætla má að sú breyting sem innleidd er í lögunum um hámarksuppgreiðslugjald ætti að auka hvata lánveitanda til að bjóða lengri óverðtryggð fasteignalán með föstum vöxtum. Fleiri þættir en uppgreiðslugjöld hafa þó áhrif á vilja til að bjóða löng óverðtryggð fasteignalán með föstum vöxtum. Um er að ræða þá þætti sem ráða væntingum lánveitanda á hverjum tíma. Er hér einkum átt við væntingar um þróun vaxta en héraendis eru þær væntingar nátengdar væntingum um það hvernig gengi krónunnar þróast vegna áhrifa gengis á verðlag. Aukinn agi til framtíðar í rekstri ríkis og sveitarfélaga samhliða skynsamlegri og trúverðugri peningamálastjórn og vaxandi fjölbreytileika í útflutningi eru meðal þeirra þátta sem geta með tímanum stuðlað að því að væntingar styrkist um að almennt verðlag geti haldist tiltölulega stöðugt.



Í annarri málsgrein 36. gr. er eins og áður sagði minnst á kostnað sem lánveitandi hefur orðið fyrir og tengist beint greiðslu fyrir gjalddaga. Í skýringum með frumvarpinu er nánar gerð grein fyrir því hvað átt er við með *kostnaði lánveitanda* í þessu samhengi:

„Með kostnaði lánveitanda er átt við muninn á núvirði uppgreiðslunnar miðað við vaxtakjör samkvæmt samningi um fasteignalán og markaðsvexti á sambærilegu fasteignaláni þegar uppgreiðslan á sér stað. Séu markaðsvextir hærri á þeim tíma sem uppgreiðslan á sér stað heldur en vaxtakjör samkvæmt samningi um fasteignalán er lánveitanda ekki heimilt að krefjast uppgreiðslugjalds, enda er kostnaður hans þá enginn samkvæmt fyrrgreindri skilgreiningu.“

Kosturinn við þessa nálgun er sá að mati Samkeppniseftirlitsins að með þessu er komið í veg fyrir að einstaklingar sem greiða inn á lán sín fyrir gjalddaga þurfi ómaklega að greiða uppgreiðslugjald þegar markaðsvextir eru hærri heldur en vaxtakjör lánsins sem þeir eru að greiða upp. Á hinn bóginn gæti sú nálgun við mat á kostnaði lánveitanda sem hér er lýst reynst óskýr í framkvæmd. T.d. getur verið álitamál hvaða „markaðsvexti“ skuli nota til viðmiðunar við mat á núvirði uppgreiðslunnar. Hafa ber í huga að ekki er víst að eitt algilt markaðsverð (markaðsvextir) sé fyrir hendi á hverjum tíma enda þótt líkur séu á að kjörin séu svipuð á sambærilegum lánum milli aðila. Þá er heldur ekki útilokað að mismunandi aðilar noti ólíkar aðferðir við útreikningana.

Eftirtektarvert er að ef lántakendur greiða lán sín upp þegar markaðsvextir eru hærri en vextir lánsins þá fá þeir ekki neina umbun frá lánveitanda líkt og hann fær (í formi uppgreiðslugjalds) ef skuldin er greidd upp þegar markaðsvextir eru lægri en vextir skuldarinnar. Þessi ósamhverfa getur virst órökrétt en vissulega er hvatinn til að greiða upp lán ekki fyrir hendi þegar markaðsvextir eru hærri en vextir lánsins. Engu að síður geta skapast aðstæður, s.s. vegna sölu fasteignar, að skuldir eru greiddar upp þegar markaðsvextir eru hærri en lánsvextir.

Fram kemur í skýringum að við gerð frumvarpsins hafi verið tekið til umræðu að setja inn fast hámark á heildarprósentu uppgreiðslugjalds, t.d. 3% eða 4%, til viðbótar við 0,2% regluna en ekki hafi náðst samstaða um slíka tillögu. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefði slíkt hámark hugsanlega verið til bóta en líklegt er að það myndi hamla gegn því að eins löng óverðtryggð lán yrðu í boði á föstum vöxtum samanborið við að sleppa slíku viðbótarhámarki.

Fjórða málsgrein 36. gr. hljóðar svo:

„Uppgreiðslugjald má að hámarki vera sú vaxtafjárhæð sem neytandi hefði greitt lánveitanda á tímabilinu frá greiðslu fyrir gjalddaga og til loka lánstíma samkvæmt samningi aðila.“

Að mati Samkeppniseftirlitsins þarfnast efni þessarar málsgreinar skýringa, einkum með hliðsjón af því sem segir framur í grein 36 þess efnis að uppgreiðslugjald megi ekki vera hærra en sem svarar kostnaði lánveitanda af endurgreiðslunni. Samkvæmt athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu telst kostnaður lánveitanda vera munurinn á núvirði uppgreiðslunnar miðað við vaxtakjör samkvæmt fasteignalánasamningnum og núvirði



uppgreiðslunnar miðað við markaðsvexti á sambærilegu fasteignaláni þegar uppgreiðslan á sér stað. Með vísan til framangreinds virðist sem umræddri 4. mgr. frumvarpsins sé ofaukið í grein 36.

Samkeppniseftirlitið hefur að öðru leyti ekki athugasemdir við grein 36.

2. Umsögn varðandi ákvæði um greiðslumat

Í 20. gr. frumvarpsins, sem kveður á um framkvæmd lánshæfis- og greiðslumats, segir í 1. mgr. að áður en samningur um fasteignalán sé gerður skuli lánveitandi meta lánshæfi og greiðslugetu neytanda í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur.

Samkeppniseftirlitinu er kunnugt um sjálfstæð fyrirtæki sem hafa hug á að bjóða upp á greiðslumat. Með hliðsjón af því að í ákvæðinu virðist gengið út frá því að lánveitandi sjálfur verði að framkvæma greiðslumatið verður vart önnur ályktun dregin en að með þessu ákvæði sé komið í veg fyrir að samkeppni á þessu verkefnasviði geti farið fram á víðari vettvangi en hjá lánveitendum sjálfum.

Ekki er útilokað að ákveðin hættu geti skapast á því að samkeppni sjálfstæðra aðila á þessu sviði gæti leitt til þess að óeðlilega margir lántakendur fengju jákvæða niðurstöðu úr greiðslumati slíkra sjálfstæðra aðila. Það væri því mikilvægt að slíkir sjálfstæðir aðilar lytu viðeigandi eftirliti. Þá dregur það úr þessari hættu að slíkir sjálfstæðir aðilar yrðu bundnir af ákvæðum reglugerðarinnar sem vísað er til í 20. gr. sem ráðherra setur. Þá má í tengslum við þetta benda á að í 22. gr. segir að niðurstaða greiðslumats feli ekki í sér ákvörðun um lánveitingu. Þar af leiðandi ætti lánveitandi ekki að vera bundinn af greiðslumati sem framkvæmt væri af slíkum þriðja aðila þótt greiðslumatið væri jákvætt.

Í VIII. kafla, 27. gr., er kveðið á um aðgang að gagnagrunni. Þar segir að við lánveitingu skuli lánveitendur frá aðildarríkjum hafa aðgang að innlendum gagnagrunnum um lánshæfi sem notaðir eru til að meta lánshæfi neytenda. Skilyrðin fyrir aðgangi skuli vera án mismununar. Þetta eigi bæði við um opinbera gagnagrunna og gagnagrunna í eigu einkaaðila. Að mati Samkeppniseftirlitsins kemur til greina að kveða einnig á um það í kaflanum að sjálfstæðir aðilar sem sinna mati á lánshæfi skuli einnig hafa slíkan aðgang ef neytendur veita þeim heimild til þess að nálgast fjárhagslegar upplýsingar um sig.

Með vísan til ofangreinds telur Samkeppniseftirlitið rétt að ákvæði 20. gr., og þar af leiðandi aðrar greinar í VI. kafla frumvarpsins, sé tekið til endurskoðunar með hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum. Verði gerðar breytingar á 20. gr. í samræmi við ofangreint væri einnig eðlilegt að taka 27. gr. til endurskoðunar.

3. Umsögn varðandi 25. gr.

Í 25. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Fjármálaeftirlitinu skuli heimilt, að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, að ákveða í reglum hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána. M.a. segir að hámark veðsetningarhlutfalls í reglunum geti numið 60–90% og geti verið mismunandi eftir tegundum lána og hópum neytenda.



Framangreind heimild felur samkvæmt efni sínu í sér varúðarreglu og getur sem slík átt rétt á sér. Beiting hennar getur hins vegar haft þau áhrif að möguleikar sumra lánveitenda til þess að veita lán skerðast en annarra ekki í sama mæli. Þannig kynni óþarflega lágt hámarksveðsetningarhlutfall að styrkja stöðu banka í samkeppni við aðila sem sérhæfa sig á sviði íbúðalána ef neytendur myndu í auknum mæli taka neytendalán til að fjármagna það sem uppá vantar til kaupa á fasteign, sbr. það sem fram kemur í skýringum með frumvarpinu um stöðu mála í Danmörku:

„Hámarksveðsetningarhlutfall láns frá fasteignalánabanka fyrir húsnæði til eigin nota í Danmörku er 80%, en að auki er hámarks lengd lána 30 ár. Svo virðist sem þau 20% sem eftir standa séu þó í sumum tilfellum fjármöggnuð af bönkum í gegnum neytendalán. Þannig er raunverulegt veðsetningarhlutfall heimila oft mun hærra en 80% í Danmörku.“

Þá telur Samkeppniseftirlitið rétt að vekja athygli á því að ef heimildinni yrði beitt til fulls, þ.e. ef 60% hámarksveðhlutfall yrði sett með almennum hætti, myndi það hafa mjög mikil áhrif á verð fasteigna og/eða skapa hættu á að fasteignaviðskipti stöðvist (markaðurinn frjósi). Það er því ljóst að beiting þessa stýritækis er vandmeðfarin. Þá virðist sem beiting heimildarinnar gæti hamlað gegn því að stór hópur skuldara gæti neytt færiss á að endurfjármagna lán sín á hagstæðari kjörum við vaxtalækkun ef hámarksveðhlutfall yrði sett mjög neðarlega. Slíkt myndi hafa í för með hindrun gegn því að lántakendur gætu endurfjármagnað lán sín hjá þeim aðila sem býður hagstæðustu kjör og þannig unnið gegn virkri samkeppni á fasteignalánamarkaði. Samkvæmt því sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu er lægsta hámarksveðhlutfall sem í gildi er í grannríkjum Íslands 80% en algengast virðist að það sé 85%. Með hliðsjón af framangreindu mætti taka endurskoðunar hvort heimildin sem felst í 1. og 2. mgr. 25. gr. frumvarpsins kunni að vera full viðtæk. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að fleiri leiðir eru fyrir hendi til þess að ná fram þeim fjármálastöðugleikamarkmiðum sem um er ræða heldur en innleiðing hámarksveðsetningarhlutfalls.

Samkeppniseftirlitið telur með vísan til framangreinds að æskilegt væri að beiting heimildarinnar yrði háð ítarlegum verklagsreglum og jafnframt mætti taka til athugunar hvort æskilegt væri að hækka hámarksbilið sem fram kemur í 2. mgr. 25. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti ber að mati Samkeppniseftirlitsins að hafa í huga hvernig beiting heimildarinnar getur leitt til þess að möguleikar sumra lánveitenda til þess að veita lán skerðast en annarra ekki í sama mæli.

III.

Tillaga að innleiðingu viðbótarákvæðis í frumvarpið

Við veitingu fasteignalána hefur lengi tíðkast að innheimta svonefnt lántökugjald sem jafnan er hlutfall af lánsfjárhæð. Þar sem lán fyrir kaupum á fasteignum fela yfirleitt í sér afar háar fjárhæðir er viðkomandi hlutfall yfirleitt mjög há fjárhæð í krónum talið og langt umfram það sem hægt væri að réttlæta á grundvelli kostnaðar við skjalagerð og afgreiðslu lánsins. Í raun er um forvexti að ræða sem hafa hliðstæðan skiptikostnað í för með sér fyrir lántakendur og stimpilgjaldið sem nú hefur verið aflagt. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að taka þóknunar í formi forvaxta við veitingu íbúðalána dragi úr



virgni lántakenda til að leita bestu kjara á íbúðalánamarkaði sem skaðar samkeppni á markaðnum. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru engin málefnaleg rök fyrir því að forvextir séu innheimtir við veitingu íbúðalána. Ekki fæst séð að gjald sem þetta sé hagkvæm leið til þess að verðleggja áhættu lánveitanda.

Samkeppniseftirlitið telur að nýta ætti tækifærið nú við innleiðingu sérstakra laga um fasteignalán til að innleiða ákvæði sem fæli í sér bann við því að innheimtir séu forvextir eða ígildi þeirra við veitingu fasteignalána. Samkeppniseftirlitið telur að markaðurinn myndi virka betur ef gjöld við töku íbúðalána (hverju nafni sem kunna að nefnast) væru föst krónutala sem tæki mið af kostnaði við skjalagerð og afgreiðslu láns en sé ekki hlutfall af lánsfjárhæð eins og hingað til hefur tíðkast.

IV. Lokaorð

Í heildina tekið telur Samkeppniseftirlitið að frumvarpið feli í sér jákvæð skref fyrir íbúðalánamarkað. Eins og framan greinir leggst Samkeppniseftirlitið ekki gegn ákvæðum um hámarksuppgreiðslugjöld á grundvelli þeirrar útfærslu sem lögð er til í 36. gr. frumvarpsins, en Samkeppniseftirlitið bendir á tiltekna þætti sem mætti skoða nánar í þessu sambandi. Einnig hefur Samkeppniseftirlitið ábendingar varðandi ákvæði um greiðslumat og hámarksveðhlutfall. Þá leggur Samkeppniseftirlitið til að innleitt verði ákvæði sem taki á innheimtu forvaxta eða lántökugjalda, sbr. kafla III hér að framan. Sú breyting væri til þess fallin að auka virkni fasteignalánamarkaðarins almenningi til hagsbóta þar sem við það myndi hreyfanleiki viðskiptavina aukast sem aftur myndi efla samkeppni á milli íbúðalánveitenda. Upplagt er að innleiða slíka breytingu í tengslum við þetta frumvarp.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Ólafur Þorsteinsson