

Félagsmálaráðherra,
hr. Árni Magnússon,
Félagsmálaráðuneytinu,
Hafnarhúsi
150 Reykjavík.

Reykjavík, 3. október 2003.

Félagsmálaráðuneytið hefur óskað eftir álitinu mínu á því hvort starfsumgjörð Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum), sbr. lög nr. 2/1993. Þá hefur verið óskað eftir umfjöllun um það hvort það samrýmdist sömu skuldbindingum ef Íbúðalánasjóði yrði heimilað að hækka lánshlutfall til almennra íbúðakaupa í allt að 90% af kaupverði íbúða.

Í álitinu því sem hér fer á eftir er leitast við að svara þessum spurningum. Í upphafi er fjallað stuttlega um Íbúðalánasjóð, starfsemi hans og þann lagaramma sem gildir um stofnunina. Næst verður fjallað um úrlausn Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og EFTA-dómstólsins á ágreiningi um starfsumhverfi norska Húsbankans, en hún gefur nokkrar leiðbeiningar um viðmið þau sem EFTA-dómstóllinn og ESA beita í umfjöllun um opinberar stofnanir á sviði húsnæðismála. Jafnframt verður fjallað um niðurstöðu í athugun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ESB) á ríkisaðstoð til þýskra og austurrískra banka. Þá er fjallað um helstu lagasjónarmið sem máli skipta við mat á lögmæti þeirrar þjónustu sem Íbúðalánasjóður veitir út frá Evrópurétti, í ljósi dómafordæma og lagaskilgreininga. Að síðustu verður sett fram niðurstaða um starfsemi Íbúðalánasjóðs út frá Evrópurétti og um aukningu lánshlutfalls í því samhengi. Þá verður fjallað um helstu valkosti við framkvæmd breytingarinnar út frá Evrópurétti og sett fram tillaga um áframhaldandi vinnu við málið.

Álit þetta er unnið út frá fyrirliggjandi gögnum, sem vísað er til í álitinu.

I.

Íbúðalánasjóður var settur á fót með lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál. Sjóðurinn tók við starfsemi Húsnæðisstofnunar ríkisins, Byggingarsjóðs ríkisins og Byggingarsjóðs verkamanna, samkvæmt 52. og 53. gr. laganna. Verkefni Íbúðalánasjóðs eru samkvæmt 9. gr.:

1. Að annast lánveitingar og sinna húsbréfavíðskiptum í samræmi við ákvæði laganna.
2. Að annast lánveitingar til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði.
3. Að hafa umsjón með fjárhag, rekstri og annarri starfsemi Íbúðalánasjóðs og gæta þess að sjóðurinn starfi í samræmi við gildandi lög og reglugerðir.

4. Að gera fjárhagsáætlun fyrir sjóðinn í samræmi við ákvæði fjárlaga þar sem fram komi sundurliðaður áætlaður rekstrarkostnaður.
5. Að koma á framfæri við almenning upplýsingum um hlutverk og þjónustu Íbúðalánasjóðs.
6. Að stuðla að tækninýjungum og öðrum umbótum í byggingariðnaði, m.a. með veitingu lána eða styrkja samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur.
7. Að fylgjast með íbúðapörf í landinu og áætlanagerð sveitarfélaga um þörf á íbúðarhúsnæði.
8. Að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur sjóðnum með reglugerð á sviði húsnæðismála.

Fyrirkomulag lánveitinga Íbúðalánasjóðs til einstaklinga byggir á svokölluðu húsbrefakerfi, sem komið var á með lögum nr. 76/1989. Í kerfinu felst að húsbrefadeild Íbúðalánasjóðs (áður húsbrefadeild Byggingarsjóðs ríkisins) gefur út markaðshæf skuldabréf (húsbréf) með ríkisábyrgð, sem kaupendur fá í sínar hendur í skiptum fyrir fasteignaveðbréf. Húsbréfin eru síðan notuð sem greiðslueyri í fasteignaviðskiptum og ganga kaupum og sölum á skuldabréfamarkaði. Bréfin bera fasta vexti, en ávöxtunarkrafa á markaði ræður í reynd endanlegu vaxtastigi sem kaupendur bera í formi yfirverðs eða affalla frá nafnverði bréfanna. Nokkrir samverkandi þættir valda því að vaxtakjör af fjármögnun í formi húsbréfa eru mun lægri en almennt tíðkast í útlánnum hjá lánastofnunum. Þar má nefna ríkisábyrgðina og stærð skuldabréfasafnsins, sem tryggir seljanleika bréfanna á almennum markaði. Þá hefur eftirspurn erlendra aðila eftir húsbréfum á markaði aukist á undanförunum árum og haft áhrif til lækkunar ávöxtunarkröfu. Húsbrefakerfið byggir því ekki á opinberum framlögum til húsnæðislánastofnunar sem sinnir hefðbundinni útlánastarfsemi, heldur fjármagnar kerfið sig sjálft á frjálsum skuldabréfamarkaði.

Forsaga húsbrefakerfisins skiptir máli í þessu sambandi. Séreignastefna hefur einkennt íslenskan húsnæðismarkað áratugum saman. Opinberar lánveitingar til íbúðakaupa jukust stig af stigi og tóku stórt stökk upp á við með breytingum á opinbera húsnæðislánakerfinu árið 1986. Lífeyrissjóðirnir keyptu skuldabréf af ríkinu til að fjármagna kerfið og síðan veitti Byggingarsjóður ríkisins niðurgreidd lán, en lánshæfi var háð aðild að lífeyrissjóði. Strax á fyrstu misserum hins nýja kerfis varð ljóst að fjármögnun þess var verulegum vandkvæðum bundin, enda eftirspurn eftir lánnum gifurleg. Hugmyndafræðin að baki húsbrefakerfinu byggði á því að koma á sjálfbærni skuldabrefakerfi, sem skapaði forsendur til að markaðurinn fjármagnaði íbúðalán en félagslegri aðstoð til íbúðakaupa yrði komið fyrir í skattkerfinu. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 76/1989¹ var fjallað ítarlega um að þessi aðferðafræði myndi tryggja betri nýtingu fjármuna í fasteignaviðskiptum og að bréfin gætu orðið að greiðslueyri í viðskiptunum. Þá var lögð áhersla á að kerfið myndi hafa þau áhrif að markaðsvæða fjármögnun íbúðalána með aðkomu lánastofnana að fjármögnun í gegnum kaup þeirra á húsbréfum.² Því væru öll rök til að lánsréttur væri almennur, þar sem hin raunverulega fjármögnun ætti sér stað með

¹ Sjá frumvarp með greinargerð á þskj. 626 á 111. lþ.

² Sjá þskj. 626, 111. lþ.: „Húsbréfin mundu að líkindum ganga áfram milli kaupenda og seljenda. Seljandi sem hefur keypt á slíkum kjörum, gæti látið bréfin ganga áfram við fasteignakaup sín. Með þessu móti væri að því stefnt að draga úr og hætta síðan alveg beinum lánveitingum húsnæðislánakerfisins, en auka þátttöku annarra lánastofnana með kaupum þeirra á húsbréfum.“

frjálsum viðskiptum með húsbréf.³ Eðlilegt væri að stór opinber aðili stæði að baki útgáfu bréfanna a.m.k. fyrst um sinn, en kerfið væri heild byggt þannig upp að lánastofnanir ættu að geta gefið út eigin verðbréf í sama tilgangi, þar sem aðstoðin væri veitt í gegnum skattkerfið án mismununar með tilliti til uppruna láns.⁴

Þegar horft er til núverandi íbúðalánakerfis er ljóst að kerfið er þess eðlis að það býður almenningi upp á þjónustu sem felur í sér aðgang að fjármögnun húsnæðiskaupa með skuldabréfasölu, á lægri vöxtum en unnt væri að bjóða í almennum útlánum á markaði. Ástæða þess er umfang skuldabréfaútgáfunnar, sem eykur söluhæfni bréfanna jafnt á innlendum og erlendum markaði. Kerfið tryggir jafnan aðgang allra að íbúðalánnum, hvar sem er á landinu. Þá felst í almenna kerfinu tiltekin félagsleg jöfnun, þar sem að þrátt fyrir 65 eða 70% lánshlutfall getur hámarkslán aldrei farið upp fyrir tiltekna upphæð. Af því leiðir að hlutdeild húsbréfafjármögnunar í heildarfjármögnun íbúðakaupa er meiri í ódýrara húsnæði en því dýrara.⁵ Þá njóta kaupendur eigna sem hafa minni veðhæfni ávinnings af því hversu altækt kerfið er og því að þess vegna standa tryggari eignir líka að baki bréfunum.

Fram hafa komið athugasemdir við þau áform ríkisstjórnarinnar að auka lánshlutfall vegna almennra íbúðalána í 90% af kaupverði íbúða. Þær athugasemdir sem hér eru til könnunar lúta að því að vafasamt sé að slík breyting samrýmist skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og að vera kunnir að núverandi íbúðalánakerfi standist ekki heldur ákvæði sammingsins. Bent hefur verið á að réttarþróun innan Evrópuréttar á undanförunum árum hafi takmarkað heimildir aðildarríkja EES til að hafa afskipti af almennum húsnæðislánnum. Í því sambandi hefur einkum verið bent á úrlausn ESA og EFTA-dómstólsins í máli norska Húsbankans, aðgerðir framkvæmdastjórnarinnar gagnvart ríkisábyrgðum til banka í Þýskalandi og í Austurríki og dóma dómstóls Evrópusambandsins um ríkisstyrki til þýskra banka.

II.

Málefni norska Húsbankans komu til kasta ESA í kjölfar kvörtunar frá Samtökum norskra bankamanna. Höfuðatriði kvörtunarinnar⁶ lutu að því að Húsbankinn nyti forréttinda við öflun lánsfjár og gæti því boðið útlán á betri kjörum en almennar lánastofnanir. Umfang starfsemi Húsbankans væri svo mikið að vafasamt væri að réttlæta það með vísan til félagslegra sjónarmiða. Ekki væri gerður ágreiningur við að ríkið gæti veitt tilteknum hópum niðurgreiðslur til húsnæðiskaupa, en efast var um lögmæti þess þegar slík niðurgreiðsla væri einungis veitt þegar einn

³ Sjá þskj. 626, 111. lþ.: „Lánsréttur eða réttur til að skipta á skuldabréfum fyrir húsbréf verði almennur og ekki bundinn aðild að lífeyrissjóði eða eignarhaldsformi því að hin raunverulega fjármögnun gerist með frjálsum viðskiptum með húsbréf.“

⁴ Sjá þskj. 626, 111. lþ.: „Talið er eðlilegt að Byggingarsjóður ríkisins sé útgefandi húsbréfa því nauðsynlegt þykir að stór opinber aðili standi að baki bréfunum, a.m.k. fyrst um sinn meðan verið er að ryðja brautina fyrir nýju kerfi. Ekki er útilokað að aðrar lánastofnanir gætu hafið útgáfu sambærilegra verðbréfa í eigin nafni í sama tilgangi. Það að þessi verðbréf ganga kaupum og sölum á markaðsvöxtum og stuðningur hins opinbera við íbúðakaupendur er í gegnum skattakerfi opnar einmitt möguleika hvað þetta varðar.“

⁵ Til skýringar má taka dæmi af tveimur fjölskyldum sem kaupa sína aðra íbúð á sama tíma. Önnur fjölskyldan kaupir blokkaríbúð á 12,4 milljónir og hin einbýlishús á 50 milljónir. Hlutfall húsbréfa í heildarfjármögnun fyrri fjölskyldunnar er 65% en 16% í tilviki hinnar síðari.

⁶ Sjá ákvörðun ESA, dags. 9. júlí 1997, No. 177/98/COL, 2. kafla.

lánveitandi ætti í hlut. Húsbankinn fjármagnaði fjórðung af íbúðarkaupum í landinu og um þrjá fjórðu hluta nýs húsnæðis í landinu í skjóli þessarar ríkisaðstoðar, sem útilokaði aðra banka frá samkeppni um þennan hluta markaðarins. ESA komst að þeirri niðurstöðu að starfsemi Húsbankans væri innan ramma 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Samtökin skutu þeirri niðurstöðu til EFTA-dómstólsins.

Í dómi dómstólsins⁷ var niðurstaða ESA staðfest í flestum atriðum, en ákvörðunin ógilt á einni forsendu. Helstu atriði í niðurstöðu dómstólsins voru:

- Sérréttindi Húsbankans fela í sér ólögmdæta ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr.⁸ EES-samningsins og njóta ekki undantekningarreglu a. - liðar 2. mgr. sömu greinar⁹, þar sem aðstoðin er ekki veitt íbúðakaupendum beint, heldur Húsbankanum sem síðan veitir íbúðakaupendum ódýrari lán. Aðstoðin er því veitt bankanum sem stofnun og er því ríkisstyrkur til fyrirtækis.¹⁰
- ESA var ekki skylt að hefja formlega málsmeðferð gagnvart norskum stjórnvöldum.
- Húsbankinn telst vera fyrirtæki sem hefur með höndum starfsemi sem hefur almenna efnahagslega þýðingu, í skilningi 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins.¹¹ Samtök norskra banka héldu því fram að almennar lánveitingar til húsnæðiskaupa gætu ekki samræmst þeirri skilgreiningu.¹² ESA benti á móti á að skylda Húsbankans til að bjóða lánin á jöfnum kjörum um allt land og á lágum vöxtum og eftirlitshlutverk bankans með lánveitingum væru fullnægjandi til að greina þau frá almennum markaðslánum.¹³ Dómstóllinn benti á að ESA ætti mat um þetta atriði, nema það mat væri bersýnilega rangt. Aðildarríkjum væri heimilt að taka mið af pólitískri stefnumörkun innanlands við ákvörðun um það hvað teldist þjónusta sem hefði almenna efnahagslega þýðingu.¹⁴ Húsnæðisstefna norska ríkisins ætti sér meira en hálfir aldar sögu og byggði á skýrum markmiðum um að stuðla að íbúðabyggingum á tilteknum forsendum og með

⁷ Mál E-4/97 Norwegian Bankers' Association v EFTA Surveillance Authority - hér eftir nefnt

Húsbankamálið, frá 3. mars 1999

⁸ 1. mgr. 61. gr. hljóðar svo:

„Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.“

⁹ Upphaf 2. mgr. 61. gr. hljóðar svo:

„Eftirtalið samrýmist framkvæmd samnings þessa:

a) aðstoð af félagslegum toga sem veitt er einstökum neytendum enda sé hún veitt án mismununar með tilliti til uppruna viðkomandi framleiðsluvara“

¹⁰ Sjá Húsbankamálið, 30. mgr.

¹¹ 59. gr. EES-samningsins hljóðar svo:

„1. Eigi í hlut opinber fyrirtæki, og fyrirtæki sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veita sérstök réttindi eða einkarétt, skulu samningsaðilar tryggja að hvorki séu gerðar né viðhaldið nokkrum þeim ráðstöfunum sem fara í bága við reglur samnings þessa, einkum reglur sem kveðið er á um í 4. gr. og 53. - 63. gr.

2. Reglur samnings þessa, einkum reglurnar um samkeppni, gilda um fyrirtæki sem falið er að veita þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu eða eru í eðli sínu fjáröflunareinkasölur, að því marki sem beiting þeirra kemur ekki í veg fyrir að þau geti að lögum eða í raun leyst af hendi þau sérstöku verkefni sem þeim eru fallin. Þróun viðskipta má ekki raska í þeim mæli að það stríði gegn hagsmunum samningsaðilanna.“

¹² Sjá Húsbankamálið, 41. - 43. mgr.

¹³ Sjá Húsbankamálið, 45. mgr.

¹⁴ Sjá Húsbankamálið, 47. mgr.

tilteknum hætti og veita opinberri aðstoð til þeirra.¹⁵ Kerfið byggði á að lánað væri til íbúða undir tiltekinni hámarksstærð, þjónustustofnana, endurbyggingar borgarhverfa o.s.frv. og tæki til alls landsvæðis Noregs, þar með talið dreifbýlis, þar sem fasteignaverð væri lægra.¹⁶ Í ljósi þessa og þess að lánin væru aðgengileg öllum umsækjendum með sömu skilmálum taldi dómstóllinn að ESA hefði metið þjónustuna með réttum hætti.¹⁷

- Samtökin héldu því fram að sérréttindi Húsbankans væru umfram það sem þörf væri á til að ná því markmiði sem að væri stefnt. Bæði ESA og framkvæmdastjórn ESB lögðu áherslu á að eftirlit þeirra næði ekki til þess að endurmeta það val sem stjórnvöld aðildarríkjanna hefðu um leiðir til að ná markmiði.¹⁸ Framkvæmdastjórnin benti sérstaklega á að sérréttindin mættu ekki hafa úr hófi fram áhrif á samkeppni og sameiginlega hagsmuni samningsaðilanna. Hér væri um neikvæða skilgreiningu að ræða þar sem þess væri ekki krafist að sérréttindin væru eins takmörkuð og mögulegt væri, heldur aðeins að þau væru ekki úr hófi. Því væri fullnægjandi að sanngjarnt samband væri á milli markmiðanna og sérréttindanna.¹⁹ Dómstóllinn minnti á að í 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins væri gerð krafa um að starfsemi sem hefði almenna efnahagslega þýðingu raskaði ekki þróun viðskipta í þeim mæli að það stríði gegn hagsmunum samningsaðilanna. ESA hefði ekki fjallað ítarlega um þennan þátt. Aðilar væru ósammála um skilgreiningu markaðar í málinu og um það hvort aðrar minna íþyngjandi leiðir væru færar til að ná sama markmiði. Þá hafi ekki verið gerð kostnaðar- og nytjagreining²⁰ um ríkisaðstoðina.²¹ Af þessum sökum ógilti dómurinn ákvörðun ESA og lagði fyrir stofnunina að láta fara fram mat á hagsmunum samningsaðila af frjálsum þjónustuviðskiptum í samanburði við réttmæta hagsmuni norskra stjórnvalda.

ESA tók málið fyrir að nýju og lauk því með ákvörðun vorið 2000.²² Samtök bankamanna og samtök norskra banka lögðu þá fyrir ESA tillögu að nýju kerfi húsnæðislána sem fæli í sér að ríkið veitti ríkisábyrgð á húsnæðislánum hjá bönkunum til þeirra lántakenda sem uppfylltu þau skilyrði sem ríkið vildi setja fyrir slíkri aðstoð. Með því móti gætu bankarnir boðið sambærileg kjör og Húsbankinn á slíkum lánnum og ríkið horfið af útlánamarkaði.²³

Niðurstaða ESA varð sú að sérréttindi Húsbankans væru í samræmi við þá þjónustu sem honum væri ætlað að veita, enda fjármögnunin í lokuðu kerfi og lægri fjármögnunarkostnaður nýttist lántakendum beint. Ávinningur bankans af ríkisaðstoðinni kæmi viðskiptamönnum beint í hag. Þá var lögð áhersla á að bankinn væri ekki í öðrum viðskiptum og því ekki hætta á að hann nýtti sérréttindin á öðrum markaði. Ekki var talið að samtökin hefðu getað sýnt fram á að kerfið væri úr hófi með tilliti til samkeppni og hagsmuna annarra EES-ríkja.²⁴ Sérstaklega var bent á að tillaga samtakanna að nýju húsnæðiskerfi gæti falið í sér óheimilan ríkisstyrk í skilningi 61. gr. EES-samningsins, þar sem norskir bankar fengju yfirburðastöðu á

¹⁵ Sjá Húsbankamálið, 48. mgr.

¹⁶ Sjá Húsbankamálið, 49. mgr.

¹⁷ Sjá Húsbankamálið, 50. mgr.

¹⁸ Sjá Húsbankamálið, 64. - 66. mgr.

¹⁹ Sjá Húsbankamálið, 62. mgr.

²⁰ E.: Cost-benefit analysis.

²¹ Sjá Húsbankamálið, 68. og 69. mgr.

²² Sjá endanlega ákvörðun ESA, dags. 28. júní 2000, No. 121/00/COL.

²³ Sjá ákvörðun ESA No. 121/00/COL, kafla I, 4.2.5.

²⁴ Sjá ákvörðun ESA No. 121/00/COL, kafla II, 3.1.3.

markaðnum í samanburði við erlenda banka og ávinningur þeirra af ríkisábyrgð á húsnæðislánum byði líka heim hættu á tilflutningi arðs úr þeim hluta yfir til samkeppnisrekstrar á fjármálamarkaði.²⁵ Milliríkjasamkeppni í lánveitingum til húsnæðiskaupa einkenndist af hindrunum vegna skorts á samræmdum reglum. Miðað við núverandi stöðu á markaði með veðlán til íbúðakaupa innan EES, benti ekkert til þess að húsbankakerfið hefði neikvæð áhrif á hagsmuni annarra aðildarríkja.²⁶ Þessari niðurstöðu ESA hefur ekki verið áfrýjað til EFTA-dómstólsins.

Athyglisvert er að norski Húsbankinn var í beinni útlánastarfsemi, en ekki í útgáfu markaðsbréfa eins og Íbúðalánasjóður. Hann var því í beinni samkeppni um viðskipti við almenna banka og bauð lántakendum niðurgreidda vexti. Markaðshlutdeild Húsbankans í útlánum til nýbygginga var um 75%. Athygli vekur einnig að sérstakur þriggja ára skattaafsláttur vegna íbúðakaupa fékkst einungis ef skipt var við Húsbankann. Allir þessir þættir ganga lengra í að trufla samkeppnisstöðu lánastofnana við Húsbankann en tíðkast hér á landi. Þá er athyglisvert að vegna uppbyggingar Húsbankans hefði sú leið sem norsku bankasamtökin stungu upp á tryggt sömu kjör til lántakenda, jafnvel þótt sú leið hafi haft í för með sér ágalla út frá samkeppnissjónarmiðum. Ekki er einfalt að sjá að nokkur leið sé til að tryggja óbreytt kjör fyrir lántakendur í húsbrefakerfinu samhliða afnámi ríkisábyrgðar.

III.

Um fjöllun framkvæmdastjórnarinnar um ríkisábyrgðir til þýskra banka á sér nokkuð langa sögu. Um árabíl hafa verið uppi álitamál um ríkisábyrgðir sem þýsk stjórnvöld veita bönkum í ríkiseigu í Þýskalandi. Greina má þessar ábyrgðir í tvennt. Annars vegar er um að ræða skuldbindingu um að tryggja rekstur banka (þ.: „Anstaltslast“) sem felur í sér að sambandsríkið eða einstök lönd ábyrgast efnahagslegan grundvöll banka til framtíðar. Hins vegar er um að ræða eins konar varaábyrgð (þ.: „Gewährträgerhaftung“) sem felur í sér tryggingu til kröfuhafa og hljóðar upp á að sá sem ábyrgð veiti muni tryggja allar skuldbindingar bankans fari svo að eignir hans reynist ekki fullnægjandi til þess.²⁷

Þýskaland hélt því fram að umrætt kerfi væri nauðsynlegt til að gera svæðisbundnum fjármálastofnunum fært að bjóða upp á heildstæða og hagkvæma fjármálapjónustu á sínu svæði. Framkvæmdastjórnin hafði um árabíl haft efasemdir um réttmæti þessa fyrirkomulags vegna þess samkeppnisforskots sem þessar ábyrgðir veittu viðkomandi bönkum í almennri samkeppni á fjármálamarkaði. Framkvæmdastjórnin viðurkenndi hins vegar að samkeppnisreglur bandalagsins heimiluðu opinberum fjármálastofnunum í Þýskalandi að hafa með höndum þjónustu sem hefði almenna efnahagslega þýðingu og fá forréttindi í samræmi við þá þjónustu, svo fremi sem slík forréttindi hefðu ekki neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu og milliríkjavíðskipti umfram það sem nauðsynlegt væri til að ná þeim árangri sem að væri stefnt. Yfirlýsing þessa efnis var samþykkt af ríkjaráðstefnu Evrópusambandsins

²⁵ Sjá ákvörðun ESA No. 121/00/COL, kafla 3.2.1.

²⁶ Sjá ákvörðun ESA No. 121/00/COL, kafla II, 3.2.3.

²⁷ Sjá um þessar skilgreiningar og umfjöllun um aðgerðir framkvæmdastjórnarinnar m.a. fréttatilkynningar framkvæmdastjórnarinnar nr. IP/02/634 og IP/02/505.

við gerð Amsterdamsamningsins²⁸ og framkvæmdastjórninni var falið að kanna viðhorf annara aðildarríkja í þessu efni. Niðurstaða þeirrar athugunar kom fram í skýrslu um þjónustu sem hefði almenna efnahagslega þýðingu á bankamarkaði²⁹, sem nánar verður vikið að síðar.

Framkvæmdastjórnin gaf í kjölfarið út leiðbeiningar um beitingu ríkisstyrkjareglanna gagnvart ríkisstyrkjum í formi ríkisábyrgða.³⁰ Þar kemur fram það meginviðhorf að ríkisstyrkur teljist veittur með ríkisábyrgð, jafnvel þótt ekki reyni á hana, þar sem að hún hafi áhrif á viðskiptastöðu fyrirtækis á markaði. Því sé ávallt nauðsynlegt að reikna mismun á markaðs- og ríkisábyrgðalánskostnaði sem ríkisstyrk. Hann sé svo eftir atvikum hægt að réttlæta með heimildum stofnsáttmála Evrópusambandsins, svo sem með 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins.³¹ Sérstaklega var tekið fram að framkvæmdastjórnin teldi ábyrgðir fela í sér ríkisstyrk ef þær leiddu til þess að fyrirtæki ættu aðgang að fjármagni á betri kjörum en ella vegna þess að gjaldþrot þeirra væri ómögulegt eða ríkið ábyrgðist skuldbindingar þess, eða ef ríkið ábyrgðist eignarhluta sinn í fyrirtæki með ótakmarkaðri ábyrgð.³² Með þessari tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar varð ljóst að hún teldi fyrrnefndar ábyrgðir til þýskra (og að sumu leyti austurrískra) banka fela í sér ríkisstyrk.

Í lok árs 1999 lagði Samband evrópskra banka fram kvörtun vegna ábyrgða þýskra stjórnvalda. Eftir samráð þýskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnarinnar sendi framkvæmdastjóri samkeppnismála í framkvæmdastjórninni þýska utanríkisráðherranum bréf, þar sem greint var frá niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar í málinu.³³ Þar kemur fram það mat framkvæmdastjórnarinnar að í ábyrgðum hins opinbera til einstakra banka felist óheimill ríkisstyrkur, þar sem umrædd fyrirtæki séu í virkri samkeppni á alþjóðlegum fjármálamarkaði og að sú samkeppni sé stöðugt að aukast með sameiginlegum gjaldmiðli og ábyrgðirnar hafi áhrif á lánshæfismat bankanna og kröfur lánardrottna þeirra um tryggingar og þar með á samkeppnisstöðu þeirra.³⁴ Framkvæmdastjórnin fjallar í bréfinu sérstaklega um heimildir til að veita ábyrgðir innan ramma 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins³⁵ og bendir á að aðildarríkin hafi frelsi til að skilgreina

²⁸ Orðalag yfirlýsingarinnar er svohljóðandi:

„The Conference notes the Commission's opinion to the effect that the Community's existing competition rules allow services of general economic interest provided by public credit institutions existing in Germany and the facilities granted to them to compensate for the costs connected with such services to be taken into account in full. In this context, the way in which Germany enables local authorities to carry out their task of making available in their regions a comprehensive and efficient financial infrastructure is a matter for the organisation of that Member State. Such facilities may not adversely affect the conditions of competition to an extent beyond that required in order to perform these particular tasks and which is contrary to the interests of the Community.

The Conference recalls that the European Council has invited the Commission to examine whether similar cases exist in the other Member States, to apply as appropriate the same standards on similar cases and to inform the Council in its ECOFIN formation.“

²⁹ Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar til ráðherraráðsins, „Services of general economic interest in the banking sector“, frá 17. júní 1998 (hér eftir nefnd Bankaskýrslan).

³⁰ Sjá „Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees“, (2000/C 71/07) birt í OJ 11/3/2000 (hér eftir nefnd COMNOT).

³¹ Sú grein er efnislega samhljóða 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins.

³² Sjá COMNOT, kafla 2.1.3.

³³ Bréf Mario Monti til Joschka Fisher vegna ríkisstyrkjamáls nr. E 10/2000, dags. 8. maí 2001 (SG(2001)D/288482).

³⁴ Sjá bréf Monti, kafla 6, bls. 5.

³⁵ Sbr. 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins.

þjónustu sem hafi almenna efnahagslega þýðingu.³⁶ Eftir standi að aðildarríkin þurfi að skilgreina þau verkefni skýrlega og sjá til þess að sérréttindi þau eða aðstoð sem fyrirtækjunum er veitt til að sinna þessum verkefnum sé ekki umfram það sem þörf er á. Sérstaklega þurfi að hafa í huga að á fjármálamarkaði hafi samkeppni í milliríkjavíðskiptum aukist og því þurfi minna til að vinna gegna sameiginlegum hagsmunum aðildarríkjanna á þessu sviði. Það var niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að ábyrgðir þýska ríkisins uppfylli ekki skilyrði 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins þar sem að minnsta kosti verulegur hluti starfsemi flestra lánastofnana sem nutu ábyrgðanna félli ekki undir skilgreiningu þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu.³⁷ Í samantekt bréfsins koma fram þau tilmæli að annað hvort verði aðstoð sú sem felst í ábyrgðunum aflögð, eða sett í lög nauðsynleg ákvæði um eðli þeirrar þjónustu, sem hafi almenna efnahagslega þýðingu, sem aðstoðinni væri ætlað að standa undir í samræmi við skilmála 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins. Bent var á að þýsk stjórnvöld hafi haldið því fram að tiltekna lánastofnanir hefðu með höndum þjónustu sem hafi almenna efnahagslega þýðingu, svo sem aðstoð við lítil og meðalstór fyrirtæki eða lánveitingar til almennings á félagslegum forsendum, svo sem á sviði húsnæðismála. Um það efni vísar framkvæmdastjórnin til fyrrnefndrar samantektar um þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu í bankastarfsemi og segir að ekki ætti að vera neinum vandkvæðum háð fyrir ríkið að fela tilteknum fjármálastofnunum slík verkefni, svo fremi sem viðkomandi fyrirtæki fái ekki með því óréttmætan ávinning sem skekki samkeppnisstöðu á markaði. Því sé nauðsynlegt að tryggja aðskilnað þeirra verkefna sem fyrirtæki sinni og hafi almenna efnahagslega þýðingu og annarar starfsemi fyrirtækisins á samkeppnismarkaði.³⁸

Í kjölfar þessa bréfs hófust samningaviðræður milli framkvæmdastjórnarinnar og þýskra stjórnvalda, um breytingar á ríkisábyrgðum til samræmis við ríkisstyrkjareglur sambandsins. Þeim lauk með samkomulagi í marsmánuði árið 2002.³⁹ Grundvallaratriði þess samkomulags var að „Gewährträgerhaftung“ yrði með öllu lagt af og að „Anstaltslast“ yrði breytt í hefðbundið eigendasamband milli hluthafa og viðkomandi lánastofnunar. Samið var um tiltekinn aðlögunartíma, sem ábyrgðirnar myndu renna út á. „Anstaltslast“ var hins vegar heimilað í tilviki sérstakra lánastofnana (þ.: „bestimmte Kreditinstitute“, e.: „special credit institutions“), við lánveitingar til lítilla og meðalstórra fyrirtækja, samfélagsinnviða, umhverfisvænna fjárfestinga, húsnæðismála og þróunarsamvinnuverkefna. Jafnframt yrði kveðið á um

³⁶ Sjá bréf Monti, kafla 9, bls. 7.

³⁷ Sjá bréf Monti, kafla 9, bls. 8: „Im Gegenteil erscheint es von der Analyse der Kommission, dass jedenfalls wesentliche Teile der Tätigkeiten der meisten Kreditinstitute, die in den Genuss von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung kommen, nicht als Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse angesehen werden könnten.“

³⁸ Sjá bréf Monti, niðurlag 10. kafla, bls. 10: „Ihre Regierung behauptet, dass bestimmte Kreditinstitute Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, indem sie genehmigte Beihilfeprogramme (z.B. zu Gunsten von kleinen und mittleren Unternehmen) oder Programme zur Unterstützung von Personen aus verschiedenen sozialen Gründen (z.B. Förderung der Miete oder des Erwerbs von Wohnungen) durchführen. Aus Sicht der Kommission und wie in dem am 17.6.1998 angenommenen "Bericht über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Bankensektor" dargelegt, sollten sich aus der Durchführung von solchen Programmen für den Staat durch ein Spezialkreditinstitut grundsätzlich keine Probleme ergeben, solange dieses Kreditinstitut nicht einen ungerechtfertigten Vorteil daraus zieht, der den Wettbewerb zwischen Kreditinstituten verzerrt. Deshalb ist eine klare Trennung zwischen der Ausführung von öffentlichen Aufgaben und weiteren Tätigkeiten, die vom selben Kreditinstitut im Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten erbracht werden, vorzunehmen.“

³⁹ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar IP/02/634, dags. 26. apríl 2002.

Þessi verkefni skýrlega í löggjöf. Þá var skilyrði að hinar sérstöku lánastofnanir myndu annað tveggja hætta öðrum viðskiptum en þeim sem sérstaklega yrði kveðið á um í lögum sem þjónustu sem hefði almenna efnahagslega þýðingu, eða fela önnur viðskipti sjálfstæðum dótturfyrirtækjum, sem starfa myndu án ríkisstuðnings. Í kjölfar þessa samnings gerði framkvæmdastjórnin athugasemdir við ríkisábyrgðir austurrískra stjórnvalda gagnvart þarlendum bönkum.⁴⁰ Samkomulag hefur náðst milli framkvæmdastjórnarinnar og austurrískra stjórnvalda um afnám þeirra ábyrgða á tilteknum aðlögunartíma.⁴¹

Rétt er að hafa í huga að stuðningur Þýskalands og Austurríkis við banka í þessum tilvikum fól í sér stuðning við almennar lánastofnanir sem voru í samkeppnisrekstri á fjármálamarkaði og féllu undir gildissvið tilskipana 77/780/EBE og 89/646/EBE um samræmingu laga og reglna er varða lánastofnanir. Telja verður augljóst að Íbúðalánasjóður falli ekki undir gildissvið þessara tilskipana, enda tekur sjóðurinn ekki við innlánnum og stundar ekki almenna fjármálaþjónustu.⁴² Markmið framkvæmdastjórnarinnar komu skýrt fram í bréfi framkvæmdastjóra samkeppnismála, þar sem lögð var áhersla á að afnema aðstoðina til almennra lánastofnana og takmarka hana við starfsemi sem hefði almenna efnahagslega þýðingu hjá þeim stofnunum þar sem slíkri starfsemi var til að dreifa og tryggja fullkominn aðskilnað þar á milli. Niðurstaðan í þessum málum hefur því óverulegt forsagnargildi um mat á stöðu Íbúðalánasjóðs, þar sem Íbúðalánasjóður er líkari þeim stofnunum sem fá að halda ríkisstyrk með eigandaábyrgð samkvæmt samkomulagi framkvæmdastjórnarinnar og þýskra stjórnvalda. Þær stofnanir munu áfram geta starfað í skjóli ríkisábyrgðar og veitt lán á fjölbreyttum félagslegum forsendum. Á hinn bóginn er ljóst að rekstrarfyrirkomulag ríkisbanka á Íslandi fyrir hlutafélagavæðingu þeirra hefði ekki samrýmst þeirri túlkun sem byggt er á í niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar í þessum málum, enda hefði ótakmarkað eignarhald ríkisins á bönkunum væntanlega haft áhrif á lánshæfismat þeirra og samkeppnisstöðu. Þá má draga þá ályktun af niðurstöðunni að kröfur séu gerðar um að rekstrarþættir sem njóti ríkisábyrgðar séu skýrt afmarkaðir frá öðrum rekstrarþáttum lánastofnana.

IV

Íbúðalánasjóður er sem fyrr segir opinber stofnun í eigu ríkisins. Stofnunin hefur sjálfstæðan fjárhag og stjórn og starfar samkvæmt lögum, en skuldbindingar hennar eru alfarið á ábyrgð ríkisins, þar sem eigandinn ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar. Af því leiðir að á bréfum útgefnum af Íbúðalánasjóði hvílir óbein ríkisábyrgð, sem er afleiðing ótakmarkaðrar eigandaábyrgðar. Íbúðalánasjóður fellur ekki undir skilgreiningu á lánastofnunum samkvæmt fyrrnefndum bankatilskipunum, sem marka samræmdan lagaramma EES um fjármálastofnanir á samkeppnismarkaði. Eftir stendur á hinn bóginn að starfsemi stofnunarinnar þarf að standast meginreglur EES-samningsins, einkum að því er varðar samkeppnis- og ríkisstyrkjareglur.

Starfsemi Íbúðalánasjóðs felur í sér tvíþætta fyrirgreiðslu ríkisins til að auðvelda íbúðakaup almennings. Innan húsbrefakerfisins er ekki um beinar

⁴⁰ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar IP/02/505, dags. 5. apríl 2002.

⁴¹ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar IP/03/476, dags. 2. apríl 2003.

⁴² Sjá umfjöllun um þessa skilgreiningu og afmörkun hennar í 10., 57. og 63. mgr. í Húsbankamálinu.

lánveitingar að ræða, heldur útgáfu skuldabréfa sem síðar eru seld á markaði. Sú ríkisaðstoð sem felst í starfsemi Íbúðalánasjóðs felst fyrst og fremst í þeirri ábyrgð sem leiðir af ótakmarkaðri ríkiseign á Íbúðalánasjóði. Sú ábyrgð nýtist hins vegar ekki sjóðnum í fjármögnun hans, heldur þeim sem njóta ávaxtanna af lægri vöxtum sem ábyrgðinni fylgja. Í lánum til sveitarfélaga og viðbótarlánum til tekjuminni kaupenda, aflar sjóðurinn fjár með útgáfu húsnæðisbréfa sem bera óbeina ríkisábyrgð. Þau viðskiptakjör nýtast sjóðnum þannig að hann getur veitt lántakendum betri kjör en almennt er unnt að bjóða á markaði. Hann nýtur þeirra hins vegar ekki sjálfur að neinu leyti, heldur kemur ávinningnum af ríkisábyrgðinni áfram til lántakenda. Þessi þáttur kerfisins er því alfarið sambærilegur við starfsemi Húsbankans.⁴³

Ríkisaðstoð til fyrirtækja er bönnuð að tilteknum skilyrðum uppfylltum, samkvæmt 1. mgr. 61. gr. EES. Til að það bann eigi við þurfa fjögur atriði að vera fyrir hendi. Aðstoðin þarf að vera veitt af ríkisfé, hún þarf að veita viðtakandanum ávinning, hún þarf að vera sértæk á þann hátt að hún bjóðist aðeins tilteknum fyrirtækjum og hún þarf að vera hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkja. Telja verður að einungis tvö af þessum skilyrðum séu augljóslega uppfyllt í því tilviki sem hér um ræðir, þar sem um aðstoð af ríkisfé er að ræða og hún er einungis í boði fyrir einn aðila. Eftir stendur að leggja mat á það hvort Íbúðalánasjóður teljist fyrirtæki í skilningi greinarinnar, hvort aðstaða hans feli í raun í sér ávinning sem uppfylli skilyrði ríkisaðstoðar og hvort aðstoðin hafi áhrif á viðskipti milli aðildarríkja.⁴⁴

Kveðið er á um tilteknar heimildir til ríkisaðstoðar í 2. mgr. þeirrar greinar. Því má halda fram með rökum út frá Evrópurétti að í húsbréfakerfinu á Íslandi felist ríkisaðstoð til einstaklinga sem sé heimil út frá a-lið 2. mgr. 61. gr. Dómstóll EFTA hefur hins vegar hafnað því í dómi sínum í norska Húsbankamálinu að sú grein eigi við í tilviki norska Húsbankans, þar sem að aðstoð ríkisins sé veitt honum sem stofnun og hann fái hennar vegna tækifæri til að veita lán undir markaðskjörum til einstaklinga.⁴⁵ Þar tók hann undir með Eftirlitsstofnun EFTA, sem hafði sett fram sömu sjónarmið í niðurstöðu sinni á úttekt á norska húsbankanum.⁴⁶ Starfsemi Húsbankans er hins vegar býsna ólík starfsemi húsbréfadeildar Íbúðalánasjóðs og varhugavert að setja jafnaðarmerki á milli stofnananna tveggja. Húsbankinn er í beinni útlánastarfsemi, aflar sér fjár til útlána hjá norska ríkinu og nýtur þar sömu kjara og ríkið nýtur á lánamarkaði. Útlán hans eru undir markaðsvöxtum.⁴⁷ Húsbréfakerfið felur hins vegar í sér að Íbúðalánasjóður gefur út skuldabréf, sem viðtakendur - íbúðakaupendur - selja á almennum markaði á markaðsvöxtum. Allir íbúðakaupendur geta fengið húsbréfalán, óháð þjóðerni. Í tilviki Íbúðalánasjóðs er hins vegar unnt að benda á að þrátt fyrir að engin mismunun sé gagnvart þeim sem aðstoðarinnar njóta, geti aðeins Íbúðalánasjóður gefið út húsbréf með ríkisábyrgð, en ekki almennar lánastofnanir. Á þeim grunni kann að vera fyrirstaða fyrir því að þessi heimild eigi við um húsbréfakerfið.

Aðrir þættir í starfsemi Íbúðalánasjóðs falla augljóslega ekki undir undanþágu a. - liðar 2. mgr. 61. gr., svo sem almennt þjónustuhlutverk sjóðsins og stuðningur við framþróun á byggingamarkaði. Þá er félagslegi hluti lánveitinganna, sem er

⁴³ Sjá til dæmis ákvörðun ESA No. 121/00/COL, kafla 3.1.3.

⁴⁴ Í nýföllum dómi dómstóls ESB í máli nr. C-280/00, Altmark, dró dómstóllinn saman hina fjórþættu skilgreiningu á ríkisstyrk: Aðstoð í formi atbeina ríkisins eða ríkisframlag, aðstoðin þarf að geta truflað viðskipti milli aðildarríkja, viðtakandi þarf að hafa ávinning af aðstoðinni og aðstoðin þarf að trufla samkeppni eða hafa í för með sér hættu á því (sjá 74. mgr.).

⁴⁵ Sjá Húsbankamálið, 30. mgr.

⁴⁶ Sjá ákvörðun ESA um norska húsbankann frá 9. júlí 1997, kafla 1.3.

⁴⁷ Sjá Húsbankamálið, 1. - 4. mgr.

fjármagnaður með útgáfu húsnæðisbréfa á markaði, samkynja starfsemi norska Húsbankans, þar sem stofnunin aflar fjár með ríkisábyrgð á markaði, sem síðan eru veitt sem útlán til viðtakenda. Í umfjölluninni hér á eftir verður því gengið út frá því að undanþága a. - liðar 2. mgr. 61. gr. gildi ekki um húsbrefadeild Íbúðalánasjóðs og horft heildstætt á starfsemi stofnunarinnar. Þrátt fyrir niðurstöðu EFTA-dómstólsins í norska Húsbankamálinu eru ýmis rök fyrir því að undanþágan eigi við um húsbrefadeild Íbúðalánasjóðs. Eðlilegt og sjálfsgagt er að halda þeirri röksemd til haga í samskiptum við ESA. Rétt er hins vegar að búast við að takmarkaðar líkur séu á að á hana verði fallist.

Ef starfsemi Íbúðalánasjóðs telst ekki uppfylla skilyrði a.- liðar 2. mgr. 61. gr., leiðir af því að sú aðstaða sem Íbúðalánasjóður fær sem einkaréttaraðili við útgáfu húsbrefa með ríkisábyrgð kann að teljast ríkisstyrkur í skilningi 1. mgr. 61. gr. Ef svo er þarf að kanna hvort og þá með hvaða skilmálum starfsemi Íbúðalánasjóðs sé heimil með þeim hætti á grundvelli 59. gr. EES-samningsins. Sú grein kveður á um að eigi í hlut opinber fyrirtæki eða fyrirtæki sem veitt eru sérstök réttindi skuli tryggja að hvorki séu gerðar né viðhaldið nokkrum þeim ráðstöfunum sem fara í bága við reglur samningsins. Í 2. mgr. greinarinnar er svo tekið fram að samkeppnisreglur samningsins gildi „um fyrirtæki sem falið er að veita þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu .. að því marki sem beiting þeirra kemur ekki í veg fyrir að þau geti að lögum eða í raun leyst af hendi þau sérstöku verkefni sem þeim eru falin.“

Margt hefur verið ritað um hvaða fyrirtæki uppfylli það skilyrði að sinna verkefnum sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Fyrirtæki af þessum toga geta verið margbreytileg, hvort heldur opinber eða einkarekin og geta bæði sinnt sérstökum verkefnum sem ekki eru í samkeppni við einkaaðila og sinnt samkeppnisrekstri. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett fram almennar leiðbeiningar um skilning á hugtakinu⁴⁸ og mýmörg dómafordæmi eru til um það efni.

Almennt má segja að til að uppfylla skilyrði skilgreiningarinnar, verði fyrirtækin að sinna verkefnum sem ekki yrði sinnt með sama hætti á hinum frjálsa markaði. Þá verður að kveða skýrt á í lögum um þau sérstöku verkefni sem sérreittindin eiga að gera viðkomandi fyrirtæki kleift að sinna. Dæmi um hefðbundin verkefni af þessum toga eru ýmis samfélagsleg verkefni, svo sem ríkisútvarp, pósthjónusta, fastlínuhjónusta um síma og raforkudreifing. Á öllum þessum sviðum hefur orðið umtalsverð hreyfing í átt til aukins frjálsræðis á undanförunum árum, en ennþá eru slík fyrirtæki með ýmis sérreittindi vegna sérstakra verkefna ásamt því að vera í samkeppnisrekstri á öðrum sviðum. Gott dæmi er einnig rútuþyrirtæki eða ferjuþyrirtæki sem er jafnt í almennri ferðaþjónustu og sinnir einnig sérstakri sérleið, sem styrkt er með ríkisframlagi. Framkvæmdastjórnin nefnir að hið klassíska tilvik um verkefni sem hafi almenna efnahagslega þýðingu sé krafa um alhliða þjónustu, þ.e. skylda til að veita tiltekna þjónustu á öllu yfirráðasvæði ríkisins gegn sama gjaldi og gæðum, án tillits til hagnaðar af einstökum viðskiptum.⁴⁹ Framkvæmdastjórnin bendir á að með breytingum á stofnsáttmála Evrópusambandsins í Amsterdam árið 1996 hafi verið lögð aukin áhersla á mikilvægi fyrirtækja af þessum toga með nýrri 16. gr. sáttmálans.⁵⁰ Í greininni er vísað til mikilvægis slíkrar samfélagslegrar

⁴⁸ Umfjöllun framkvæmdastjórnarinnar, „Communication from the Commission - Services of General Interest in Europe“, COM/2000/0580 final (hér eftir nefnd COMSGIE)

⁴⁹ Sjá COMSGIE, 14. mgr. Sjá einnig dóma dómstóls Evrópudómstólsins í málum Corbeau nr. 320/91 og Almelo, nr. 393/92.

⁵⁰ Það athugast að breytingar á grunnákvæðum stofnsáttmálans eftir að samningum um EES lauk árið 1992 endurspeglast ekki innan EES-samningsins með sama hætti og grunnákvæði sáttmálans fyrir þann tíma. Efnislegar breytingar á sáttmálanum eftir 1992 eru því ekki hluti af EES-samningnum. Í þessu

þjónustu fyrir samfélagsleg gildi innan Evrópusambandsins og hlutverk þeirra til að tryggja félagslega og landfræðilega samstöðu. Því beri Evrópusambandinu og aðildarríkjunum að tryggja að slík þjónusta sé veitt á grundvelli grunnreglna og skilyrða sem geri þessum fyrirtækjum kleift að ná markmiðum sínum.

Framkvæmdastjórnin greinir grunnviðmið almennrar efnahagslegrar þýðingar í þrennt⁵¹. Í fyrsta lagi skipti engu hvort viðkomandi fyrirtæki séu í ríkiseigu eða einkaeigu. Samkeppnisreglurnar gildi með sama hætti um starfsemi þeirra. Í öðru lagi eigi aðildarríkin frelsi til að skilgreina hvaða þjónustu þau telji hafa almenna efnahagslega þýðingu. Slík skilgreining sé einungis háð takmörkuðu eftirliti af hálfu framkvæmdastjórnarinnar sem beinist að því hvort skilgreiningin sé í grundvallaratriðum röng (e.: „manifest error“). Aðildarríkin megi veita sérréttindi og einkaréttindi sem eru nauðsynleg til að viðkomandi fyrirtæki geti sinnt þeim verkefnum sem þeim eru falin og jafnframt fjármagna starfsemi þeirra, ef þörf er á. Á sviðum þar sem ekki er um samræmda stefnu af hálfu Evrópusambandsins að ræða hafa aðildarríkin víðtækt svigrúm til að móta stefnu á þessu sviði. Hins vegar þarf að skilgreina skýrlega þau verkefni sem réttlæta sérréttindin og sérréttindin þurfa að vera í samræmi við þau markmið sem stefnt er að. Í þriðja lagi þurfi að gæta meðalhófs í veitingu sérréttinda, til að þau valdi ekki óþarfa truflun á almennum viðskiptum. Viðmiðið er að gæta þess að aðferðirnar sem notaðar eru til að ná markmiðunum séu ekki úr hófi, miðað við það markmið sem stefnt er að.⁵² Beiting framkvæmdastjórnarinnar á þeim viðmiðum sem hér greinir er sveigjanleg og tekur mið af aðstæðum í hverju ríki fyrir sig og þeim markmiðum sem hvert ríki um sig hefur sett. Lykilatriði er einnig hvort aðstoðin hafi áhrif á viðskipti milli aðildarríkja.⁵³

Fjármögnun slíkra fyrirtækja felur almennt í sér ríkisstyrk en ef öllum skilyrðum er fullnægt og fjármögnunin er ekki umfram þann kostnað sem hin sérstöku skilyrði kveða á um, telst hún heimil samkvæmt 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins.⁵⁴ Í nýlegum dómum dómstóls Evrópusambandsins hefur hins vegar komið fram sú afstaða að ef aðstoð ríkisins er ekki meiri en þörf er á til að fyrirtæki geti sinnt þeim verkefnum sem því eru falin sé ekki um ríkisstyrk að ræða.⁵⁵ Ástæða þess er sú að ef aðstoðin er ekki umfram skyldurnar njóta fyrirtækin ekki neins ávinnings sem kallast geti aðstoð. Þau fá einfaldlega endurgjald fyrir veitta þjónustu. Til að þetta geti átt við þarf fyrirtækið að uppfylla skilyrði uma að starfsemin hafi raunverulega almenna efnahagslega þýðingu og sé skýrt skilgreind, skilmálar hennir séu skýrir og gagnsærir og endurgjald fyrir hana sé ákveðið fyrirfram og sé ekki umfram raunkostnað og

tilviki má hins vegar segja að hin nýja grein feli í sér yfirlýsingu um gildandi viðmið á sviði Evrópuréttar, en ekki efnisbreytingu frá því sem var við gildistöku EES-samningsins. Umrædd grein hljóðar svo:

„Without prejudice to Articles 73, 86 and 87, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions“

⁵¹ Sjá COMSGIE, 20. - 23. mgr.

⁵² Sjá um skýringu á þessari aðferðafræði röksemdir framkvæmdastjórnarinnar í Húsbankamálinu í 62. mgr.

⁵³ Sjá COMSGIE, 31. -33. mgr.

⁵⁴ Sjá COMSGIE, 26. mgr. Umrædd 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins er sem fyrr segir samhljóða 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins.

⁵⁵ Sjá mál nr. C-52/00, Ferring, 27. og 33. mgr. Sama niðurstaða fékkst í dómi nú fyrr í sumar í máli Altmark, nr. C-280/00, 87. mgr.

eðlilegan hagnað.⁵⁶ Þessi afstöðubreyting dómstólsins kann að leiða til þess að í þeim tilvikum sem starfsemi sem hefur almenna efnahagslega þýðingu uppfyllir skilyrðin sem rakin eru í dómnum, þurfi ekki að tilkynna hana sem ríkisstyrk til framkvæmdastjórnarinnar eða ESA, þar sem hún uppfylli fyrirfram skilyrði þess að teljast ekki ríkisstyrkur og því sé ekkert að tilkynna.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur fjallað ítarlega um tengsl hugtaksins um almenna efnahagslega þýðingu og ríkisstyrkja í framhaldi af ákvörðunum leiðtogaáráðsins allt frá setningu hinnar nýju 16. gr. Rómarsamningsins.⁵⁷ Þá hefur framkvæmdastjórnin unnið ítarlega úttekt á tengslum ríkisstyrkja og þessa hugtaks, sem ætlað er að skýra mörk þeirrar þjónustu sem falli innan skilgreiningarinnar um almenna efnahagslega þýðingu.⁵⁸ Grunnforsenda þeirrar úttektar er sú niðurstaða dómstólsins að á meðan að almennar reglur hafi ekki verið settar á vettvangi Evrópusambandsins, hafi framkvæmdastjórnin enga heimild til að taka afstöðu til skipulags eða umfangs almannþjónustu af þessum toga eða réttmæti þeirrar pólitísku ákvörðunar sem að baki liggur í aðildarríkjunum, svo fremi sem sú aðstoð sem veitt er viðkomandi fyrirtækjum gagnist þeim ekki í samkeppnisrekstri eða sé umfram það sem nauðsynlegt er til að þau nái að uppfylla þær skyldur sem á þau eru settar.⁵⁹

Framkvæmdastjórnin hefur einnig tekið saman upplýsingar um hvernig aðildarríki túlki hugtakið almenn efnahagsleg þýðing í tengslum við starfsemi á bankamarkaði.⁶⁰ Þar kemur fram að tiltekin fjármálastarfsemi, svo sem stuðningur við lítil og meðalstór fyrirtæki, útflutningsábyrgðir, ýmis form húsnæðislána, fjármögnun samfélagsinnviða og svæðisbundin uppbygging, séu í ýmsum aðildarríkjum talin hafa almenna efnahagslega þýðingu. Framkvæmdastjórnin bendir á að í sumum aðildarríkjum geti allar lánastofnanir sinnt verkefnum af þessum toga og telur þá spurningu vakna um hvort raunverulega sé þörf á ríkisafskiptum af viðkomandi verkefnum. Ef hins vegar sé raunveruleg þörf á að vinna verkefni með sérréttindum sé æskilegast að bjóða verkefni út ef þess er kostur.⁶¹ Einnig er fjallað um að í ýmsum aðildarríkjum hafi tilteknar lánastofnanir verkefni við lánsfjáröflun fyrir opinbera aðila. Framkvæmdastjórnin bendir á að við slíkar aðstæður sé æskilegast að binda viðkomandi stofnun við það verkefni eingöngu, til að koma í veg fyrir að fyrirtækið nýti sér réttindin sér til framdráttar á samkeppnismarkaði.⁶² Höfuðniðurstaða framkvæmdastjórnarinnar er sú að enn sem fyrr þurfi að meta hvert tilvik um sig, þegar kemur að því að meta hvort um þjónustu er að ræða sem hafi almenna efnahagslega þýðingu og þau sér réttindi eða fjármögnun sem henni fylgja.

⁵⁶ Sjá Altmark, 89. - 93. mgr.

⁵⁷ Sjá áfangaskýrslur framkvæmdastjórnarinnar „on the state of play in the work on the guidelines for state aid and services of general economic interest“, COM/2002/0280 final og COM/2002/0636 final.

⁵⁸ Sjá blaðleysu framkvæmdastjórnarinnar, „Non-paper - Services of general interest and state aid“ frá 12. nóvember 2002 (hér eftir nefnd blaðleysan).

⁵⁹ Sjá blaðleysuna, 12. mgr., þar sem vitnað er í 192. mgr. í dómi dómstóls Evrópusambandsins í máli nr. T-106/95, FFSA: „in the absence of Community rules governing the matter, the Commission has no power to take a position on the organisation and scale of public service tasks [...] or on the expediency of political choices made in this regard by the competent national authorities, provided that the aid in question does not benefit the activities pursued in the competitive sectors or exceed what is necessary to enable the undertaking concerned to perform the particular task assigned to it“.

⁶⁰ Sjá fyrrnefnda Bankaskýrslu.

⁶¹ Sjá Bankaskýrsluna, kafla 3.2.

⁶² Sjá Bankaskýrsluna, kafla 3.3.

V

Íbúðalánasjóður er eins og fyrr er rakið opinber stofnun sem gefur út skuldabréf sem íbúðakaupendur nota í fasteignaviðskiptum eða selja á markaði. Grunnforsenda í starfi sjóðsins er að hann nýtir sér ríkisábyrgð á skuldabréfaútgáfu til að ná fram lægri vöxtum á bréfunum og allir íbúðakaupendur eiga rétt á bréfum frá honum með sama hætti og á sömu þjónustuforsendum alls staðar á landinu.

Við mat á stöðu Íbúðalánasjóðs þarf fyrst að meta hvort í aðstöðu þeirri sem sjóðurinn nýtur felist ríkisstyrkur í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

Ef svo er, þarf að kanna hvort starfsemi húsbrefadeildar falli innan heimildar a.-liðs 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

Ef svo er ekki, þarf að kanna hvort starfsemi sjóðsins - með eða án húsbrefadeildarinnar - uppfylli skilyrði 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins um fyrirtæki sem veiti þjónustu sem hafi almenna efnahagslega þýðingu.

Ef því skilyrði er fullnægt, þarf fyrst að meta hvort sérréttindi þau sem sjóðnum eru veitt eru í samræmi við þau markmið sem löggjöfin og stjórnvöld ætla honum að ná. Ef svo er, kann að vera að út frá nýjustu dómafordæmum dómstóls Evrópusambandsins að sérréttindin séu jafnvel ekki tilkynningarskyld sem ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

Ef vafi er á því hvort öll þau skilyrði séu uppfyllt, þarf að meta hvort sú ríkisaðstoð sem sjóðnum er veitt sé innan þess ramma sem settur er samkvæmt 2. mgr. 59. gr., og samræmist þeim túlkunarreglum sem dómstólar ESB og EFTA og framkvæmdastjórnin og Eftirlitsstofnun EFTA hafa unnið eftir. Þar skiptir mestu að þau sérréttindi sem ríkið veitir sjóðnum séu ekki úr hófi miðað við það markmið sem að er stefnt og hvort þau hafi áhrif á viðskipti milli aðildarríkja EES-samningsins.⁶³ Ef svo er má gera því skóna að um tilkynningarskylda ríkisaðstoð sé að ræða, en að meiri líkur séu á því en minni að sú aðstoða sé innan marka 2. mgr. 59. gr.

Að síðustu er rétt að fjalla um valkosti í framkvæmd breytingarinnar og framhald málsins.

VI

Starfsemi Íbúðalánasjóðs byggir á löggjöf, þar sem sett eru fram verkefni sjóðsins og þau skýrt skilgreind. Húsbrefadeild sjóðsins starfar á grundvelli heildstæðrar stefnumörkunar um séreign á íbúðarhúsnæði, sem á sér áratugalanga sögu. Fjármögnun sjóðsins er lögbundin. Stofnunin er skyldug til að veita öllum íbúðakaupendum skuldabréf samkvæmt settum reglum með sama hætti og með sömu vaxtakjörum um allt land, óháð öryggi einstakra viðskipta. Það hversu altækt kerfið er, stuðlar að betri lánskjörum fyrir tekjuminni kaupendur og þá sem kaupa eignir með lakari veðhæfni. Kerfið tryggir því bæði félagslega og landfræðilega samstöðu. Ef tekið er mið af þeim skilgreiningum sem byggt er á í Evrópurétti og fyrr er vísað til má telja líklegt að stofnunin uppfylli af þessum ástæðum skilyrði þess að vera talin reka starfsemi sem hafi almenna efnahagslega þýðingu. Vísast þar til þess að aðildarríki hafa víðtækar heimildir til að skilgreina þá starfsemi sem hefur almenna efnahagslega þýðingu í hverju landi fyrir sig.

⁶³ Sjá til dæmis um þessa aðferðafræði Húsbankamálið, 39. mgr.

Eins og fyrr var rakið, er ekki augljóst að staða Íbúðalánasjóðs uppfylli skilgreiningu á ríkisaðstoð í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Fyrst skal nefna að þótt aðgangur Íbúðalánasjóðs að fjármögnun á ríkiskjörum feli í sér ávinning að því leyti sem fjármögnunin er ódýrari en sem nemur fjármögnun lánastofnana, felur sú skylda sjóðsins að lána út á sömu vöxtum í sér óhagræði sem gerir að engu hinn efnahagslega ávinning sem felst í forréttindunum. Því er umdeilanlegt hvort um ríkisstyrk er að ræða í skilningi 1. mgr. 61. gr. Þegar viðtakanda er ekki heimilt að nýta sér lægri fjármögnunarkostnað á samkeppnismarkaði. Íbúðalánasjóður er bundinn af því að lána með sömu kjörum og hann aflar lánsfjár að viðbættu 0,35% álagi, sem ætlað er að standa undir öllum rekstri og afskriftum af útlánnum. Ekki verður séð af reikningum sjóðsins undanfarin ár að þar sé of ríflega áætlað, þannig að upp safnist rekstrarhagnaður sem breyti heildarmyndinni. Því er eðlilegt að minna á það að engan veginn er augljóst að skilyrði 1. mgr. 61. gr. eigi við að þessu leyti. Þá er rétt að nefna að ekki er augljóst að aðstaða Íbúðalánasjóðs hafi áhrif á viðskipti milli aðildarríkja EES.

Fyrr var nefnt að jafnvel þótt 1. mgr. 61. gr. ætti við, er ekki útilokað að starfsemi húsbrefadeildar teljist heimil ríkisaðstoð, með vísan til a. - liðar 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

Ef gengið er út frá því að svo sé ekki og að starfskjör Íbúðalánasjóðs teljist fela í sér ríkisaðstoð til fyrirtækis í skilningi 1. mgr. 61. gr. þarf að meta hvort undanþágan um almenna efnahagslega þýðingu í 2. mgr. 59. gr. eigi við. Við mat á þessum þáttum þarf að horfa á aðstöðu Íbúðalánasjóðs með tvennum hætti. Annars vegar þau verkefni sem lúta að hreinum félagslegum verkefnum og fjármögnuð eru með útgáfu húsnæðisbréfa og hins vegar húsbrefakerfið. Telja má hafið yfir vafa að sérréttindi þau sem felast í heimild til tekjuöflunar með húsnæðisbréfum til að standa undir félagslegum þáttum séu innan þess ramma sem markaður hefur verið í úrlausnum dómstóla og eftirlitsstofnana á sviði Evrópuréttar varðandi starfsemi sem hefur almenna efnahagslega þýðingu.

Að því er varðar húsbrefakerfið er staðan flóknari og fjölbreytilegri. Því hefur verið haldið fram að í einkaréttinum til að gefa út skuldabréf með ríkisábyrgð til húsnæðiskaupa felist ólögmat ríkisaðstoð. Í því sambandi hefur verið bent á að víðast hvar í nágrannalöndum í Evrópu kemur hið opinbera ekki að aðstoð til almennra íbúðalána.

Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að engin efnisleg takmörkun er á rétti einstakra aðildarríkja EES til að setja á fót þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Þetta kemur skýrt fram í því takmarkaða endurmati sem dómstólar hafa við athugun á því hvort sérréttindi fyrirtækja sem með slíka þjónustu fara séu í hófi, miðað við þau markmið sem stefnt er að. Sérstaklega hefur verið tekið fram í dómafordæmum að framkvæmdastjórn ESB og ESA eigi ekki endurmat um þá pólitísku stefnumörkun sem liggur að baki þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu.⁶⁴ Ljóst er að stefnumörkun á sviði húsnæðismála byggir á pólitískri ákvörðun. Ríki geta valið um að leggja meiri áherslu á séreignastefnu og minni á félagslegar húsnæðislausnir eða öfugt. Fyrirgreiðsla hins opinbera sem gerir stærri hluta þjóðarinnar kleift að eignast eigið húsnæði en ella væri kostur, dregur á þörf á öðrum úrræðum í húsnæðismálum. Í henni felst því nokkurs konar markaðsvæðing félagslegra lausna í húsnæðismálum. Stjórnvöld eiga einfaldlega val um stefnumörkun

⁶⁴ Sjá til dæmis 192. mgr. í máli FFSA, nr. T-106/95 og 47. og 65. mgr. í Húsbankamálinu.

að þessu leyti, svo fremi sem hún byggir á málefnalegum sjónarmiðum.⁶⁵ Markmið stjórnvalda má með nokkurri einföldun skilgreina með eftirfarandi hætti:

1. Auðvelda séreign á íbúðarhúsnæði.
2. Tryggja aðgang að eins ódýru fjármagni og kostur er.
3. Tryggja jafnan rétt allra til fjármögnunar, óháð búsetu og efnahag.
4. Tryggja að markaðurinn fjármagni fjárfestingu í íbúðarhúsnæði í markaðsviðskiptum með skuldabréf.

Gagnrýnendur kerfisins geta bent á að þrátt fyrir fyrrnefnd markmið sé óþarfi að ríkið hafi afskipti af fasteignaveðlánnum til alls þorra almennings, þar sem íslenskar lánastofnanir séu fullfærar um slíkt. Þá má segja að ríkið þurfi strangt til tekið ekki að lána til efnameiri fjölskyldna og geti látið lán til hinna efnaminni nægja.

Mótrökin eru mörg og verða þau helstu rakin hér stuttlega:

- Kerfið byggir á markaðsvöxtum og öll aðstoð ríkisins til íbúðakaupa fer í gegnum skattkerfið. Vaxtabætur greiðast jafnt vegna vaxtabyrði af húsbrefum og almennum bankalánnum.
- Kerfið felur í sér að ríkið fjármagnar ekki íbúðakaupin. Það gera innlendir og erlendir fjárfestar og lánastofnanir.
- Kerfið er ekki útlánakerfi. Ríkið er í því ekki í samkeppni við einkamarkaðinn um útlán. Ríkið aðstoðar við útgáfu bréfa, sem einkamarkaðurinn hefur miklar tekjur af að kaupa af skuldurum og selja áfram. Þá hafa bréfin þótt ákjósanlegur fjárfestingarkostur fyrir innendar lánastofnanir á undanförunum árum og þær fjármagnað íbúðakaup landsmanna með þeim hætti. Bréfin eru því vara á fjármálamarkaði sem almennar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki hafa tekjur af að sýsla með. Í umfjöllun um áhrif húsbrefakerfisins á samkeppni um útlán á íslenskum fjármálamarkaði þarf því að hafa í huga að innendar lánastofnanir hafa margháttaðar tekjur af viðskiptum með húsbref.
- Fyrirgreiðsla til jafnt efnameiri og efnaminni fjölskyldna alls staðar á landinu gerir margt í senn. Ef hennar nyti ekki við má búast við að lán til hinna efnaminni bæru hærri vexti, þar sem áhætta væri þar meiri og hlutfall húsbrefa af heildarfjármögnun íbúðakaupa hærri. Hún er einnig forsenda þess að unnt sé að veita lán á hagstæðum vöxtum til kaupa á íbúðarhúsnæði á landsbyggðinni. Hún veitir eigendum eigna á landsbyggðinni og efnaminni fjölskyldum hlutdeild í lánskjörum sem annars væru einungis á færi hinna efnameiri eða þeirra sem eiga eignir með hærri verðgildi. Af því leiðir að þjónusta húsbrefakerfisins við alla landsmenn styðst við hagfræðileg rök og stuðlar að félagslegri og landfræðilegri samstöðu.⁶⁶
- Íslenskt hagkerfi er örsmátt. Umfang skuldabréfasafnsins og stærð skuldabréfaflokka tryggir seljanleika bréfanna erlendis sem hér á landi. Margar skuldabréfaútgáfur innlendra bankastofnana myndu aldrei ná sömu markaðsvöxtum og heildstæð útgáfa ríkistryggðra bréfa gerir í dag. Það má því færa rök fyrir því að húsbrefakerfið veiti íslenskum almenningi

⁶⁵ Sjá til dæmis vandaða umfjöllun um valkosti í þessu efni í upphafi kafla 3.2.2. í ákvörðun ESA No. 121/00/COL.

⁶⁶ Minna má á að í hinni nýju 16. gr. stofnsáttmála ESB er það skilgreint sem eitt af meginmarkmiðum starfsemi sem hafi almenna efnahagslega þýðingu að tryggja félagslega og landfræðilega samstöðu (e.: „social and territorial cohesion“).

sérstakan möguleika á hliðstæðu vaxtastigi og tíðkast til húsnæðiskaupa í öðrum EES-löndum.

- Gagnrýni á að ríkið eigi Íbúðalánasjóð skiptir engu um mat á því hvort starfsemi hans uppfyllir kröfur um almenna efnahagslega þýðingu. Slík starfsemi verður ekki ólögmet af því einu að ríki eigi það fyrirtæki sem með hana fer, ekki frekar en að slík starfsemi í einkaeigu uppfylli alltaf kröfurnar. Ef efnisleg rök og fullnægjandi skilgreiningar liggja að baki starfseminni, skiptir eignarhald fyrirtækisins sem þjónustuna veitir engu máli.

Einu sérréttindin sem Íbúðalánasjóður nýtur, felast í ríkisábyrgð á bréfunum. Húsbréfakerfið er einungis 13 ára gamalt og er enn í þróun. Verðmyndun á húsbréfum á markaði fór hægt af stað og afföll af þeim voru mjög há fyrstu árin. Sala húsbréfa á erlendum vettvangi er fyrst að verða að veruleika á síðustu þremur árum að einhverju marki. Afmörkun og smæð hins íslenska hagkerfis veldur því einnig að stærð skuldabréfasafnsins og einstakra flokka og ríkisábyrgðin eru nauðsynlegar forsendur þess að íslenskur almenningur geti fengið íbúðalán á áþekktum vöxtum og í nágrannalöndum. Öllum er frjálst að gefa út eigin flokka skuldabréfa og Íbúðalánasjóður hefur engan einkarétt til húsbréfaútgáfu. Enginn opinber hvati (skattalegur eða þess háttar) hlýst af því að nota kerfið og skattaívilnanir ganga jafnt yfir allar vaxtagreiðslur. Stofnunin er ekki í samkeppnisrekstri og getur ekki nýtt sérréttindi sín til að bæta stöðu sína í slíkum rekstri. Fjármögnun sjóðsins fer fram í algerlega lokuðu kerfi, þar sem sjóðurinn er skyldur til að lána út á sömu vöxtum og hann fjármagnar sig á, að viðbættu 0,35% álagi til að standa undir rekstrarkostnaði og afskriftum. Ávinningurinn af aðstoð ríkisins við fjármögnunina fer því óskiptur til lántakenda. Að því leyti sem starfsemin hefur neikvæð áhrif á samkeppni, bitnar sú aðstaða jafnt á öllum lánastofnunum á markaðnum og á lánastofnunum í öðrum aðildarríkjum sem mögulega hefðu hug á viðskiptum hér á landi. Sérréttindi Íbúðalánasjóðs eru svo naumt skilgreind að eina leiðin til að takmarka þau er að afnema þau alveg, með breytingu á rekstrarformi eða eignarhaldi Íbúðalánasjóðs.

Rétt er að benda á að Íbúðalánasjóður heimilar öðrum lánveitendum að veita lán á fyrri veðréttum, svo fremi lán sjóðsins sé innan 65 eða 70% marksins eftir því sem við á. Með þessari aðferð er sjóðurinn að veita öðrum lánveitendum óbeint skjól á fyrri veðréttum, þrátt fyrir að röksemdin fyrir heildstæðri lánastefnu sjóðsins hljóti að vera sú að sjóðurinn eigi að afla öruggra veða hjá þeim lántakendum sem eiga seljanlegri eignir. Það má því velta þeirri spurningu upp hvort þessi aðferðafræði feli í sér hættu á mismunun gagnvart lánveitendum og hvort hún samrýmist hugmyndafræðinni að baki kerfinu.

Það er niðurstaða mín að allar líkur séu á því að þau sérréttindi sem Íbúðalánasjóður nýtur séu innan þeirra marka sem eðlileg geta talist út frá forsendum Evrópuréttar og fyrr voru raktar. Allar líkur eru á því að húsbréfakerfið sem slíkt teljist uppfylla skilyrði 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Illmögulegt er að benda á að sérréttindi þau sem Íbúðalánasjóður nýtur séu umfram það sem þarf til að ná markmiðum lögjafarinnar og aðrir kostir sem til greina koma til að ná markmiðunum hafa misóheppilegar afleiðingar í för með sér, eins og síðar verður vikið að. Þá eru áhrif kerfisins á hagsmuni annarra aðildarríkja hverfandi á samkeppnismarkaði.

Um hækkun almennra húsnæðislána í 90% gilda að flestu leyti áþekk sjónarmið. Fyrir það fyrsta er hér um viðbót við núverandi kerfi að ræða. Hún hefur hins vegar í för með sér minna svigrúm almennra lánastofnana til lánveitinga á þessu

bili. Á móti má nefna að líklegt er að lánveitingar banka á bilinu 65/70%-90% af íbúðaverði séu nú þegar frekar takmarkaðar vegna meiri áhættu í lánnum á því veðbili. Þá er líklegt að félagsleg sjónarmið vegi þungt til að réttlæta 90%-lánin, þar sem búast má við að tekjuminni kaupendur muni frekar nýta sér þetta svigrúm þar sem þeir hafi ríkari þörf fyrir hærri lán. Þar má nefna barnafjölskyldur, námsmenn og fólk nýkomið úr námi og fólk á landsbyggðinni. Þá er einnig innbyggt áframhaldandi félagslegt viðmið í tilviki 90%-lánanna, þar sem þau verða væntanlega, eins og núverandi lán, háð tilteknu hámarki.

Sú spurning vaknar hins vegar hvort rétt sé að stofna sérstakan flokk bréfa um 90%-lánin. Ástæðan gæti verið sú að áhættan í þeim sé meiri við verðsveiflur á fasteignamarkaði og því væri eðlilegt að aðskilja húsbrefaútgáfu þeirra vegna frá almennri húsbrefaútgáfu. Slíkt er tvíeggjað út frá Evrópurétti. Grunnhugsun húsbrefakerfisins byggir á jöfnun tækifæra og á að efnaminni kaupendur fái hlutdeild í lánskjörum hinna betur stæðu í krafti heildarinnar. Ef ríkið krefur þá sem helst þurfa á mikilli fjármögnun að halda um meiri vaxtamun en þá betur stæðu sem hafa örugg veð, er flóknara að réttlæta 90%-lánin.

Ekki verður séð að skilyrði um almenna efnahagslega þýðingu eigi síður við um 90%-lánin en hinn almenna hluta húsbrefaútgáfunnar. Ef eitthvað er, má færa rök að því að félagsleg sjónarmið ráði meiru um ákvörðunina um viðbótina en um grunnkerfið, þar sem viðbótin væri einkum ætluð efnaminni kaupendum. Þar sem eftir sem áður er gert ráð fyrir að lán verði einungis veitt að tiltekinni hámarksupphæð, er líklegt að 90% fjármögnun frá Íbúðalánasjóði muni hlutfallslega gagnast betur kaupendum smærri og meðalstórra eigna og eigna á landsbyggðinni. Þá er líklegt að sama viðmið væri uppi um hvort sérréttindi vegna 90%-lánanna væru í samræmi við skyldur Íbúðalánasjóðs og í tilviki hins almenna hluta. Að því er varðar áhrif á viðskipti milli aðildarríkja má gera ráð fyrir að viðbótin hafi hlutfallslega minni áhrif á þau, þar sem erlendir bankar hafi minni hug á lánnum umfram 70% en undir því öryggisþaki.

Helsti óvissuþátturinn felst í því hvernig litið yrði á 90% lánin út frá því að verið sé að ríkisvæða tiltekinn hluta útlánamynstursins í landinu, sem hingað til hafi verið í höndum markaðarins. Húsbrefakerfið í núverandi mynd hefur verið við lýði frá árinu 1989 og Eftirlitsstofnun EFTA hefur hvorki tekið það til athugunar að eigin frumkvæði, né hefur stofnuninni borist kvörtun vegna þess. Sú staða gefur ekki tilefni til að ætla að stofnunin telji kerfið ekki standast ákvæði EES-samningsins. Erfitt er að sjá að prósentuhækkun ein og sér valdi því að kerfi, sem annars stenst ákvæði samningsins, falli utan hans. Því verður að telja meiri líkur en minni að hækkun almennra húsnæðislána í 90% geti talist heimil samkvæmt EES-samningnum. Miklu skiptir hins vegar að útfærsla breytingarinnar verði með þeim hætti að fyrir henni séu færð skýr rök og að unnt sé telja að hún sé ekki úr hófi miðað við þau markmið sem að stefnt er að.

VII

Að undanförmu hefur nokkuð verið fjallað um þá valkosti sem fyrir hendi kunna að vera við innleiðingu 90% lánanna. Ljóst er að ekki er raunhæfur kostur að skilja lán á bilinu 70-90% af kaupverði út úr almennu húsnæðislánakerfi, ef markmið stjórnvalda með breytingunni eiga að nást. Bankar munu ekki lána á þessu veðbili nema með ríkisábyrgð og munu, jafnvel með slíkri ábyrgð, ekki geta boðið sömu kjör

og Íbúðalánasjóður. Því má segja að valið standi um að reka húsnæðislánakerfið áfram í núverandi mynd eða breyta því í tengslum við 90% breytinguna. Ef vilji er til breytinga, er í grundvallaratriðum um tvenns konar kosti að ræða.

Einn kostur getur verið að afnema alla opinbera aðstoð við íbúðalán og selja eignir Íbúðalánasjóðs. Slíkt hefði í för með sér umtalsverðar breytingar fyrir meðaltekju- og lágtekjufólk og myndi leiða til mikillar fjölgunar í þeim hópi sem ekki getur eignast eigið húsnæði á markaði og þyrfti að leita félagslegra lausna. Þá myndi slík breyting skapa mikinn aðstöðumun milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis, þar sem erfitt er að sjá að lánastofnanir myndu lána í umtalsverðum mæli til íbúðakaupa á landsbyggðinni með sama hætti og á höfuðborgarsvæðinu. Af því myndi leiða að veita þyrfti í auknum mæli stuðning á félagslegum forsendum til íbúðakaupa á landsbyggðinni.

Annar kostur getur falist í að einkavæða Íbúðalánasjóð með einhverjum hætti, en halda áfram opinberri aðstoð við fjármögnun hans. Almennt má segja um þær leiðir sem færar eru til að halda áfram ríkisstuðningi við íbúðalán á markaði að þær séu flestar flóknar í framkvæmd, skili neytendum ekki sama ávinningi og núverandi kerfi og bjóði heim margháttuðum hættum út frá samkeppnissjónarmiðum, sem ekki eru fyrir hendi í núverandi kerfi.

Ljóst virðist vera að ekki sé unnt að afnema ríkisábyrgð húsbrefa og halda sömu kjörum og nú eru á ríkistrygðum bréfum. Til að tryggja sem best kjör þyrfti að láta sjóðinn á markað í heild, svo stærðarávinningur kerfisins myndi haldast, jafnvel þótt ríkisábyrgðin myndi falla niður. Ljóst er að verulegum vandkvæðum er bundið að koma Íbúðalánasjóði í heild á markað þannig að samræmist ríkisstyrkjareglum EES-samningsins. Ekki er heimilt að afhenda bönkunum skuldabréfasafn Íbúðalánasjóðs án endurgjalds, jafnvel þótt því fylgi skuldbinding um að veita áfram öllum lántakendum sömu þjónustu á sömu kjörum.⁶⁷ Ef bönkunum yrði falin varsla safnsins eða það selt bönkunum - einum eða fleiri - hefði það í öllum tilvikum í för með sér mjög alvarleg áhrif á samkeppnisstöðu á bankamarkaði innan EES og myndi torvelda mjög aðkomu erlendra fjármálastofnana að honum⁶⁸ við óbreytt alþjóðlegt samkeppnisumhverfi.⁶⁹ Nefna má í dæmaskyni nokkra valkosti:

⁶⁷ Tilflutningur sérhæfðrar lánastofnunar á sviði húsnæðismála á almennan markað er ekki einfalt atriði. Benda má á dóm dómstóls ESB í máli Westdeutsche Landesbank Girozentrale, nr. 228/99 og 233/99. Þar var fjallað um sameiningu opinberrar húsnæðislánastofnunar við banka í opinberri eigu, án þess að bankinn greiddi krónu fyrir. Eigandi húsnæðisstofnunarinnar, Nordrhein-Westfalen, átti 43% í bankanum. Gerningurinn var réttlættur með því að bankanum var meinað að nýta eignir stofnunarinnar til annars en að standa undir skuldbindingum hennar. Framkvæmdastjórnin komst að þeirri niðurstöðu að hér væri um ólögmetan ríkisstyrk að ræða til bankans, þar sem bankanum hefði borið að greiða fullt verð fyrir þann ávinning sem bankinn naut af gerningnum í bættu lánshæfismati og auknu markaðsvirði vegna herra eiginfjárlutfalls. Dómstóllinn staðfesti í meginatriðum þessa niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar.

⁶⁸ Sjá umfjöllun hér að framan um endanlega niðurstöðu ESA í Húsbankamálinu og afstöðu ESA til tillagna Samtaka norskra banka um valkost við Húsbankann (Sjá ákvörðun ESA No. 121/00/COL, kafla 3.2.1.). Þar taldi stofnunin vafasamt að sú takmarkaða aðgerð að veita ríkisábyrgðir á húsnæðislán almennra lánastofnana til einstaklinga samræmist ríkisstyrkjareglum EES. Ástæðan var tvíþætt, annars vegar lítil markaðshlutdeild erlendra banka í Noregi og hins vegar hætta á því að ávinningur af ríkisstyrknum yrði notaður í samkeppnisrekstri.

⁶⁹ Með óbreyttu alþjóðlegu samkeppnisumhverfi er annars vegar átt við þá staðreynd að lítil sem engin samkeppni er enn á markaði um veðlán milli aðildarríkja EES og ekki hillir enn undir setningu samræmdra regna á því sviði sem auðvelda munu samkeppni. Hins vegar er átt við þær samkeppnishindranir sem felast í ólíkum gjaldmiðlum. Ljóst er að forsendur erlendra lánastofnana til að veita veðlán hér á landi myndu breytast til muna ef þær gætu veitt þau í sínum eigin gjaldmiðli sem væri sá sami og notaður væri hér á landi. Yfirfærslukostnaður, gengisáhætta, skortur á samræmdum

1. Íbúðalánasjóður verði að hlutafélagi í eigu ríkisins, sem eigandinn geri enga arðsemiskröfu til. Þessi leið er augljósasta leiðin, ef markmiðið er það eitt að afnema ríkisábyrgðina. Vextir myndu án efa hækka við þessa breytingu, þrátt fyrir að óljóst sé hversu mikið. Þessi breyting hefði hins vegar engin jákvæð áhrif á samkeppnisstöðu almennra lánastofnana á markaði með húsnæðislán, nema hún hefði þau áhrif að vextir hækkuðu svo mjög að bankalán eða skuldabréfaútgáfa á þeirra vegum gæti orðið samkeppnishæf. Áhrif á samkeppni innan EES yrðu engin.
2. Íbúðalánasjóður verði að hlutafélagi í eigu ríkisins, sem gerð yrði arðsemiskrafa til. Vextir myndu hækka meira en við valkost 1, bæði vegna missis ríkisábyrgðar og vegna nauðsynlegs vaxtamunar til að standa undir arðsemiskröfu. Breytingin hefði jafn óveruleg áhrif á samkeppni á markaði og lýst var við valkost 1.
3. Íbúðalánasjóður verði seldur hæstbjóðanda, en honum yrði jafnframt skylt að sinna áfram þjónustu við alla lántakendur húsnæðislána á sömu kjörum, óháð staðsetningu og tekjum. Telja má afar líklegt að hæstbjóðandi yrði lánastofnun, þar sem skuldabréfasafn Íbúðalánasjóðs myndi bæta lánshæfismat, eiginfjárlutfall og samkeppnisstöðu viðkomandi. Hafa ber í huga að skuldabréfasafn Íbúðalánasjóðs er í dag stærra en efnahagur stærsta íslenska bankans. Þessi breyting hefði í för með sér mikil áhrif á samkeppni á innlendum bankamarkaði, þar sem sá banki sem hreppti hnossið myndi verða í algerlega ráðandi stöðu á þeim markaði og fá verulegt forskot í útlánamöguleikum til einstaklinga. Veruleg hættu yrði á að ávinningur af rekstri húsbréfaútgáfu yrði nýttur í samkeppnisrekstri. Áhrif á samkeppni innan EES væru mjög alvarleg, þar sem þessi niðurstaða myndi gera íslenskan bankamarkað óaðgengilegan fyrir samkeppni, við óbreytt alþjóðlegt samkeppnisumhverfi. Sala skuldabréfasafnsins með þessum hætti væri án efa tilkynningaskyldur ríkisstyrkur samkvæmt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, óháð því hvert söluverð safnsins væri, vegna þeirrar miklu aðstöðubreytingar sem þessi aðgerð hefði í för með sér á bankamarkaði. Erfitt er að sjá að sala með þessum hætti gæti talist heimil út frá EES-samningnum.
4. Íbúðalánasjóður yrði afhentur einum banka með alhliða þjónustukröfu⁷⁰ og kerfið yrði algerlega aðskilið annarri starfsemi bankans. Í því fælist að sá banki tæki að sér að veita sömu þjónustu og Íbúðalánasjóður veitir nú með sömu kjörum til allra um allt land. Til að þetta kerfi gengi upp þyrfti að aðskilja algerlega rekstur kerfisins frá öðrum rekstri bankans og jafnvel þyrfti að hafa íbúðalánastarfsemina í sérstökum útibúum, því ella myndi samkeppnisforskot viðkomandi banka verða of mikið. Viðkomandi banki myndi þurfa að greiða fyrir aðstöðumuninn sem felst í því að fá skuldabréfasafnið í efnahagsreikninginn, en ætti að öðru leyti ekki að geta flutt ávinning á milli rekstrarþátta. Þessi lausn væri án vafa tilkynningaskyldur ríkisstyrkur til viðkomandi banka, sbr. 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, en væri ákjósanlegri út frá samkeppnisjónarmiði en kostur 3.

reglum á Evrópumarkaði og smæð hins innlenda markaðar veita því innlendum markaði öfluga fjarlægðarvernd eins og nú háttar.

⁷⁰ E.: „Universal service obligation“.

5. Íbúðalánasjóður verði seldur innlendum lánastofnunum sameiginlega. Slík lausn myndi festa í sessi innlenda fákeppni á bankamarkaði, því aðkoma nýrra aðila, innlendra jafnt sem erlendra, á markaðinn væri svo að segja óhugsandi. Líkur eru á að slík aðgerð yrði talin óheimill ríkisstyrkur til innlendra banka, óháð því hvaða verð þeir greiddu fyrir safnið, og stæðist aldrei skoðun samkvæmt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins í óbreyttu alþjóðlegu samkeppnisumhverfi.
6. Íbúðalánasjóður yrði lagður niður og eignir hans seldar í útboði í hlutum eða í einu lagi, samhliða því sem sett yrði á fót nýtt kerfi opinberrar aðstoðar við íbúðakaup. Slík lausn væri vandalaus hvað eignir Íbúðalánasjóðs varðar, þar sem gera má ráð fyrir að raunverð fengist fyrir eignirnar við slíkar aðstæður og þær myndu líklega ekki trufla samkeppnisstöðu á markaði. Hins vegar þyrfti að tilkynna ESA um hið nýja kerfi sem nýja ríkisaðstoð og jafnframt yrði að leita leiða til að hrinda því í framkvæmd innan ramma EES-samningsins.

Samtök banka og verðbréfafyrirtækja (SBV) hafa sett fram hugmyndir um breytingar á núverandi kerfi, sem fela í sér svokallaða heildsöluleið. Í henni felst að Íbúðalánasjóður hætti lánveitingum til íbúðakaupenda, en myndi kaupa bréf af bönkunum, sem þeir gæfu út hver í sínu nafni. Fjár til þeirra kaupa yrði aflað í mánaðarlegu skuldabréfaútboði Íbúðalánasjóðs og vextir til kaupenda myndu því ráðast af því vaxtastigi sem fengist í útboðinu að viðbættri álagningu bankanna. Með þessu móti yrði það sjálfstæð ákvörðun á síðari stigum að fella niður ríkisábyrgð af umræddum lánum. Þá gerir hugmyndin ráð fyrir því að Íbúðalánasjóður fallist á að vera ávallt á síðustu veðréttum niður undir 90%, með sama hætti og sjóðurinn hleypir í dag fram fyrir sig lánum, svo fremi sem lán sjóðsins séu innan viðmiðunarmarka. Með þessu telja SBV að unnt yrði að veita 90% lán, þar sem Íbúðalánasjóður bæri áhættuna af því að vera aftast í veðröðinni. Þetta væri sérstaklega mikilvægt við lán á landsbyggðinni.

Ávinningur af þessari leið væri að skuldabréfasafn Íbúðalánasjóðs héldist óbreytt og stærðarhagkvæmni yrði áfram af heildstæðri útgáfu húsbrefa á einni hendi. Á hinn bóginn má telja líklegt að kostnaður almennings myndi aukast, þar sem rekstrarkostnaður slíks kerfis í höndum bankanna væri hærri en rekstrarkostnaður Íbúðalánasjóðs. Þeim mun yrði að mæta með breytingum á útgáfuhætti bréfanna sem bankarnir gætu hagnast á, en þær breytingar gætu nýttst lántakendum að öðrum kosti.

Helsti vandinn við tillögur SBV er sá að í þeim felst ríkisaðstoð við bankakerfið við útlán til almennra íbúðakaupa.

Kerfið felur í sér að bankarnir fái beinan aðgang að lánsfé með ríkisábyrgð, til endurlána til íbúðakaupenda. Erfitt er að tryggja að bankarnir nýti ekki þann ávinning í öðrum þáttum rekstrarins og noti hann til dæmis ekki til að lækka vaxtamun í öðrum lánum. Út frá sjónarhóli Evrópuréttar er svo sérstakt áhyggjuefni ef bankar, sem hafa umfangsmikla starfsemi á öðrum mörkuðum innan EES, njóta ríkisábyrgðar á sumum veðlánnum á íslenska markaðnum. Hér er mikilvægt að rifja upp niðurstöðu ESA í seinna húsbankamálinu, þegar stofnunin tók til athugunar tillögur norsku bankasamtakanna um nýtt húsnæðislánakerfi, sem einnig byggði á veitingu ríkisábyrgða á útlán viðskiptabankanna. Stofnunin var þá gagnrýnin á það fyrirkomulag að ríkisábyrgð yrði veitt í gegnum bankakerfið, þar sem hætta væri á samkeppnisforskoti innlendra banka á markaði og mögulegt fyrir þá að færa ávinning af ríkisstyrkta hlutanum í annan rekstur. Þá gæti ávinningurinn haft áhrif á aðstöðu

þeirra á öðrum mörkuðum.⁷¹ Í þessu sambandi er einnig rétt að minna á niðurstöðu samninga þýskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, sem byggðu á því grundvallaratriði að skilja þau útlán sem byggðu á ríkisábyrgð með afgerandi hætti frá annari lánastarfsemi bankanna.⁷²

Þá er athugunarefni að grunnforsenda tillagna bankanna er að Íbúðalánasjóður fallist ávallt á að lán Íbúðalánasjóðs verði á síðasta veðrétti. Með því er öðrum lánveitendum veitt óbein trygging – eða í það minnsta skjól - fyrir þeim útlánum sem á undan koma. Ekki er útilokað að þessi þáttur yrði talinn geta falið í sér óbeina ríkisaðstoð, út frá sjónarhóli Evrópuréttar.

Það er því ljóst að ef ákveðið yrði að fara heildsöluleiðina, þyrfti að tilkynna hana sem nýjan ríkisstyrk til ESA. Það er mitt mat, í ljósi þeirra fordæma og afgreiðslna sem vísað hefur verið til, að stofnunin muni vera gagnrýnni á ríkisstyrki sem veita á fyrirtækjum í samkeppni bæði innanlands og á EES-markaði, heldur en þegar aðstoð ríkisins er takmörkuð við eina ríkisstofnun sem ekki hefur samkeppnisrekstur með höndum.

VIII

Þegar fjallað er um tilkynningar ríkisstyrkja til Eftirlitsstofnunar EFTA er nauðsynlegt að hafa í huga að stofnunin fer ekki með vald til að endurmeta pólitíska stefnumörkun stjórnvalda, eins og skýrt hefur komið fram í dómafordæmum og skýringargögnum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og ákvörðunum stofnunarinnar sjálfar. Mat stofnunarinnar byggir á því einu að ganga úr skugga um hvort fyrirhuguð ráðstöfun sé ekki úr hófi, miðað við þau lögmatu markmið sem stefnt er að.⁷³

Núverandi húsbréfakerfi var við lýði í meginatriðum við gildistöku EES-samningsins og telst því aðstoðarkerfi sem er við lýði, í skilningi 1. mgr. 1. gr. bókunar 3 um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar, við samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, frá 2. maí 1992, sem hefur lagagildi samkvæmt 2. tölul. 1. gr. laga nr. 2/1993. Samkvæmt þeirri grein ber ESA að hafa stöðugt til skoðunar öll slík aðstoðarkerfi og leggja til við aðildarríkin viðeigandi ráðstafanir sem krafist er vegna þróunar eða framkvæmdar EES-samningsins. Fyrst að því loknu og að fengnum athugasemdum viðkomandi aðildarríkis, getur ESA hafið formlegt athugunarferli, sem síðan gæti leitt til ákvörðunar stofnunarinnar um að aðildarríkið felli niður eða breyti aðstoð. Fari aðildarríkið ekki að þeirri ákvörðun getur ESA vísað henni til EFTA-dómstólsins.⁷⁴

Eins og fyrr hefur komið fram, fjallaði ESA ítarlega um málefni norska Húsbankans á árunum 1995-2000 og íslensk stjórnvöld nýttu sér rétt sinn í því máli til meðalgöngu fyrir EFTA-dómstólnum, létu þar uppi viðhorf sín og vísuðu til íslenskra aðstæðna. ESA fer aðeins með málefni þriggja ríkja. Stofnunin hefur ekki hafið könnun á íslenska húsbréfakerfinu að eigin frumkvæði, né heldur hefur henni borist kvörtun vegna þess. Af þeim sökum – og í ljósi þess að engin skýr rök eru fyrir

⁷¹ Sjá ákvörðun ESA, sem fyrr var vísað til, No. 121/00/COL, kafla 3.2.1.

⁷² Sjá kafla III.1. í samkomulagi Mario Monti, framkvæmdastjóra samkeppnismála og Caio Koch-Weser, ráðuneytisstjóra í þýska fjármálaráðuneytinu, 1. mars 2002.

⁷³ E.: „Not disproportionate“, sjá frekar um þetta atriði í Húsbankamálinu, 64. - 66. mgr.

⁷⁴ Sjá ítarlega umfjöllun um þetta atriði í Húsbankamálinu, 32. - 35. mgr.

gagnstæðri niðurstöðu – verður að ganga út frá því að stofnunin telji ekki verulega ágalla á opinberri aðstoð við almenn húsnæðislán á Íslandi.

Að því er varðar nýja aðstoð gegnir nokkuð öðru máli. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. bókkunarinnar ber aðildarríkjunum að tilkynna ESA um áætlanir sem veita eða breyta aðstoð þannig að stofnuninni gefist nægur tími til athugasemda. Telji hún að slík áætlun samræmist ekki framkvæmd EES-samningsins, skal hún tafarlaust hefja málsmeðferð, með formlegum athugasemdum og eftir atvikum atbeina dómstólsins. Í Húsbankamálinu fjallaði EFTA-dómstóllinn um þessa aðferðafræði og greindi hana í tvennt. Annars vegar er um að ræða samráð ESA og viðkomandi stjórnvalda sem á að auðvelda ESA að átta sig á því hvort aðstoðin er að hluta eða öllu leyti í samræmi við reglur. Niðurstaða þess getur verið að hefja skuli formlega meðferð, eða að ekki sé efni til frekari aðgerða. Hins vegar er um að ræða formlega meðferð, sem er tímafrekari og fer fram með opinberum hætti og lýkur með formlegri efnislegri niðurstöðu stofnunarinnar.⁷⁵

Eins og fyrr var rakið má halda því fram með lögfræðilegum rökum að hækkun almennra húsnæðislána í 90% sé ekki tilkynningarskyld. Á hinn bóginn má telja bæði æskilegt og skynsamlegt að tilkynna ESA um fyrirætlanir um veitingu viðbótarlána innan ramma núverandi húsbrefakerfis og hafa jafnframt í frammi alla fyrirvara um skyldu til þess, frekar en að treysta á að fyrirætlanirnar standist eftirfarandi skoðun, komi til hennar. Það er einnig jákvætt við þessa aðferðafræði að með henni yrði eytt öllum vafa um hvort núverandi húsbrefakerfi stenst ríkisstyrkjareglur EES-samningsins.

Tilkynningarskyldan nær aðeins til ríkisaðstoðar. Ef ákveðið yrði að leggja af núverandi húsbrefakerfi og taka upp nýtt kerfi, er það því í sjálfu sér ekki tilkynningaskyld, nema í því felist ríkisaðstoð. Telja verður að ef fyrrnefnd heildsöluleið yrði valin væri slíkt kerfi án efa tilkynningaskyld sem ný ríkisaðstoð, vegna þess að í því er gert ráð fyrir tilteknum ívilnunum til handa lánastofnunum. Reikna verður með því að tilkynningaferli vegna slíkrar kerfisbreytingar yrði flóknara og tæki lengri tíma en tilkynning hækkunar hámarkslána innan gildandi kerfis.

IX

Af framansögðu má álykta að ekki sé einsýnt að bann 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins eigi við um þá aðstöðu sem Íbúðalánasjóður nýtur af hendi ríkisins.

Jafnvel þótt svo væri má halda fram að í húsbrefakerfinu felist ríkisaðstoð sem sé heimil á grundvelli a. - liðar 2. mgr. 61. gr.

Í öllu falli eru allar líkur á að núverandi íbúðalánakerfi, jafnt húsbrefakerfið og lánveitingar á félagslegum forsendum, feli í sér þjónustu sem hafi almenna efnahagslega þýðingu í samræmi við 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Sú ríkisaðstoð sem kynni að felast í þeim sérréttindum sem Íbúðalánasjóður nýtur til að veita þá þjónustu, gengur því ekki gegn ákvæði 1. mgr. 61. gr.

Í ljósi þessa ætti hækkun lánshlutfalls almennra húsnæðislána í 90% ekki að stangast á við reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð. Um þetta hafa þó verið skiptar skoðanir. Af þeim ástæðum er eindregið mælt með því að áformin verði tilkynnt ESA, enda tryggir það endanlega afgreiðslu málsins og kemur í veg fyrir deilur og málaferli á síðari stigum.

⁷⁵ Sjá Húsbankamálið, 33. mgr.

Kjósi menn að breyta um húsnæðislánakerfi í tengslum við hækkun láns hlutfalls er óhjákvæmilegt að tilkynna um slík áform til ESA, svo fremi sem þau áform feli í sér að ríkið komi áfram með einhverjum hætti að aðstoð til íbúðakaupa. Tillögur SBV um nýtt húsnæðislánakerfi, sem byggir á heildsöluleið, fela án efa í sér tilkynningarskylda ríkisaðstoð til lánastofnana, í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, eins og þær hafa verið settar fram. Á þessu stigi hefur ekki verið gerð grein fyrir því hvernig sú aðstoð gæti talist heimil út frá 2. mgr. 61. gr. eða 2. mgr. 59. gr. samningsins.

Virðingarfyllt,

Árni Páll Arnason, hdl.