

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

Frá félagsmálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðjón Bragason og Inga Val Jóhannsson frá félagsmálaráðuneyti, Guðmund Bjarnason og Jóhann Jóhannsson frá Íbúðalánasjóði, Árna Pál Arnason lögmenn, Arnór Sighvatsson frá Seðlabanka Íslands, Pál Gunnar Pálsson og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirliti, Tryggva Þór Herbertsson og Axel Hall frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Hallgrím Guðmundsson og Sigurð Guðmundsson frá fjármálaráðuneyti, Guðmund Sigurðsson frá Samkeppnisstofnun, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja og Grétar Jónasson og Hauk Geir Garðarsson frá Félagi fasteignasala.

Meginefni frumvarps þessa er að hámarkslánshlutfall á lánum sem Íbúðalánasjóður veitir hækkar í allt að 90% af matsverði eignar. Félagsmálaráðherra verður áfram heimilt að ákveða hámarkslán með reglugerð, en slíka heimild hefur hann haft frá setningu laga nr. 44/1998. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ráðherra muni áfram hafa svigrúm til innleiðingar breytinga á fjárhæðinni í reglugerð og að þegar breytingin verði komin til framkvæmda að fullu nemi hámarkslánsfjárhæð Íbúðalánasjóðs 90% af verði hóflegs íbúðarhúsnæðis. Þar sem almennar lánsheimildir hækka í 90% falla úr gildi lagaákvæði um veitingu svonefndra viðbótarlána fyrir efnaminni einstaklinga. Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að leigumarkaðurinn verði efldur með því að Íbúðalánasjóður geti boðið tvenns konar lán til byggingar leiguhúsnæðis; annars vegar lán með breytanlegum vöxtum og hins vegar lán með föstum vöxtum. Í síðarnefnda tilvikinu verður ekki um uppgreiðsluheimild að ræða.

Miklar hræringar hafa orðið á húsnæðismarkaði upp á síðkastið, eða allt frá því að boðað var að hámarkslánshlutfall lána Íbúðalánasjóðs yrði hækkað í allt að 90% af matsverði eignar. Af þeim skriflegu umsögnum sem nefndinni hafa borist má ráða að skiptar skoðanir séu um það hvaða hlutverki Íbúðalánasjóður eigi að gegna, nú þegar viðskiptabankar og sparisjóðir hafa haslað sér völl á húsnæðismarkaði og eru farnir að bjóða allt að 100% lán til kaupa á íbúðarhúsnæði með litlum takmörkunum á hámarksfjárhæð. Telja sumir mikilvægt að styrkja Íbúðalánasjóð svo hann geti áfram verið raunverulegur valkostur fyrir fólk í fasteignakaupum. Aðrir telja hins vegar að hlutverk sjóðsins eigi fremur að einskorðast við það að gegna félagslegu hlutverki, svo sem að sinna lánveitingum til hinna efnaminni og lánveitingum á landsbyggðinni. Varðandi starfsemi Íbúðalánasjóðs hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) með ákvörðun frá 11. ágúst 2004 skorið úr um að starfsemi sjóðsins samræmist ákvæðum EES-samningsins. Í niðurstöðu sinni hafnaði ESA kvörtun Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) þess efnis að starfsskilyrði Íbúðalánasjóðs raski eðlilegri og virkri samkeppni banka á íslenskum lánamarkaði. Nú hefur SBV áfrýjað þeim úrskurði til EFTA-dómstólsins til að fá endanlega úr því skorið hvort núverandi fyrirkomulag gangi gegn ríkisstyrkjareglum EES-samningsins eða ekki, sbr. fréttatilkynningu SBV 23. nóvember sl.

Vert er að vekja athygli á 8. gr. frumvarpsins en samkvæmt henni verður bætt við ákvæði til bráðabirgða. Í því er fjallað um þau tilvik þegar eigendaskipti verða á eign sem á hvílir viðbótarlán. Með ákvæðinu er sú regla lögfest að leita skuli samþykkis Íbúðalánasjóðs um yfirtöku nýs eiganda á þeim lánum sem ætlað er að hvíli áfram á eign. Í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpinu kemur fram að Íbúðalánasjóði skuli tilkynnt um yfirtöku láns. Lagatextinn gengur framur ummælum í athugasemdunum en rétt þykir að hnykkja á þeim skilningi að leitað verði eftir samþykki Íbúðalánasjóðs um yfirtöku nýs eiganda þegar um viðbótarlán er að ræða.

Nefndin vill benda á að sú fyrirgreiðsla sem Íbúðalánasjóður veitir er forsenda fyrir jöfnum aðgangi að lánsfé til fasteignakaupa óháð búsetu eða fjárhagslegri forsögu einstaklinga. Markmiðið með hækkun láns hlutfalls er að auðvelda kaupendum minni og meðalstórra fasteigna að fá heildstæða fjármögnun til slíkra kaupa. Nefndin telur að Íbúðalánasjóður hafi áfram mikilvægu hlutverki að gegna á húsnæðismarkaði, ekki síst þar sem lítil, sem engin, reynsla er komin á húsnæðislánveitingar viðskiptabankanna. Þó ber að fagna þeirri samkeppni sem fram er komin þar sem hún hefur leitt til þess að vextir á lánum til húsnæðis-kaupa hafa lækkað. Hins vegar er nauðsynlegt að stíga varlega til jarðar í þessum efnum og hafa ýmis aðvörunarorð komið fram sem hafa verið rædd á fundum nefndarinnar.

Má þar fyrst nefna að með auknu lánsfjárframboði má telja líklegt að fasteignaverð hækki meira en það hefur gert undanfarna mánuði. Nú þegar viðskiptabankarnir eru farnir að bjóða lán til húsnæðis-kaupa og veita allt að 100% lán til þeirra með litlum takmörkunum á hámarksfjárhæð má hins vegar halda því fram að hækkun lána hjá Íbúðalánasjóði í 90% af matsverði eignar hafi lítil, sem engin, áhrif á fasteignaverð. Fram hefur komið frá ýmsum umsagnaraðilum að hófleg hækkun hámarksfjárhæðar umfram það sem nú er gert ráð fyrir breyti litlu varðandi þensluáhrif vegna þeirra lánamöguleika sem nú bjóðast hjá bönkunum. Hins vegar var varað við því að Íbúðalánasjóður fari í of mikla samkeppni við viðskiptabankana.

Jafnframt verður að telja að með auknu framboði á lánsfé aukist líkur á mikilli skuldsetningu heimilanna. Þannig getur verið hætta á að einstaklingar eða fjölskyldur sem ekki hafa ráð til, festi kaup á húsnæði með mikilli skuldsetningu sem verður svo jafnvel ekki hægt að standa undir. Í framhaldi af þessu má benda á mikilvægi þess að lántakendur séu upplýstir um þá áhættu sem í því felst að fá lánað allt að 90% af matsverði eignar. Áhættan af slíkri fjárfestingu er talsverð, en enn meiri áhætta er hins vegar í því fólgin að taka lán fyrir 100% af matsverði fasteignar eins og viðskiptabankar og sparisjóðir hafa boðið. Einnig hafa heyrst aðvörunarorð um að sökum mikillar þenslu á fasteignamarkaði þessa stundina geti þeir sem nú taka lán til húsnæðis-kaupa lent í því á næstu árum að eigið fé sem bundið er í fasteign þeirra verði neikvætt og eignir þeirra yfirveðsettar. Slík þróun gæti leitt til þess að skuldarar lendi í miklum fjárhagslegum vanda. Fjöldamörg dæmi má nefna frá nágrennalöndunum þar sem fasteignaverð hefur farið lækkandi. Má þar til dæmis nefna Noreg þar sem verð á fasteignum lækkaði um 48% á árunum 1986–93 og Finnland þar sem raunlækkun var yfir 50% á árunum 1989–93. Jafnframt má nefna að í Bretlandi lækkaði fasteignaverð um tæp 30% á árunum 1989–93. Talið er að meðaltal af niðursveiflum fasteignaverðs í 29 tilfellum sé um 15–17%.

Þá má benda á að lánveitingar viðskiptabankanna hafa sætt takmörkunum að því leyti að boðið er upp á lægra láns hlutfall á landsbyggðinni, þ.e. utan helstu þéttbýlissvæða. Telja verður æskilegt að landsmenn allir búi við jafnræði í þessum efnum og geti haft aðgang að lánsfjármagni til kaupa á íbúðarhúsnæði á sömu eða svipuðum kjörum, en frumvarp þetta styrkir sannarlega slík sjónarmið. Auk þess er æskilegt að Íbúðalánasjóður verði áfram á

hinum almenna markaði þar til lengri reynsla er komin á lánveitingar viðskiptabanka og sparisjóða á þessu sviði og ljóst þykir að þeir geti boðið lán til fasteignakaupa á jafngóðum kjörum og og þeir hafa boðið undanfarna mánuði.

Í nefndinni var rætt um hvaða möguleika Íbúðalánasjóður hefði til að mæta þörfum fólks með eldri óhagstæðari lán frá sjóðnum og til að verja sjóðinn uppgreiðslu. Fram kom af hálfu fulltrúa félagsmálaráðuneytis að kannaðir yrði möguleikar þess að heimila sjóðnum að fallast á takmarkaðar veðsetningar framfar eldri lánnum sjóðsins.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir því að hámarkslánsfjárhæð Íbúðalánasjóðs nemi 90% af verði „hóflegs íbúðarhúsnæðis“. Hefur félagsmálaráðherra heimild til að ákvarða hámarksfjárhæð lánveitingar með reglugerð. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að hámarkslánsfjárhæð verði 13 millj. kr. við gildistöku laga þessara og haldi síðan áfram að hækka á kjörtímabilinu.

Í eftirfarandi töflu má sjá meðalupphæð þinglýstra kaupsamninga frá sl. októbermánuði og er upphæðum skipt niður eftir stærð eignar og því hvort fasteign er á höfuðborgarsvæðinu eða landsbyggðinni.

Stærð í fermetrum	Verð í þús. kr., höfuðborgarsvæði	Verð í þús kr., landsbyggð
70–90	12.411	8.579
90–110	14.582	9.975
110–130	16.620	9.187
130–150	19.493	11.258
Sérbýli	27.428	12.506

Nefndin leggur til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

1. Lagt er til að við bætist ný grein sem verði 4. gr. en þar segir að íbúðabréf skuli gefin út sem framseljanleg rafrænt eignaskráð verðbréf.

Hér er aðeins um tæknilegt atriði að ræða sem þó skiptir máli til að eyða hugsanlegri óvissu við framkvæmd útboða íbúðabréfa. Þörf er á þessari breytingu til að taka skýrt fram að markmið ákvæðisins er að tryggja að íbúðabréf séu rafréf, óháð því hvort þau eru skráð í Verðbréfaskráningu Íslands eða hjá öðrum verðbréfaskráningum, svo sem hjá Euroclear, eins og nú er.

2. Lagt er til að við bætist ný grein sem verði 5. gr. Samkvæmt henni getur ráðherra heimilað Íbúðalánasjóði með reglugerð að bjóða skuldurum ÍLS-veðbréfa að afsala sér rétti til að greiða upp lán eða greiða aukaafborganir gegn því að greiða lægri vexti.

Með þessari breytingu getur félagsmálaráðherra heimilað Íbúðalánasjóði sama svigrúm við lánveitingar og aðrar fjármálastofnanir njóta samkvæmt almennum lögum á hverjum tíma, nú lög um neytendalán, nr. 121/1994, með síðari breytingum. Nokkur óvissa ríkir um heimildir fjármálastofnana í þessum efnunum og hefur Samkeppnisstofnun málið til skoðunar. Þar til niðurstaða í því máli liggur fyrir telur nefndin rétt að beðið verði með setningu reglugerðar á grundvelli þessa ákvæðis. Jafnframt vill nefndin taka fram að augljóst er að efni slíkrar reglugerðar hlýtur að taka mið af niðurstöðu Samkeppnisstofnunar í málinu.

3. Lögð er til breyting á 5. gr., sem verður 7. gr., þess efnis að vextir af lánnum til leigu-íbúða geti verið fastir eða breytilegir. Fastir vextir munu ákveðast á sama hátt og vextir ÍLS-veðbréfa en Íbúðalánasjóður skal ákveða breytilega vexti við gerð fjárhagsáætlunar ár hvert.

Breyting þessi er til samræmis við nýja 5. gr. frumvarpsins. Lán til leiguíbúða eru ekki háð ákvæðum laga um neytendalán, nr. 121/1994, en rétt þykir að ákvörðun um þóknun fyrir uppgreiðslu láns verði bundin í reglugerð á sama hátt og mælt er fyrir um í 5. gr.

4. Lögð er til breyting á 1. mgr. 9. gr. og er þar lagt til að lögin öðlist þegar gildi.

Leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Jóhanna Sigurðardóttir, Gunnar Örlygsson og Katrín Júlíusdóttir skrifa undir álit þetta með fyrirvara um einstaka þætti málsins, t.d. uppgreiðsluálag, og leggja einnig megináherslu á hækkun hámarkslánsfjárhæðar. Áskilur minni hlutinn sér rétt í því sambandi til að styðja og flytja breytingartillögur.

Álfheiður Ingadóttir sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er hún samþykkt álit þessu en tekur undir sjónarmið minni hlutans.

Alþingi, 30. nóv. 2004.

Siv Friðleifsdóttir,
form., frsm.

Einar K. Guðfinnsson.

Jóhanna Sigurðardóttir,
með fyrirvara.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Gunnar Örlygsson,
með fyrirvara.

Pétur H. Blöndal.

Birkir Jón Jónsson.

Katrín Júlíusdóttir,
með fyrirvara.

Fylgiskjal.*Fasteignamat ríkisins:***Meðalupphæð þinglýstra kaupsamninga
frá janúar 2003 til nóvember 2004.***

Ár	Mán.	Íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæði Meðalupphæð				Íbúðarhúsnæði utan höfuðborgarsvæðis Meðalupphæð			
		Meðal- flm.	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	Samnings, þús. kr.	Meðal- flm.	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	Samnings, þús. kr.
		70–90 m²				70–90 m²			
2003	1	80	1970	85	10.459	80	1970	23	7.522
2003	2	80	1968	146	10.621	81	1973	29	7.131
2003	3	81	1971	151	10.774	80	1973	30	7.491
2003	4	80	1969	114	10.687	79	1963	39	6.841
2003	5	80	1966	122	10.832	82	1973	22	7.536
2003	6	79	1970	115	10.840	80	1965	27	6.290
2003	7	81	1972	201	11.229	79	1962	45	7.382
2003	8	81	1967	110	11.493	81	1970	25	7.335
2003	9	81	1972	141	11.132	80	1969	48	7.018
2003	10	80	1969	176	10.914	80	1973	39	7.786
2003	11	81	1971	120	11.174	80	1974	45	7.164
2003	12	81	1975	102	11.312	80	1972	26	6.749
2004	1	80	1969	93	11.226	81	1967	23	7.248
2004	2	79	1972	120	11.544	80	1970	28	7.431
2004	3	80	1968	138	11.388	78	1972	40	7.429
2004	4	79	1971	108	11.826	78	1964	20	7.014
2004	5	81	1970	123	11.907	81	1965	30	8.343
2004	6	80	1971	152	11.792	80	1971	33	7.718
2004	7	81	1972	125	12.135	79	1974	35	7.948
2004	8	80	1970	142	11.939	80	1969	47	6.979
2004	9	80	1969	183	12.164	81	1968	41	7.490
2004	10	80	1974	188	12.411	81	1974	47	8.579
2004	11	81	1972	65	12.782	82	1969	6	8.700
		90–110 m²				90–110 m²			
2003	1	102	1975	67	12.696	99	1969	20	7.131
2003	2	100	1978	108	12.502	101	1965	25	7.984
2003	3	99	1972	123	12.386	100	1966	27	8.567
2003	4	100	1977	112	12.663	100	1964	34	7.966
2003	5	100	1977	102	12.729	101	1973	19	8.717
2003	6	99	1973	109	12.987	103	1971	26	8.875
2003	7	100	1975	148	12.612	100	1973	42	8.469
2003	8	100	1980	99	12.812	102	1964	27	8.279
2003	9	100	1977	158	12.779	99	1973	35	9.209
2003	10	100	1978	153	12.829	101	1975	35	8.433
2003	11	100	1977	113	13.104	100	1971	28	7.771
2003	12	100	1978	109	12.818	101	1964	26	7.743

Ár	Mán.	Íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæði Meðalupphæð				Íbúðarhúsnæði utan höfuðborgarsvæðis Meðalupphæð			
		Meðal- flm.	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	samnings, þús. kr.	Meðal- flm.	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	samnings, þús. kr.
2004	1	100	1979	89	13.265	99	1974	16	9.533
2004	2	101	1980	112	13.584	101	1972	40	9.062
2004	3	100	1978	137	13.762	99	1972	37	9.167
2004	4	99	1977	105	13.421	100	1975	24	9.436
2004	5	100	1976	144	13.675	99	1968	51	9.069
2004	6	100	1976	158	13.781	100	1964	33	9.415
2004	7	99	1976	109	13.984	101	1975	34	8.897
2004	8	99	1978	112	14.018	98	1976	34	9.649
2004	9	99	1977	186	14.201	100	1969	41	9.517
2004	10	100	1984	211	14.582	100	1967	45	9.975
2004	11	99	1983	58	14.681	99	1982	16	10.619

110–130 m ²					110–130 m ²				
2003	1	117	1973	44	14.475	121	1966	20	7.770
2003	2	120	1975	48	13.968	120	1955	19	7.904
2003	3	119	1974	85	14.526	119	1968	19	8.912
2003	4	118	1979	72	14.541	121	1971	32	9.765
2003	5	118	1976	65	14.589	121	1970	28	8.998
2003	6	119	1975	60	14.537	120	1966	21	8.844
2003	7	120	1974	81	14.559	120	1970	29	9.871
2003	8	118	1978	81	14.507	119	1957	24	8.590
2003	9	119	1980	98	15.018	118	1964	34	9.287
2003	10	120	1983	92	14.948	119	1972	39	9.413
2003	11	120	1976	84	14.831	118	1978	24	9.953
2003	12	119	1978	63	14.780	121	1975	30	9.391
2004	1	119	1976	51	14.661	119	1965	20	9.515
2004	2	119	1976	79	15.363	120	1963	35	8.393
2004	3	120	1981	78	15.419	121	1969	28	8.953
2004	4	119	1979	79	15.556	121	1967	19	9.158
2004	5	119	1984	78	15.912	120	1957	19	7.626
2004	6	119	1977	108	15.841	118	1963	24	7.544
2004	7	119	1984	78	16.542	117	1958	13	8.968
2004	8	121	1984	89	16.667	121	1966	31	9.711
2004	9	119	1983	152	16.697	120	1963	42	9.725
2004	10	119	1985	122	16.620	121	1965	33	9.187
2004	11	119	1987	39	17.178	117	1982	8	12.581

130–150 m ²					130–150 m ²				
2003	1	140	1973	26	15.550	140	1971	28	10.759
2003	2	139	1975	42	15.373	141	1970	31	11.008
2003	3	142	1973	43	16.188	143	1973	31	10.747
2003	4	140	1975	42	15.631	139	1969	22	10.777
2003	5	139	1969	34	16.234	142	1964	26	9.863
2003	6	139	1973	47	16.559	143	1963	25	8.608
2003	7	138	1975	58	15.865	138	1971	32	10.984
2003	8	139	1980	58	16.731	138	1963	22	10.359
2003	9	140	1976	51	16.547	141	1972	19	11.495
2003	10	139	1976	51	17.183	140	1973	34	11.721
2003	11	140	1979	41	17.793	141	1970	19	10.583

Ár	Mán.	Íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæði Meðalupphæð				Íbúðarhúsnæði utan höfuðborgarsvæðis Meðalupphæð			
		Meðal- flm.	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	samnings, þús. kr.	Meðal- flm	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	samnings, þús. kr.
2003	12	139	1974	40	16.772	141	1970	17	10.794
2004	1	139	1982	27	16.945	138	1969	16	9.125
2004	2	139	1985	50	17.366	141	1969	22	10.421
2004	3	140	1985	62	17.481	141	1965	26	10.865
2004	4	140	1977	52	17.791	140	1967	32	11.207
2004	5	139	1979	63	17.089	140	1967	45	11.571
2004	6	141	1976	47	18.144	141	1965	19	11.144
2004	7	141	1976	47	18.147	139	1966	21	10.855
2004	8	140	1981	57	18.245	141	1967	36	11.364
2004	9	138	1980	81	19.039	140	1967	27	13.193
2004	10	140	1986	98	19.493	142	1971	26	11.258
2004	11	136	1982	24	19.285	140	1973	10	11.097

Ár	Mán.	Sérbýli á höfuðborgarsvæði Meðalupphæð				Sérbýli utan höfuðborgarsvæðis Meðalupphæð			
		Meðal- flm.	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	samnings, þús. kr.	Meðal- flm	Meðalbygg- ingarár	Fjöldi samn.	samnings, þús. kr.
2003	1	196	1970	66	20.109	154	1968	90	9.724
2003	2	186	1976	94	20.110	153	1971	94	10.301
2003	3	187	1975	110	20.379	163	1966	131	10.325
2003	4	196	1974	97	21.305	151	1969	118	10.728
2003	5	195	1973	100	20.857	172	1969	131	12.475
2003	6	185	1974	93	20.781	174	1968	113	10.248
2003	7	189	1977	138	20.822	159	1970	150	10.626
2003	8	202	1977	108	22.660	160	1965	116	10.971
2003	9	211	1971	117	23.724	162	1966	132	10.206
2003	10	194	1975	130	21.500	154	1970	145	10.743
2003	11	191	1975	90	22.836	187	1968	124	11.245
2003	12	203	1976	83	22.649	165	1970	101	10.695
2004	1	199	1976	65	22.858	157	1968	71	11.091
2004	2	194	1978	75	21.391	159	1970	120	11.845
2004	3	193	1977	120	22.955	164	1968	134	11.315
2004	4	198	1977	84	23.709	163	1967	122	11.968
2004	5	191	1976	124	22.832	168	1969	173	12.593
2004	6	197	1976	126	24.533	168	1968	137	12.092
2004	7	183	1976	82	23.959	159	1968	112	11.633
2004	8	180	1975	90	23.657	150	1968	139	11.205
2004	9	200	1975	153	26.756	163	1965	157	11.911
2004	10	206	1977	148	27.428	156	1968	152	12.506
2004	11	214	1974	35	28.571	154	1969	27	12.975

*Samningar fyrir nóvember 2004 hafa ekki allir borist Fasteignamatínu.