



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12.11.2019
Tilvísun: 201910-0039

Efni: Umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán nr. 22/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar, lagavalsákvæði o.fl.), 223. mál.

Alþýðusambandið fagnar því að stjórnvöld sýni því áhuga að koma böndum á þann vanda sem starfsemi smálánafyrirtækja hefur skapað. Mikilvægt er að grípa til aðgerða til að sporna gegn þeirri háttsemi sem smálánafyrirtæki og innheimtuaðilar sýna og kemur verst niður á hópum sem standa höllum fæti í samfélaginu. Alþýðusambandið telur hinsvegar að fyrirhugaðar breytingar á lögum muni hafa takmörkuð áhrif á starfsemi smálánafyrirtækja sem leita sífellt nýrra leiða framhjá því regluverki og þeim lögum sem þeim ber að starfa eftir, þó í þeim felist framför frá því sem áður var. Frumvarpið tekur því ekki á vandamálinu eins og það hefur formgerst í dag og tryggir ekki fullnægjandi neytendavernd. Það að hert verði á afleiðingum við brotum á lögnum er í sjálfu sér jákvætt en þar sem smálánafyrirtæki hafa markvisst sneitt framhjá lögnum má ætla að fyrirhugaðar breytingar verði ekki til þess að draga úr vandanum eins og hann birtist í dag. Að mati Alþýðusambandsins er nauðsynlegt að ráðast í viðtækari og fjölbreyttari aðgerðir sem ná tökum á vandanum og tekur Alþýðusambandið undir tillögur Neytendasamtakanna þar að lútandi.

F. hönd Alþýðusambandsins,

Auður Alfa Ólafssdóttir

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd.
Sendandi: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.
Dagsetning: 20.11.2019
Málsnúmer: ANR19060004
Bréfalykill: 04.01.06

Efni: 150. lgb. FIN - Frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013 með síðari breytingum (efling neytendaverndar o.fl.).

I. Inngangur.

Minnisblað þetta er ritað vegna innsendra umsagna við frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar o.fl.), 223. mál, þingskjal 240.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um neytendalán til að efla neytendavernd á fjármálamarkaði. Frumvarpið felur í sér hluta af tillögum starfshóps um endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja sem skipaður var með bréfi ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra 11. júlí 2018.

Efnahags- og viðskiptanefnd bærust alls átta umsagnir um frumvarpið. Umsagnaraðilar eru Alþýðusamband Íslands, Creditinfo á Íslandi, Ecommerce, Hagsmunasamtök heimilanna, Neytendastofa, Neytendasamtökin og Umboðsmaður skuldara.

Í minnisblaðinu er farið yfir helstu athugasemdir sem gerðar hafa verið við efnisatriði frumvarpsins. Umfjölluninni verður annars vegar skipt eftir greinamúmerum og hins vegar eftir helstu athugasemdum umsagnaraðila um önnur atriði tengd málinu.

II. Athugasemdir í umsögnum við einstök ákvæði frumvarpsins.

1. gr. frumvarpsins.

Neytendastofa telur að ákvæði 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 2. gr. feli í sér sama inntakið þótt 2. mgr. 2. gr. gangi lengra. Að því sögðu telji Neytendastofa að efnisinntak ákvæðanna felist í orðalagi 1. mgr. 1. gr. og séu því í raun óþörf.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. er ætlað að skýra nánar meginregluna um ófrávíkjanleika laganna í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. er sérstakt ákvæði sem leiðir af 4. mgr. 22. gr. tilskipunar 2008/48/EB og nær til þeirrar stöðu þegar lánsamningur tengist náð yfirráðasvæði eins eða fleiri aðildarríkja og samið er um að lög þriðja ríkis utan Evrópska efnahagssvæðisins gildi um samning.

Ákvæðin hafa ekki sama efnisinntakið. Þannig gæti ákvæði 2. mgr. 2. gr. til dæmis átt við þegar lánveitandi er íslenskur og þannig verið til þess fallið að vernda neytendur í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins sem samningur tengist náð. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. er sett til að ákvæði 4. mgr. 22. gr. tilskipunar 2008/48/EB sé innleitt hér á landi með réttum hætti. Að öðru leyti er vísað til athugasemda í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 2. gr. eru að norskri fyrirmynd, sbr. ákvæði 2. og 3. gr. Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven).

2. gr. frumvarpsins.

Neytendastofa telur ákvæði 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins óþarft þar sem kveðið sé á um lagaskilareglu í lögum um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000. Uptaka ákvæðisins geti valdið efa um gildi 2. mgr. 5. gr. þeirra laga. Þá þurfi að fara fram sjálfstætt mat á því hvort eitthvert skilyrði ákvæðisins sé uppfyllt. Því sé ákvæðið ekki til bóta fyrir neytendur.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Ráðuneytið telur til bóta að neytendur átti sig betur á réttarstöðu sinni og að niðurstaða um lagaval leiði beint af ákvæðum laga um neytendalán. Ákvæðið er að norskri fyrirmynd, sbr. 1. mgr. 3. gr. Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven). Að öðru leyti er vísað til athugasemda í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins og almennra athugasemda í greinargerð frumvarpsins.

3. gr. frumvarpsins.

Neytendasamtökin og Neytendastofa vísa til 3. gr. frumvarpsins og telja að betur færi á að bannað yrði að innheimta ólögmat lán í stað þess að neytanda sé óskýlt að greiða heildarlántökukostnað.

Neytendastofa telur frumvarpið ekki vera nægilega skýrt um lagaskil. Leggja þurfi línurnar um það hvort ákvæðið gildi með afturvirkum hætti og þá til hve langs tíma. Þá sé ekki skýrt hvert neytendur geti leitað með kröfu sína ef lánveitandi virðir ekki bannið eða hvort Neytendastofa geti gripið inn í með allsherjarréttarlegum úrræðum.

Umboðsmaður skuldara telur að ákvæði 3. gr. ætti að gilda afturvirk.

Ecommerce 2020 ApS telja að gjalda þurfi varhug við ákvæði 3. gr. frumvarpsins og að gengið sé lengra en nauðsynlegt er. Til staðar séu allsherjarréttarleg úrræði Neytendastofu og einstakir neytendur geti höfðað mál og krafist endurgreiðslu á ofgreiddu fé vegna ólögmatra lána. Þá séu ýmis álitæfni uppi um hvernig túlka beri heildarlántökukostnað. Sú staða geti komið upp að lánveitandi veiti lán sem fari fram yfir hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar án þess að ásetningur standi til þess. Í íslenskum kröfurétti hafi verið farin sú leið að skuldari geti krafist endurgreiðslu á kostnaði sem telst ólögmat. Ekki hafi áður verið farin sú leið að neytendum sé heimilt að endurgreiða lán án kostnaðar. Slíkt myndi hugsanlega leiða til falls fjármálafyrirtækja á sviði neytendalána.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur réttara að kveðið sé á um rétt neytanda til að neita að greiða fremur en bann við innheimtu lána. Ráðuneytið telur slíka útfærslu heppilegri þegar höfð er hliðsjón af réttinum til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómi, sbr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Í frumvarpinu er ekki lagt til að ákvæði þess muni gilda með afturvirkum hætti. Sjónarmið um réttmætar væntingar og fyrirsjáanleika laga mæla gegn því að ákvæðin verði látin gilda með afturvirkum hætti. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins kemur fram að lögin gildi um samninga sem gerðir eru eftir gildistöku þeirra.

Að því er varðar úrræði neytenda vegna ólögmatra lána þá geta neytendur leitað til dómstóla eða úrskurðaraðila utan dómstóla á sviði neytendamála. Ráðuneytið bendir hins vegar á að neytendur hafa að jafnaði ekki sérþekkingu, tíma eða fjármagn til að leita réttar síns fyrir dómi. Því skipta allsherjarréttarleg úrræði einnig máli við framfylgd laganna. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins kemur fram að krefji lánveitandi neytendur um einhvern hluta heildarlántökukostnaðar ætti

Neytendastofa að geta gripið til allsherjarréttarlegra aðgerða gegn viðskiptaháttunum á grundvelli laganna. Allsherjarréttarleg úrræði Neytendastofu eru bann, fyrirmæli, heimild með skilyrði, stjórnvaldssektir, dagsektir eða sátt, sbr. IX. kafli laga um neytendalán nr. 33/2013.

Markmið nýrrar 2. mgr. 26. gr. laganna er að gera ákvæði 26. gr. skýrara gagnvart neytendum og að tryggja einfaldari og skilvirkari framfylgd þess. Ákvæðið á að virka sem viðurlög fyrir fyrirtæki sem notast við eitt eða fleiri sammingsákvæði í lánsamningi sem stríða gegn 26. gr. laganna. Þótt ákvæðið sé afdráttarlaust er til þess að líta að það er á ábyrgð lánveitanda að haga lánastarfsemi sinni í samræmi við góða viðskiptahætti og ófrávíkjanleg ákvæði laga.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins er að finnskri fyrirmynd, sbr. 17. gr. a. í 7. kafla Konsumentskyddslagen.

III. Aðrar athugasemdir umsagnaraðila.

Innheimta smálána.

Nextendasamtökin vísa til þess að núverandi kerfi eftirlits með frum- og milliinnheimtu á vegum Fjármálaeftirlits og löginheimtu á vegum Lögmannafélagsins sé ófullnægjandi vegna skorts á frumkvæðiseftirliti Lögmannafélagsins. Þá benda samtökin á að kanna þurfi að setja hámarksfjárhæð heildarkostnaðar löginheimtu.

Hagsmunasamtök heimilanna gera í umsögn sinni almennar athugasemdir um lagaumgjörð innheimtu og eftirlits með innheimtu.

Neytendasamtökin og umboðsmaður skuldara benda einnig á skort getur á upplýsingagjöf til neytenda eftir að lánsamningur er gerður, svo sem með sundurliðun krafna sem eru í innheimtu.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti stendur nú yfir athugun á samræmingu krafna til eftirlits með frum- og milliinnheimtu annars vegar og löginheimtu hins vegar. Ráðuneytin vinna auk þess að því að taka fyrirkomulag eftirlits með löginheimtu til endurskoðunar. Álitæfni um upplýsingagjöf og hámarksfjárhæð heildarkostnaðar löginheimtu verða einnig tekin til skoðunar í þeirri vinnu.

Lánshæfismat.

Creditinfo bendir á í umsögn sinni að þörf sé á að kveða skýrar á um gerð lánshæfismats þannig að gerðar séu lágmarkskröfur til slíks mats og öflunar þess. Þá telur Creditinfo að endurskoða þurfi miðlun upplýsinga til lánveitenda sem notaðar eru við lánshæfis- og greiðslumat.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti er unnið að endurskoðun reglugerðar um lánshæfis- og greiðslumat nr. 920/2013. Fyrirhugað er samráð við haghafa vegna þeirrar vinnu. Í endurskoðunarvinnunni verður höfð hliðsjón af þeim álitæfnum sem lýst er í umsögn Creditinfo.

Leyfisskylda/skráningarskylda.

Neytendasamtökin, Neytendastofa og umboðsmaður skuldara gera í umsögnum sínum athugasemdir við að ekki hafi verið lagt til að gera starfsemi lánveitenda leyfisskylda eða skráningarskylda.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Starfshópur um endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja taldi að bregðast mætti við þeim vanda sem lýst er í skýrslu sinni með öðrum aðferðum en leyfisskyldu. Í skýrslunni kom fram að leyfisskylda væri íþyngjandi og hamli nýsköpun og samkeppni. Þá leggur leyfisskylda auknar byrðar

á fyrirtæki sem þegar stunda lögmæta lánastarfsemi. Í skýrslunni var lagt til að skoðað verði að taka upp sambærilega skráningarskyldu og í 42. og 43. gr. laga um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 fyrir þau fyrirtæki sem ekki falla undir leyfisskyldu skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Skráningarskylda laga um fasteignalán hefur hins vegar nokkur einkenni leyfisskyldu. Þannig þarf að uppfylla ítarleg og matskennd skilyrði til að fá skráning, stjórnvaldið samþykkir umsókn um skráningu og stjórnvaldið getur dregið til baka skráninguna að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Að mati ráðuneytisins ætti Neytendastofa að hafa ágæta yfirsýn yfir fyrirtæki á markaðnum án skráningarskyldu þeirra. Af þeim ástæðum var ekki talið rétt að leggja til skráningarskyldu í frumvarpinu.

Sjálfvirkar skuldfærslur lána.

Neytendasamtökin benda á að í einhverjum tilfellum hafi neytendur lent í því að skuldfærðar hafi verið háar fjárhæðir af reikningum þeirra á grundvelli sammingsákvæðis í samningi smálánafyrirtækja við neytendur.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Viðskiptahættir af því tagi sem lýst er í umsögn Neytendasamtakanna geta hugsanlega talist til óréttmætra viðskiptahátta eða ósanngjarna sammingskilmála samkvæmt lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Neytendastofa getur á grundvelli laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 kannað lögmæti slíkra viðskiptahátta og eftir atvikum ákveðið aðgerðir vegna þeirra.

Ágeng markaðssetning.

Neytendasamtökin benda á að smálánafyrirtæki hafi stundað ágenga markaðssetningu og brotið gegn fjarskiptalögum og mikilvægt að settar séu strangari skorður við markaðssetningu neytendalána sem bera háa vexti.

Umboðsmaður skuldara bendir á að taka þurfi upp svipaðar reglur og í Svíþjóð og Noregi um markaðssetningu smálána.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Í skýrslu starfshópsins er fjallað um að reynt hafi á ákvæði um óumbeðin fjarskipti í 46. gr. fjarskiptalaga hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Líklegt er þó að úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar séu ekki nægilega skilvirk vegna brota af því tagi. Til þess er að líta að lagðar hafa verið fram tillögur að breytingum á valdheimildum Póst- og fjarskiptastofnunar í frumvarpi ferðamála-, iðnaðar og nýsköpunarráðherra 330. mál, þskj. 374. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2017/2394 frá 12. desember 2017 um samvinnu milli landsyfirvalda sem bera ábyrgð á að framfylgja lögum um neytendavernd. Með frumvarpinu er Póst- og fjarskiptastofnun veittar skilvirkari heimildir til að bregðast við ágengri markaðssetningu.

Að mati ráðuneytisins veita önnur neytendaverndarákvæði laga um fjarsölu og fjármálaþjónustu nr. 33/2005, laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 þegar góða réttarvernd vegna villandi eða ágengrar markaðssetningar. Af þeim ástæðum var ekki talið rétt að breyta reglum um markaðssetningu lána.

Nefndasvið Alþingis
Efnahags-og viðskiptanefnd

Reykjavík 8. nóvember 2019

Efni : Umsögn um frumvarp

Creditinfo Lánstrausti hf. hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar o.fl.), 223. mál.

Tilfni lagasetningarinnar er endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja og eins og fram kemur í greinargerð er markmið frumvarpsins að efla neytendavernd á fjármálamarkaði. Við gerð frumvarpsins er horft til hluta þeirra tillagna sem fram komu í skýrslu starfshóps sem skipaður var af ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra um starfsumhverfi smálánafyrirtækja á Íslandi.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hefur skuldavandi tengdur starfsemi smálánafyrirtækja orðið tilfni nokkurrar umræðu á Alþingi og í fjölmiðlum. Hagsmunaaðilar og effirlitsaðilar á neytendamarkaði hafi lýst yfir miklum áhyggjum af starfsemi smálánafyrirtækja enda er kostnaður þeirra hár, lánin markaðssett gagnvart ungu fólki, þeim sem höllum fæti standa og þeim sem hafa lífið á milli handanna.

Í umsögn Umboðsmanns skuldara við áformum um þá fyrirhuguðu lagasetningu sem hér um ræðir segir m.a. að meiri hluti þeirra sem leituðu til embættisins á árinu 2018 vegna greiðsluferfiðleika væru með smálán. Umboðsmaður benti á í umsögn sinni að fyrir lægi að það væri viðkvæmur hópur sem tæki þessa tegund lána og að það væri áberandi hvað ungu fólki fjölgaði í þessum hóp.

Creditinfo fagnar því að skýrt verði kveðið á um aðgerðir gegn lánastarfsemi sem brýtur gegn ákvæðum laga um hámarkskostnað við lántöku. Ákvæði frumvarpsins þess efnis svo og önnur ákvæði þess styðja vissulega við þau markmið að efla neytendavernd á fjármálamarkaði.

Þegar hins vegar er horft er til áforma um lagasetningu þessa dags. 11. júní 2019 er það skýrt markmið hennar að koma í veg fyrir veitingu ólögmeðtra smálána sem bera of háan heildarlántöku kostnað en jafnframt að fækka þeim lántakendum sem lenda í vanskilum með slík lán.

Creditinfo bendir á að í engu er tekið á því í frumvarpinu hvernig ná eigi fram þeim markmiðum að fækka lántakendum sem lenda í vanskilum eða hvernig eigi að vanda frekar til lánveitingarinnar sjálfrar. Þrátt fyrir greinargóðar og efnismiklar tillögur sem fram koma í skýrslu framangreinds starfshóps og umsagnir hagsmunaaðila sem lúta að nauðsyn þess að lánveitendum verði veitt betra aðgengi að upplýsingum um lántakendur gerir frumvarpið ekki ráð fyrir neinum breytingum sem styðja við þessa augljósu þörf. Það er mat Creditinfo að frumvarpið gangi ekki nógu langt til að ná fram

þeim markmiðum sem nauðsynleg eru til að bregðast við þeim vanda sem leysa á með frumvarpinu. Áreiðanlegar upplýsingar sem lánveitendur geta aflað með auðveldum og sjálfvirkum hætti eru grunnforsenda þess að þeir geti fullnæggt skyldu sinni til að lánshæfismeta einstaklinga áður en gerður er samningur um neytendalán, sem aftur er til þess fallið að fyrirbyggja yfirsuldsetningu einstaklinga.

Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um starfsumhverfi smálánafyrirtækja og tillögur til úrbóta hefur skylda lánveitanda til að framkvæma lánshæfis- og/eða greiðslumat það að markmiði að koma í veg fyrir óábyrgar lánveitingar, þ.e. koma í veg fyrir að lán séu veitt til neytenda sem hafa ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum og koma þannig í veg fyrir að þeir lendi í fjárhagserfiðleikum.

Samkvæmt lögum nr. 33/2013 um neytendalán eru lagðar skyldur á lánveitendur sem m.a. hafa það að markmiði að koma í veg fyrir lánveitingar til einstaklinga sem líklegir eru til að lenda í vanskilum. Lánveitendum ber að viðhafa ábyrga útlánastefnu og nýta áreiðanlegar upplýsingar til að fyrirbyggja yfirsuldsetningu einstaklinga en yfirsuldsetning endurspeglast í vanskilum og afskriftum krafna. Framangreind sjónarmið endurspeglast í 10. gr. laganna, en þar er tiltekin sú meginregla að lánveitanda er óheimilt að veita lán ef lánshæfis-og/eða greiðslumat benda til þess að lántaki hafi ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lán. Í greinargerð með ákvæði 10. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 33/2013 er sérstaklega vikið að lánshæfismati, en þar er tiltekið að lánshæfismat geti m.a. byggt á skilvísi og greiðslusögu.

Reglugerð um lánshæfis-og greiðslumat nr. 920/2013 kveður skýrt á um það hvaða gagna lánveitandi skuli afla við gerð greiðslumats. Ákvæði reglugerðarinnar og neytendalánslaganna eru hins vegar rýr hvað varðar gerð lánshæfismats, s.s. hvaða lágmarkskröfur eru til þess gerðar. Lögin virðast ganga út frá því að lánveitendur búi í flestum tilfellum sjálfir yfir nægjanlegum upplýsingum til að meta lánshæfi, s.s. viðskiptasögu, sem er þó ekki staðreyndin á lánamarkaðnum í dag. Umhverfið hefur breyst á undanförmum árum. Meiri sjálfvirkni, fleiri lánveitendur, breytt lánaform, sem og sú staðreynd að lánveitendur halda sér ekki við einn og sama lánveitandann, gerir það að verkum að lánveitendur þurfa gott aðgengi að áreiðanlegum gögnum til að geta uppfyllt skyldur sínar til að lánshæfismeta eintaklinga í aðdraganda samnings um neytendalán.

Það liggur í hlutarins eðli að tölfræðileg spá um atburði í framtíðinni verður að byggja á sögulegum upplýsingum, s.s. skilvísi og greiðslusögu. Lánshæfislíkan Creditinfo er tölfræðilegt spálíkan líkt lánshæfislíkönunum sem notuð eru víða um heim. Alls staðar í heiminum þar sem lánveitendur nota lánshæfismat eru sögulegar upplýsingar nýttar í þeim tilgangi að auka áreiðanleika slíks mats. Ef upplýsingar um greiðslusögu í fortíðinni eiga ekki að hafa áhrif á lánshæfismat væri grundvöllinum kippt undan gagnsemi matsins. Slíkt mat myndi augljóslega ekki fullnægja ákvæðum 5. gr. laga nr. 33/2013 og færi þvert gegn ummælum með 10. gr. lagafrumvarpsins þar sem tiltekið er að lánshæfismat geti m.a. byggt á skilvísi og greiðslusögu en það hefur sýnt sig að sögulegar upplýsingar um skilvísi, vanskil og greiðslusögu hafa mikið forspárgildi um líkur á vanskilum í framtíðinni.

Creditinfo hefur fengið heimild frá Persónuvernd til vinnslu lánsþæfismats með vísan til 15. gr. laga nr 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Unnið er að reglugerð sem ráðherra skal setja skv. 2. mgr. 15. gr. sömu laga og mæla á fyrir um nánari skilyrði fyrir vinnslu.

Creditinfo bindur vonir við að sú reglugerð muni eyða þeirri réttaróvissu sem nú ríkir um það á hvaða gögnum megi byggja lánsþæfismat svo og hvort að heimild til vinnslu skuli byggjast á lögum hagsmunum eða upplýstu samþykki lántaka, en Persónuvernd hefur dregið í efa að hún geti byggst á upplýstu samþykki.

Þrátt fyrir framangreinda reglugerðarsetningu telur Creditinfo að lög um neytendalán og reglugerð um lánsþæfis- og greiðslumat þurfi að kveða skýrar á um gerð lánsþæfismats þannig að m.a. séu gerðar lágmarkskröfur til slíks mats og öflunar þess.

Creditinfo hefur bent á það, m.a. í samtölum við ráðherra ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunar svo og dómsmálaráðherra, að mikilvægt sé að lánveitendur hafi gott aðgengi að gögnum til að geta tekið upplýstar ákvarðanir um lánveitingar m.a. til þess að uppfylla skilyrði laga um neytendalán sem lúta að gerð lánsþæfismats í aðdraganda gerðar samnings um neytendalán. Í sama streng tekur framangreindur starfshópur sem segir í skýrslu sinni að mikilvægt sé að lánveitendur hafi aðgengi að upplýsingum sem eru til þess fallnar að bæta mat þeirra á greiðslugetu neytenda enda sé það til hagsbóta fyrir alla. Umboðsmaður skuldara benti á mikilvægi þess í umsögn sinni um áform við fyrirhugaða lagasetningu þessa, að lánveitendur hafi aðgengi að miðlægum skuldagrunni enda sé ljóst að einstaklingar geti á stuttum tíma tekið mörg lán hjá ólíkum lánveitendum og skulsett sig langt umfram greiðslugetu. Þá benti Umboðsmaður að gott aðgengi lánveitenda að skuldastöðupplýsingum geti stuðlað að aukinni ábyrgð í lánveitingum sem og betri yfirsýn lántakendanna sjálfra.

Það er mat framangreinds starfshóps að miðlun upplýsinga um skuldsetningu neytanda varði lánveitendur miklu fyrir lánsþæfis- og greiðslumat viðkomandi sem á að veita áreiðanlegar vísendingar um líkindi þess að neytandi hafi greiðslugetu til að efna skuldbindingar sem fylgja nýrri lántöku, sbr. 10. gr. laga um neytendalán.

Í skýrslu starfshópsins var vísað til þess að flest leyfisskyld fjármálafyrirtæki miðli skuldastöðupplýsingum í gegnum skuldastöðukerfi sem rekið er af Creditinfo í samráði við helstu lánastofnanir, en aðgengi að því kerfi sé ekki opið öllum lánveitendum. Starfshópurinn vakti athygli á því í skýrslu sinni að ef tilteknum lánveitendum er neituð aðkoma að upplýsingamiðlun lánveitenda, sem hafa markaðsráðandi stöðu, megi ætla að það geti raskað samkeppni og tiltekinn hópur lánveitanda sé því í betri stöðu til að bjóða hagstæðari kjöri vegna ójafns aðgangs að upplýsingum

Creditinfo vinnur sem vinnsluaðili fyrir þá ábyrgðaraðila sem kjósa að miðla upplýsingum inn í kerfið. Ef lögð yrði skylda á lánveitendur að miðla upplýsingum inn í slíkt kerfi þá yrði aðgengi lánveitanda að upplýsingum mun betra og með tilvist slíkra upplýsinga sem yrðu aðgengilegar öllum lánveitendum væri hægt að gera ríkari kröfur til gerðar lánsþæfismats sem aftur myndi draga úr lánveitingum til þeirra sem ekki geta staðið í skilum með skuldbindingar sínar. Creditinfo vísar í þessu sambandi einnig til umsagnar félagsins um Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfi sem send var inn í gegnum Samráðsgáttina þann 22. janúar 2019.

Creditinfo Lánstraust hf. þakkar Efnahags-og viðskiptanefnd Alþingis fyrir að senda félaginu frumvarpið til umsagnar. Jafnframt lýsir félagið yfir vilja til samstarfs og samráðs um þau málefni sem tengjast neytendavernd og þá vinnu að auka virða upplýsinga lántakaendum og viðskiptalífinu til hagsbóta.

F.h. Creditinfo Lánstrausts hf.



Brynja Baldursdóttir
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. nóvember 2019

Efni: Umsögn Ecommerce 2020 ApS um 223. mál á 150. löggjafarþingi.

Með tölvupósti dagsettu 18. október 2019 var óskað eftir umsögn Ecommerce 2020 ApS („Ecommerce“) um frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar o. fl.), 223. mál.

Ecommerce telur frumvarpið almennt ná því markmiði að auka neytendavernd. Þá er sérstaklega til bóta ákvæði þess efnis að Neytendastofa geti krafist lánveitendur um upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja til að meta áhrif lánastarfsemi á fjármálamarkað og neytendur. Nauðsynlegt er að fylgst sé vel með aðilum er veita neytendalán og virkt aðhald sé með þeim.

Ecommerce gerir þó athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins, sem felur í sér að neytanda sé ekki skylt að greiða heildarlántökukostnað láns brjóti lánið gegn „árlegri hlutfallstölu kostnaðar“, eins og hugtakið er skilgreint í 26. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán. Með öðrum orðum felur þetta ákvæði í sér að neytanda er einungis skylt í þessum tilvikum að greiða til baka höfuðstól lánsins sem um ræðir. Þer neytandanum samkvæmt frumvarpinu þannig ekki að greiða vexti, verðbætur eða annan kostnað sem tengist láninu sé kostnaður þess hærri en lög leyfa.

Neytendalán eru oft veitt án þess að veð liggja að baki láninu. Um er að ræða tiltölulega lágar fjárhæðir, sem oft eru greiddar til baka á skömmum tíma. Frumvarp þetta er sett til þess að sporna við starfsemi fyrirtækja sem hafa veitt svokölluð „smálán“, en Ecommerce er eitt þeirra fyrirtækja sem hefur veitt slík lán, m.a. til íslenskra neytenda. Kostnaður vegna slíkra lána, að teknu tilliti til þeirrar áhættu sem felst í að veita þau þrátt fyrir að lánshæfismat fari fram, er mikill fyrir lánveitanda. Þannig þurfa slík lán alltént að bera með sér kostnað fyrir neytandann sem er nærri hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, ellegar væri enginn rekstrargrundvöllur fyrir veitingu lánsins. Það á ekki bara við um neytendalán Ecommerce, heldur einnig íslenskra samkeppnisaðila okkar.

Ýmis álitaefni eru uppi um hvernig túlka eigi heildarlántökukostnað og ljóst er að lán sem bera með sér kostnað, sem er nærri hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, eru í hættu á því að brjóta gegn ákvæði 3. gr. frumvarpsins, án þess að nokkur ásetningur standi til þess. Í slíkum tilvikum skýtur skökku við að lánveitendum sé beinlínis refsað vegna slíkrar óvissu.

Sú staða kann t.d. að koma upp að lán fari lítillega fram úr hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, t.d. tíu eða hundrað krónum fram yfir, og þá, ef frumvarpið er samþykkt í núverandi mynd, þyrfti neytandinn ekki að greiða krónu til baka umfram höfuðstól. Þetta gæti einnig gerst í tilfalli láns sem hefur verið veitt athugasemdalaust til lengri tíma til þúsunda neytenda. Í slíku


tilfelli gætu þúsundir neytenda krafist endurgreiðslu á öllum kostnaði er tengdust hinu umdeilda láni, jafnvel þótt þeir hafi einungis ofgreitt því sem nam örfáum krónum. Með þessu ákvæði er því reitt of hátt til höggs.

Almennt hefur verið litið svo á í íslenskum kröfurétti, að skuldari geti krafist endurgreiðslu á þeim kostnaði sem telst ólögmætur. Í kjölfar efnahagshrunsins á Íslandi féllu margir dómur um ólögmæti lána sem íslenskir bankar höfðu veitt neytendum. Í þeim tilvikum voru lánin endurreiknuð þannig að neytendur fengu endurgreitt það sem þeir höfðu ofgreitt. Ekki var farin sú leið, eins og lagt er til í þessu frumvarpi, að neytendum yrði gert heimilt að endurgreiða lánin án nokkurs kostnaðar. Slíkt hefði án vafa leitt til falls hinna nýstofnuðu banka, rétt eins og það myndi leiða til falls þess fjármálafyrirtækis á sviði neytendalána sem myndi lenda í því sama. Erfitt er að sjá að sú lagasetning sem hér er lögð til standist.

Ecommerce telur að gjalda þurfi varhug við því að 3. gr. frumvarpsins verði samþykkt í núverandi mynd. Efling neytendaverndar er verðugt markmið, sem félagið styður heilshugar, en gæta verður þess að ekki verði samþykkt í lög ákvæði sem torvela lögmæta lánastarfsemi. Með 3. gr. frumvarpsins er gengið lengra en nauðsyn er, enda eru til staðar heimildir sem taka á því vandamáli sem ákvæðinu er ætlað að ná til. Neytendastofa getur lagt sektir á þá aðila sem veita lán sem brjóta gegn hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá geta neytendur höfðað dómsmál gegn lánveitendum og krafist endurgreiðslu á ofgreiddu fé vegna ólögmætra lána.

Leggst því Ecommerce gegn 3. gr. frumvarpsins í núverandi mynd.

Virðingarfyllst,



Ondrej Smakal
frkstj. Ecommerce 2020 ApS



21.10.2019

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 223. mál á 150. löggjafarþingi

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar o.fl.)

Frumvarpi þessu er ætlað að taka til svokallaðrar smálánastarfsemi þar sem lánaskilmálar fela í sér lánskostnað sem er langt yfir leyfilegu hámarki samkvæmt 26. gr. laga um neytendalán nr. 33/2013. Hagsmunasamtök heimilanna fagna frumvarpi þessu og eru almennt hlynnt framgangi þess. Engu að síður telja samtökin að meira þurfi að koma til en það sem frumvarpið felur í sér og það sé aðeins hið fyrsta af mörgum skrefum sem þurfi að taka til að efla neytendavernd á fjármálamarkaði.

Flest ákvæði frumvarpsins fela í raun aðeins í sér lögfestingu á þegar gildandi réttindum neytenda,¹ sem er þó sjálfsagt að kveða skýrar á í um í lögum um neytendalán, en jafnframt þarf að stuðla að öflugra eftirliti með framkvæmd þeirra laga. Um einstök ákvæði má helsta benda á að þó 3. gr. kveði skýrt á um að neytanda sé ekki skylt að greiða lántökuskostnað á grundvelli ólögmetra skilmála, segir ekkert um endurkröfurétt neytanda sem kann engu að síður að hafa greitt slíkan kostnað vegna þess að hann þekkti ekki þennan rétt sinn. Er því mælt til að úr þessu verði bætt með því að kveða skýrt á um að ofgreiddan lánskostnað skuli endurgreiða eða skuldajafna. Enn fremur er eindregið mælt til þess að ráðist verði í þær breytingar á innheimtulögum sem lagðar eru til í frumvarpi á þskj. 158. yfirstandandi 150. löggjafarþings, sem kveður meðal annars á um að fyrirtæki sem stunda innheimtu fyrir aðra verði háð starfsleyfi og eftirliti Fjármálaeftirlitsins.

Einnig er í þessu sambandi ástæða til að vekja athygli á því óviðunandi réttarástandi sem samtök á sviði neytendaverndar búa við hér á landi. Þegar slík samtök beina kvörtunum til úrskurðaraðila yfir brotum gegn lögvörðum réttindum neytenda, er þeim næstum alltaf vísað frá á þeirri forsendu að þau eigi ekki lögvarða hagsmuni. Hefur þá engu máli skipt þó viðkomandi samtök hafi verið tilnefnd af ráðherra gagnert til þess að gegna slíku hlutverki í þágu heildarhagsmuna neytenda.²

Svo dæmi sé tekið reyndu Neytendasamtökin nýlega að kvarta yfir innheimtuháttum fyrirtækis sem stundar innheimtu smálána með ólöglega háum kostnaði. Þar sem fyrirtækið er í eigu lögmanns féll kvörtunin undir valdsvið úrskurðarnefndar lögmanna, sem vísaði henni frá vegna skorts á lögvörðum hagsmunum. Þá hefur Neytendastofa ítrekað vísað frá kvörtunum Hagsmunasamtaka heimilanna yfir brotum gegn réttindum neytenda, vegna ætlaðs skorts á lögvörðum hagsmunum.³

¹ Alþt. 2012–2013, A-deild, þskj. 1060 - 220. mál, kafli 8.2.

² Auglýsing um tilnefningu stjórnvalda og samtaka sem rétt hafa til lögbannsaðgerða í þágu heildarhagsmuna neytenda nr. 1320/2011.

³ Sjá t.d. úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014.

Enn fremur reyndu Neytendasamtökin nýlega að leita lögbanns á innheimtu smálána með ólöglega háum kostnaði, en þeirri beiðni var einnig sýnað með vísan til þess að hver og einn neytandi gæti sótt sér skaðabætur fyrir tjón sem hann hefði orðið fyrir. Þess vegna væru skilyrði 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 ekki uppfyllt, þó svo að lögbannsbeiðnin hefði alls ekki byggst á þeim lögum, heldur lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001. Þessi niðurstaða er sambærileg þeirri sem komist var að í tveimur Hæstaréttardómum í málum sem Hagsmunasamtök heimilanna höfðuðu vegna lána með ólögum skilmálum.⁴ Þessar niðurstöður eru í andstöðu við tilgang og markmið tilskipunar 2009/22/EB sem lögum þessum var ætlað að innleiða, sem og framkvæmd hennar í öðrum Evrópuríkjum þar sem komið hefur skýrt fram að lögvarin réttindi einstakra neytenda eigi ekki að girða fyrir lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þurfi þvert á móti að vera hægt að grípa til slíkra úrræða í því skyni að koma í veg fyrir og stöðva brot gegn öllum hlutaðeigandi neytendum.⁵ Hin andstæða túlkun hér á landi stendur beinlínis í vegi fyrir beitingu úrræðisins til að stöðva brotastarfsemi, svo sem vegna smálána.

Loks er ástæða til að ítreka, að þær breytingar sem voru gerðar á innheimtulögum nr. 95/2008 með lögum nr. 55/2018, í tilefni af niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis í máli sem á rætur að rekja til kvörtunar Hagsmunasamtaka heimilanna,⁶ hafa ekki bætt úr þeim annmörkum sem taldir voru á lögunum, heldur þvert á móti gert þá verri ef eitthvað er. Þannig geta innheimtufyrirtæki enn sniðgengið leyfisskyldu og eftirlit Fjármálaeftirlitsins með því að vera beint eða óbeint (jafnvel aðeins að nafninu til) í eigu lögmanna, eins og á einmitt við um það fyrirtæki sem innheimtir smálán með ólöglega háum kostnaði. Er því nauðsynlegt að lagfæra slíka annmarka á innheimtulögum.

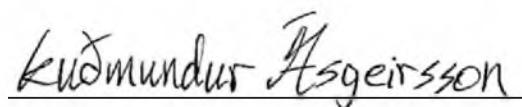
Meðfylgjandi umsögn þessari eru drög að frumvörpum til breytinga á lögum sem Hagsmunasamtök heimilanna leggja til í því skyni efla réttarstöðu og úrræði neytenda og neytendasamtaka þannig að þau geti á raunhæfan hátt gripið til aðgerða til að vernda heildarhagsmuni neytenda á þessu sviði, sem er hér með óskað eftir því að verði tekin til nánari athugunar í tengslum við mál þetta.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,



Vilhjálmur Bjarnason, varaformadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Fylgiskjöl:

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum (réttarúrræði neytendasamtaka).

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum (óréttmætir skilmálar í neytendasamningum).

⁴ Hrd. 636/2012 og Hrd. 519/2013.

⁵ Sjá skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) kafla 3.3, ásamt dómi Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15.

⁶ Sjá niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8302/2014.

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
...frumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um neytendalán nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, lögum um neytendasamninga nr. 16/2016 og lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936 (óréttmætir skilmálar í neytendasamningum).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á [lögum um neytendalán nr. 33/2013](#).

1. gr.

Í stað orðanna “getur valdið” í 1. mgr. 34. gr. laganna kemur: veldur.

2. gr.

Á eftir 34. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

II. KAFLI

Breyting á [lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016](#).

3. gr.

Í stað orðanna “getur valdið” í 1. mgr. 59. gr. laganna kemur: veldur.

4. gr.

Á eftir 59. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

III. KAFLI

Breyting á [lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009](#).

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Á undan 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Brot á lögum þessum veldur skaðabótaskyldu í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Ábyrgðarsamningur sem samræmist ekki ákvæðum laga þessara er ógildur og má víkja honum til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936.

b. Aftan við greinina bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hafi bú ábyrgðarmanns verið tekið til gjaldþrotaskipta, fymast ábyrgðarskuldbindingar hans eins og aðrar skuldir skv. 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991.

Hafi ábyrgðarmaður innt af hendi greiðslur vegna ábyrgðarsamnings sem var ógildur eða eftir að sá samningur hafði glatað réttarvernd, ber lánveitanda að endurgreiða ábyrgðarmanni þá fjárhæð sem hann hefur þannig ranglega af honum haft.

IV. KAFLI

Breyting á [lögum um neytendasamninga nr. 16/2016](#).

6. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Brot á lögum þessum veldur skaðabótaskyldu í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

V. KAFLI

Breyting á [lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936](#).

7. gr.

Á eftir 36. gr. d laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Neytendastofa fer með eftirlit með ákvæðum 36. gr. og 36. gr. a-d í neytendasamningum. Ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um málsmedferð Neytendastofu.

Ákvæði VIII. kafla laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um heimildir Neytendastofu til upplýsingaöflunar, haldlagningar gagna, þagnarskyldu og afhendingar upplýsinga til stjórnvalda annarra ríkja.

Neytendastofa getur gripið til aðgerða gegn aðilum sem brjóta í bága við ákvæði 36. gr. og 36. gr. a-d, eftir því sem við getur átt. Aðgerðir Neytendastofu geta falið í sér bann, fyriræli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Ákvörðunum sem Neytendastofa tekur á grundvelli laga þessara verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála sem starfar á grundvelli 4. gr. laga nr. 62/2005, um Neytendastofu.

Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir. Nú vill aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála og getur hann þá höfðað mál til ógildingar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað

innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um úrskurð áfrýjunarnefndar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar.

VI. KAFLI
Gildistaka.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að breytingar verði gerðar á lögum um neytendalán nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, lögum um neytendasamninga nr. 16/2016 og lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936. Í fyrsta lagi lúta þær að hlutlægri bótaskyldu vegna brota gegn lögum á sviði neytendaréttar. Í öðru lagi lúta þær að því að tryggja að neytendur verði ekki bundnir af óréttmætum samningsskilmálum með því að kveða á um að slíkir skilmálar séu óskuldbindandi en viðkomandi samningar skuli þó að öðru leyti standa óbreyttir.

Ákvæðin um hlutlæga ábyrgð eiga sér fyrirmynd í lögum um skaðsemisábyrgð og lögum um sjúklingatryggingu, svo dæmi séu tekin. Núverandi ákvæði laganna um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndu leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögmdæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttarstöðu neytenda svo að þeir eigi auðveldara með að fá tjón sitt bætt.

Ákvæðin um ógildi samninga og samningsskilmála sem brjóta í bága við lögin eiga sér fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 2. málsl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936, en síðarnefnda ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Svipuð ákvæði voru í 14. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem giltu einnig um fasteignalán til neytenda frá 11. janúar 2001, þar sem kom fram að óheimilt væri að innheimta lánskostnað sem ekki hefði verið upplýst um við lántöku í samræmi við ákvæði laganna.

Í álit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um neytendalán nr. 33/2013 sem felldu brott eldri lög um neytendalán nr. 121/1994, kemur fram að nefndin sem stóð að baki samningu frumvarpsins hafi ekki talið þörf á að taka sambærileg ákvæði upp í frumvarpið þar sem reglan væri hluti af gildandi rétti og birtist í 3. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Þrátt fyrir þetta hefur ítrekuð dómaframkvæmd um vanrækslu á skyldum lánveitenda samkvæmt hinum eldri lögum, ekki haft miklar afleiðingar fyrir hina brotlegu lánveitendur. Það hefur svo leitt til þess að í seinni tíð þegar reynt hefur á lögmdæti skilmála samkvæmt nügildandi lögum, hafi lánveitendur jafnvel borið því fyrir sig að þau hafi ekki að geyma nein ákvæði um bein áhrif af brotum gegn þeim, þrátt fyrir það sem segir í fyrirnefndu álit efnahags- og viðskiptanefndar. Er því nauðsynlegt að taka af allan vafa um gildandi rétt í slíkum tilvikum, með því að kveða skýrt á um hann í lögum, til að tryggja neytendum hér á landi betur þann rétt sem leiðir af hlutadeigandi EES-reglum.

Með lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 sem tóku gildi 1. apríl 2017 voru slík lán, sem almennt eru kölluð húsnæðislán, felld undan gildissviði laga um neytendalán

nr. 33/2013 og færð undir hin nýju sérlög, sem eru þó að mörgu leyti keimlík. Með sama hætti og á við um önnur lán til neytenda er því með frumvarpinu lagt til að sambærileg ákvæði verði færð í þau lög um afleiðingar af brotum gegn þeim.

Jafnframt er í frumvarpi þessu lagt til að hliðstæðar breytingar verði gerðar á lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, þannig að skýrt verði tekið fram að bótaskylda verði hlutlæg og ábyrgðarsamningar sem brjóti gegn ákvæðum laganna séu ógildir. Þá er gert ráð fyrir því að í kjölfar gjaldþrotaskipta fyrnist ábyrgðarskuldbindingar þrotamanns á sama hátt og aðrar skuldbindingar sem falla undir þau skipti. Enn fremur er lagt til að skýrt verði kveðið á um endurkröfurétt ábyrgðarmanns sem hefur óafvitandi innt af hendi greiðslur til lánveitanda á grundvelli ábyrgðarsamnings sem nýtur ekki réttarverndar.

Til samræmis við framangreindar tillögur er einnig lagt til í frumvarpinu að sambærileg ákvæði verði færð í lög um neytendasamninga nr. 16/2016, um bótaskyldu vegna brota gegn lögnum ásamt því að samningar og skilmálar sem brjóti gegn þeim séu ógildir.

Einnig er lagt til að í lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936, verði færð ákvæði um heimildir Neytendastofu til að hafa eftirlit með skilmálum sem standa neytendum til boða eins og nánar er gerð grein fyrir og rökstutt sérstaklega í skýringum með viðkomandi ákvæðum frumvarpsins.

Markmið frumvarps þessa er að efla réttarvernd neytenda á íslenskum fjármálamarkaði og samræma hana þeim viðmiðum sem hafa mótast í réttarframkvæmd á sviði Evrópuréttar. Einkum með hliðsjón af lögskýringargögnum að baki fyrrnefndum lögum og 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE sbr. 5. svarlið í álitum EFTA dómstólsins í máli E-25/13 og 6. svarlið í álitum sama dómstóls í máli E-27/13, sbr. og dóm Evrópudómstólsins í máli C-618/10 o.fl. Frumvarpinu er ætlað að skjóta styrkari stöðum undir þá meginreglu að neytendur skuli ekki vera bundnir af óréttmætum skilmálum. Til að ná þessum markmiðum þarf að kveða á um þessi réttindi neytenda með skýrari hætti en nú er gert og veita Neytendastofu heimild til að hafa eftirlit með skilmálum í samningum við neytendur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að tekin verði upp regla um hlutlæga ábyrgð lánveitanda á tjóni sem hann veldur neytanda með broti á lögum um neytendalán nr. 33/2013. Hlutlæg ábyrgð á sér fyrirmynd í lögum á öðrum sviðum, svo sem um skaðsemisábyrgð og sjúklingatryggingu. Núverandi ákvæði laga um neytendalán um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndu leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögnum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögmeða háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttaröryggi tjónþola svo að þeir eigi auðveldara um vik með að fá tjón sitt bætt.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að skýrt verði áréttað að samningar og samningskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga um neytendalán nr. 33/2013 séu ógildir og víkja megi þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. samningalaga nr. 7/1936.

Ákvæðið sækir sér meðal annars fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 2. másl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936,

en síðarnefnda ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Svipuð ákvæði voru í 14. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem giltu einnig um fasteignalán til neytenda frá 11. janúar 2001, þar sem kom fram að óheimilt væri að innheimta lánskostnað sem ekki hefði verið upplýst um við lántöku í samræmi við ákvæði laganna. Ekkert slíkt ákvæði er í núgildandi lögum, en að fenginni reynslu er talið ríkt tilefni til að áréttta þetta sérstaklega í þeim lögum.

Einnig er tekið fram í ákvæðinu af hafi ógildum skilmála í samningi um neytendalán verið vikið til hliðar skuli viðkomandi samningur gilda að öðru leyti án breytinga, verði hann á annað borð efnður án hins ógilda skilmála. Þessi áskilnaður er sá sami og í 2. másl. 3. mgr. 36. gr. c í samningalögum nr. 7/1936, sem var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Að fenginni reynslu er ríkt tilefni til að áréttta að þetta eigi einnig við um samninga um neytendalán. Það styðst einnig við niðurstöður EFTA dómstólsins í málum E-25/13 og E-27/13 þar sem segir að: “1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE verður að túlka með þeim hætti að í þeim tilvikum þar sem landsdómstóll kemst að þeirri niðurstöðu að tiltekinn samningsskilmáli sé óréttmætur samkvæmt tilskipuninni beri þeim dómstól að tryggja að slíkur skilmáli sé óskuldbindandi fyrir neytandann að því gefnu að samningurinn geti haldið gildi sínu að öðru leyti án hins óréttmæta skilmála að því marki sem reglur landsréttar leyfa.” Enn fremur má vísa til dóms Evrópudómstólsins í máli C-618/10 o.fl. þar sem segir að: “Túlka ber 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13 þannig að hún útiloki lagasetningu aðildarríkis ... sem heimilar innlendum dómstól, ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að ósamngjarn skilmáli í samningi milli seljanda eða veitanda og neytanda sé ógildur, að breyta þeim samningi með því að endurskoða efni skilmálans.”

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að samskonar regla og í 1. gr. um hlutlæga ábyrgð verði tekin upp í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Með lögum nr. 179/2000 var eldri lögum um neytendalán breytt og meðal annars ákveðið að fasteignalán skyldu falla undir gildissvið þeirra laga. Sami háttur var hafður á því við setningu laga um neytendalán nr. 33/2013. Við gildistöku hinna nýju sérlaga um fasteignalán til neytenda færðust slík lán aftur á móti undir gildissviði þeirra laga. Til samræmingar er því með sömu rökum og fyrir 1. gr. frumvarpsins rétt að leggja til samskonar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að samskonar regla og í 2. gr. um ógilda skilmála og samninga og réttaráhrif ógildingar, verði tekin upp í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Með sömu rökum og fyrir 3. gr., með vísan til samhengis og forsögu laganna, er talið rétt að leggja til samskonar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

Um 5. gr.

Með a-lið þessarar greinar er lagt til að samskonar reglur og í 1.-4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um ábyrgðarmenn nr. 32/2009. Málefni ábyrgðarmanna eru nátengd neytendalánnum og fasteignalánnum til neytenda og er því talið rétt að leggja til samskonar breytingar á lögum um ábyrgðarmenn.

Með b-lið greinarinnar er lagt til að réttarstaða ábyrgðarmanna verði skýrð nánar. Þannig er í fyrsta lagi lagt til að allur vafi verði takin af um að í kjölfar gjaldþrotaskipta fymnist ábyrgðarskuldbindingar í samræmi við ákvæði 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991 sbr. lög nr. 142/2010. Í öðru lagi verði skýrt kveðið á um endurkröfurétt ábyrgðarmanns sem hefur í grunleysi sínu innt af hendi greiðslur til lánveitanda á grundvelli ábyrgðarsamnings sem nýtur ekki réttarverndar, sbr. niðurstöður dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 507/2016 þar sem slíkur endurkröfuréttur ábyrgðarmanns var viðurkenndur.

Um 6. gr.

Með þessari grein er lagt til að samskonar reglur og í 1.-4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um neytendasamninga nr. 16/2016. Með sömu rökum og búa að baki fyrrnefndum ákvæðum frumvarpsins er talið rétt að leggja til samskonar breytingar á þeim lögum sem ætlað er að vernda neytendur.

Um 7. gr.

Þessi grein frumvarpsins sækir fyrirmynd sína til frumvarps sama efnis sem var lagt fram á 143. löggjafarþingi (527. mál) og er hér sett fram lítillaga breytt með hliðsjón af sambærilegum ákvæðum laga um neytendalán nr. 33/2013 og laga um fasteignalán til neytenda nr. 116/2016. Með greininni er lagt til að Neytendastofu verði veitt heimild til að beita ákvæði 36. gr. samningalaga nr. 7/1936 í ákvörðunum sínum, sé um neytendaviðskipti að ræða. Í því felst að telji Neytendastofa að samningur sem seljandi gerir við neytanda sé ósanngjarn í skilningi 36. gr. að virtum sérreglum 36. gr. a - 36. gr. d, þá geti Neytendastofa með bindandi ákvörðun vikið samningi til hliðar í heild eða að hluta.

Með lögum nr. 14/1995, um breytingu á samningalögum, voru ýmis ákvæði tilskipunar 93/13/EBE, um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum, innleidd sem 36. gr. a - 36. gr. d þeirra laga. Fram kemur í inngangsorðum tilskipunarinnar að einstaklingar eða samtök sem eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli verði að eiga kost á því að leita réttar síns út af óréttmætum skilmálum í neytendasamningum. Með 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar er sú skylda lögð á aðildarríkin að tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þá kemur fram í 2. mgr. sömu greinar að þar á meðal skuli vera ákvæði sem einstaklingur eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnvöldum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Þar sem ekki er nú til staðar stjórnvald eða stjórnvöld sem gegnir slíku hlutverki má telja að vafi leiki á því hvort íslensk stjórnvöld hafi innleitt tilskipun 93/13/EBE með fullnægjandi hætti. Með þessu frumvarpi er því lagt til að Neytendastofu verði falið þetta hlutverk sem tilskipunin gerir ráð fyrir, enda er stofnunin opinber eftirlitsaðili á sviði neytendaréttar hér á landi.

Almennt má skipta eftirliti á neytendaréttarsviði annars vegar í úrræði sem eru einkaréttarlegs eðlis og hins vegar allsherjarréttarlegs eðlis. Löng venja er fyrir því að stjórnvöld beiti ekki einkaréttarlegum úrræðum, svo sem ógildingarreglum samningalaga eða gallareglum kaupalaga, í ákvörðunum sínum, heldur þurfi samningsaðilar að leita sjálfir til

dómstóla til að þeim reglum verði beitt um viðskipti þeirra. Eftirlit stjórnvalda hefur falist í allsherjarréttarlegum úrræðum sem sjá má af lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Fram kemur 1. gr. þeirra laga að þau taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum og ssamkvæmt 2. gr. taka þau til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi. Samkvæmt 4. gr. fer Neytendastofa með eftirlit sem felst í því að framfylgja boðum og bönnum laganna, að ákveða aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum og stuðla að auknu gegnsæi markaðarins. Í lögnum er ýmis háttsemi aðila á markaði bönnuð og Neytendastofa getur í ákvörðunum sínum sem teknar eru á grundvelli laganna fellt ákveðna háttsemi undir bannreglur laganna og þannig bannað hana. Til þess þurfa viðskiptahættir að vera óréttmætir eða villandi gagnvart neytendum. Getur það t.d. falist í villandi upplýsingum um vöru eða þjónustu eða háttsemi sem brýtur í bága við góða viðskiptahætti og er líkleg til þess að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda.

Í mörgum tilvikum þar sem háttsemi aðila á markaði við eða eftir gerð tiltekinna samninga við neytendur er talin falla undir ákvæði laga nr. 57/2005 og því óréttmæt eða villandi gagnvart neytendum, vaknar sú spurning hvort það myndi teljast ósannjarnt gagnvart neytanda að seljandi beri fyrir sig samningi sem inniheldur samningsákvæði sem Neytendastofa hefur með formlegri ákvörðun talið brjóta gegn lögum nr. 57/2005. Þessi aðstaða getur einnig komið upp vegna ákvarðana á grundvelli annarra laga sem Neytendastofa hefur eftirlit með og geta slíkir samningar verið í formi neytendalána, bindisamninga eða annarra samninga sem seljandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Til þess að 36. gr. samningalaga geti átt við þurfa skilyrði ákvæðisins, sem og eftir atvikum skilyrði ákvæða 36. gr. a - 36. gr. d, að eiga við.

Með ákvörðun Neytendastofu nr. 25/2009 var samningsskilmáli í bílasamningi talinn brjóta gegn ákvæðum 5. og 8. gr. laga nr. 57/2005, samningsaðilum var bönnuð notkun samningsskilmálans og honum þar að auki vikið til hliðar með vísan til 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Í málinu hafði viðskiptavinur seljanda verið boðin skilmálabreyting í kjölfar gengisfalls íslensku krónunnar til þess að greiðslubyrði lána mundi léttast. Af sama tilefni var almennum skilmálum breytt til samræmis við nýja skilmála seljandans án þess að viðskiptavinur væri sérstaklega gerð grein fyrir því. Í hinum nýja samningsskilmála fólst að seljandi gat einhliða breytt vaxtaálagi samningsins sem hafði áður verið fast. Í ákvörðuninni var talið að þessi háttsemi bryti gegn áður nefndum ákvæðum laga nr. 57/2005 og var samningsskilmálanum vikið til hliðar á grundvelli 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Ákvörðun Neytendastofu var kærð til áfrýjunarnefndar neytendamála sem taldi í úrskurði sínum nr. 1/2010 að Neytendastofu skorti lagaheimild til að beita ákvæðum samningalaga í ákvörðunum sínum. Hvergi komi fram í samningalögum að Neytendastofa fari með eftirlit með þeim né sé á annan hátt vísað til opinbers eftirlits með lögnum. Þá er rakið að markmið laga nr. 14/1995 hefði fyrst og fremst verið að tryggja framkvæmd einkaréttarlegra ákvæða tilskipunar 93/13/EBE en hinn allsherjarlegi þáttur hafi verið álitinn innleiddur með samkeppnislögum nr. 8/1993. Með hliðsjón af lögætisreglu stjórnsýsluréttar og að óbreyttum samningalögum geti Neytendastofa ekki gripið inn í einkaréttarlegt samband samningsaðila með þeim hætti sem gert var. Stofnunin geti lýst því yfir að brotið hafi verið gegn lögum nr. 57/2005 og geti bannað tiltekna háttsemi en hins vegar ekki vikið umræddum samningsatriðum til hliðar á grundvelli samningalaga þar sem lagaheimild til

Þess skorti. Var ákvörðun Neytendastofu því felld úr gildi að því leyti sem sneri að beitingu 36. gr. samningalaga, en staðfest að öðru leyti.

Að fenginni þessari reynslu er talið mikilvægt að færa í samningalög ákvæði sem heimila Neytendastofu að hafa eftirlit með óréttmætum skilmálum í neytendasamningum sem falla undir gildissvið tilskipunar 93/13/EBE, enda sé það nauðsynlegt til þess að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og til þess fallið að styrkja stöðu neytenda.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

...frumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Neytendastofu nr. 62/2005, lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 og lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 (réttarúrræði neytendaverndarsamtaka).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á [lögum um Neytendastofu nr. 62/2005.](#)

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Neytendastofa getur tekið formlegar kvartanir frá neytendum og samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til málsmeðferðar samkvæmt stjórnýsslögum.

II. KAFLI

Breyting á [lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001.](#)

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Á eftir orðunum „höfðað einkamál hér á landi“ í 2. mgr. kemur: eða leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda.

b. Við másl. 2. mgr. bætist: eða fá leyst úr málum sem varða heildarhagsmuni neytenda.

III. KAFLI

Breyting á [lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990.](#)

3. gr.

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Skilyrði 3. mgr. eiga þó ekki við um úrræði til verndar heildarhagsmunum neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001.

VI. KAFLI

Gildistaka.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta lýtur að úrræðum og heimildum samtaka á sviði neytendaverndar til að gæta heildarhagsmuna neytenda. Með því er brugðist við ítrekuðum frávisunum íslenskra stjórnvalda á kvörtunarmálum, með þeim rökum að samtök á sviði neytendaverndar skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra mála þar sem þeir lögvörðu hagsmunir séu bundnir við einstaklinga, ásamt niðurstöðum dómstóla um að synja kröfum slíkra samtaka um lögban við háttsemi sem brýtur gegn lögvörðum réttindum neytenda, með þeim rökum að þau réttindi séu tryggð með því að einstakir neytendur sem hafi orðið fyrir slíkum brotum geti sótt sér skadabætur fyrir tjón af völdum slíkra brota. Sú afstaða fer þvert gegn tilgangi reglna á sviði neytendaverndar sem kveða á um að tryggja þurfi að neytendur verði ekki bundnir af óréttmætum skilmálum og sem er ætlað að hindra eða stöðva slík brot. Til að tryggja að íslensk lög samræmist EES-reglum á þessu sviði er því nauðsynlegt að taka sérstaklega fram í viðkomandi lögum að neytendaverndarsamtök hafi heimild til að leggja slík mál fyrir eftirlitsstjórnvöld og dómstóla, óháð einstaklingsbundnum rétti einstakra neytenda. Þannig er í raun lagt til að hagsmunir slíkra samtaka af því að standa vörð um réttindi neytenda verði beinlínis lögvarðir, með því að lögfesta kærueimildir og aðildarhæfi þeirra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við lög um Neytendastofu nr. 62/2005 bætist ákvæði þess efnis að Neytendastofa geti tekið formlegar kvartanir yfir brotum gegn lögum á verksviði stofnunarinnar til málsmeðferðar samkvæmt stjórnisýslulögum.

Í fyrsta lagi er aðeins um að ræða lögfestingu á gildandi rétti þar sem Neytendastofa hefur hingað til tekið kvartanir frá neytendum til efnislegrar meðferðar og leitt slík mál til lykta með stjórnvaldsákvörðunum sem skjóta má til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Í öðru lagi er lagt til að Neytendastofu verði áskilin skýr heimild til að taka ekki aðeins kvartanir frá einstaklingum heldur einnig frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til efnislegrar málsmeðferðar samkvæmt stjórnisýslulögum. Með þessu er jafnframt gert ráð fyrir því að slík samtök geti skotið ákvörðunum Neytendastofu í málum um kvartanir þeirra til áfrýjunarnefndar neytendamála í samræmi við 4. gr. laga um Neytendastofu.

Tilfni ákvæðisins má rekja til úrskurða áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014 þar sem málum samtaka sem gæta heildarhagsmuna neytenda var vísað frá meðferð nefndarinnar. Í forsendum þeirra kom m.a. fram að: „Þrátt fyrir að fallast verði á það með kæranda að megintilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda, og að kærandi geti þannig sem slíkur látið mál er varða neytendur til sín taka á opinberum vettvangi, getur það ekki vikið til hliðar almennum reglum um nauðsyn lögvarinna hagsmuna til þess að kæranda sé unnt að fá úrlausn eftirlitsstjórnvalds um ætluð brot gegn ákvæðum laga. [...] Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála skortir á það grundvallarskilyrði að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Er í því sambandi vísað til þess sem að framan greinir um að almennir hagsmunir hóps manna skapa ekki aðilastöðu í máli, en leggja verður til grundvallar að þótt menn sem ekki hafa aðilastöðu öðru jöfnu stofni samtök til þess að berjast fyrir ákveðnum hagsmunum öðlast samtökin ekki við það sjálfkrafa aðild að máli þar sem á þá hagsmuni reynir. Verður enda að liggja fyrir, í samræmi við framangreint, að fyrir hendi séu slíkir hagsmunir að leggja megi til grundvallar að niðurstaða viðkomandi máls hafi bein eða óbein áhrif á viðkomandi. Að mati áfrýjunarnefndar

neytendamála verður ekki séð að svo sé í máli þessu, enda hefur úrlausn málsins engin áhrif á kæranda, þrátt fyrir að yfirlýstur tilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda. Í ljósi þessa, og með vísan til þess sem að framan greinir, verður máli þessu vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.“

Þessar ítrekuðu niðurstöður áfrýjunarnefndar neytendamála eru í andstöðu við markmið laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001, sem verður nánar vikið að í umfjöllun um 2. og 3. gr. frumvarpsins. Enn fremur kann það að brjóta í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og tilskipun 93/13/EBE að veita samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda ekki aðgang að lögbundnum úrræðum til að standa vörð um þau réttindi. Er því talið rétt að bæta úr þessu með því að veita slíkum samtökum heimild til að beina kvörtunum til Neytendastofu og fá leyst úr þeim.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 verði breytt, þannig að auk dómstóla geti samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda einnig leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda til að fá bann lagt við athöfn eða leyst úr málum er varða heildarhagsmuni neytenda. Meðal slíkra úrræða geta komið til greina þær heimildir sem Neytendastofa býr yfir samkvæmt lögum sem falla undir verksvið hennar, eða aðrir eftirlitsaðilar sem kann að hafa verið falið slíkt hlutverk á tilteknum sviðum. Ákvæðið er hluti af því samhengi sem endurspeglast í 1. gr. og 3. gr. frumvarpsins og vísast því einnig til skýringa með þeim ákvæðum eftir því sem við á.

Um 3. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 verði sérstaklega tekið fram að réttindi einstakra neytenda sem njóta verndar samkvæmt reglum skaðabótaréttar eigi ekki að standa í vegi fyrir því að samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda geti leitað lögbanns til verndar slíkra hagsmuna á grundvelli laga nr. 141/2001. Með hliðsjón af fenginni reynslu er slíkur áskilnaður talinn nauðsynlegur.

Í formála tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum kemur fram að teljist einstaklingar eða samtök eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli samkvæmt lögum aðildarríkis verði þessir aðilar að eiga kost á því að leita réttar síns í málum út af skilmálum sem ætlað sé að standa almennt í neytendasamningum, einkum óréttmætum skilmálum, annaðhvort fyrir rétti eða stjórnvaldi þar til bæru að kveða upp úrskurði um kvartanir eða málarekstur. Þá segir þar að dómstólar og stjórnvöld aðildarríkjanna verði að eiga tiltækar réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í neytendasamningum.

Meðal þess sem 7. gr. tilskipunarinnar kveður á um er að aðildarríkin skuli tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þar á meðal ákvæði sem einstaklingar eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða landslögum samkvæmt fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnsýslustofnunum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, séu óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Eins

og áréttað er í 5. tölulið ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli E-25/13, verður jafnframt að túlka 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar þannig, að aðildarríkjum beri að tryggja að óréttmætir skilmálar séu ekki skuldbindandi fyrir neytendur.

Auk ákvæða tilskipunar 93/13/EBE kveður tilskipun 2009/22/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda, á um sérstök úrræði til að ná framangreindum markmiðum. Í formála hennar eru þeir sameiginlegu hagsmunir sem henni er ætlað að vernda skilgreindir sem þeir hagsmunir sem ekki eru uppsafnaðir hagsmunir einstaklinga sem hafi orðið fyrir skaða vegna brots, og að þeir hafi ekki áhrif á lögsókn af hálfu einstaklinga sem hafa orðið fyrir slíkum skaða. Til þess að ná markmiðum um vernd þeirra hagsmuna skuli sá möguleiki vera fyrir hendi að veita samtökum sem gæta sameiginlegra hagsmuna neytenda þann rétt til lögsóknar sem greint sé frá í tilskipuninni, í samræmi við skilyrði í landslögum.

Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar er tilgangur hennar sá að samræma lög og stjórnslufyrirmæli aðildarríkjanna er varða lögbannsaðgerðir sem miða að verndun sameiginlegra hagsmuna neytenda, sem fjallað er um í þeim tilskipunum sem skráðar eru í viðauka hennar og varða neytendavernd, með það fyrir augum að tryggja snurðulausa starfsemi innri markaðarins.

Samkvæmt 2. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin tilnefna til þess bæra dómstóla og yfirvöld á sviði stjórnslu til þess að úrskurða um dómsmál, sem stofnað sé til af viðurkenndum stofnunum og samtökum sem leita eftir úrskurði þar sem krafist er stöðvunar eða banns við hvers konar broti og sem samkvæmt 3. gr. hafa þann tilgang að verja þá sameiginlegu hagsmuni sem fyrr getur um í 1. gr.

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 141/2001 var tilgangur þeirra að innleiða í íslensk lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda. Meðal þess sem kemur þar fram er að leitað hafi verið álits réttarfarsnefndar, sem hafi talið nauðsynlegt að setja sérlög um þetta efni hér á landi, einkum vegna þess að með tilskipuninni væri stefnt að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, en ekki aðeins samanlagða hagsmuni þeirra, sem brot hafi beinst gegn, en að baki eldri ákvæðum einkamálaréttar um aðildarhæfi búi áskilnaður um að félög eða samtök, sem láti mál til sín taka, hafi innan vébanda sinna félagsmenn, sem sjálfir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í þessu ljósi yrði að telja verulegan vafa leika á því að íslensk lög veittu að óbreyttu þau úrræði sem krafist væri með tilskipun 98/27/EBE.

Einnig segir í athugasemdum með frumvarpinu að tilskipunin geri þær lágmarkskröfur til aðildarríkjanna að þau veiti aðgang að þeim stjórnvöldum og dómstólum sem séu bærir til þess með skjótum hætti að stöðva brot á tilskipunum sem taldar eru upp í viðauka með henni. Aðildarríkjum sé einnig skylt að tilnefna fyrir sitt leyti og viðurkenna með gagnkvæmum hætti þau stjórnvöld eða samtök sem hafi heimild til þess að teljast bær um að höfða dómsmál, að undangengnu lögbanni ef þörf krefji, gegn ólögumætum athöfnum og þar með brotum á ákvæðum þeirra tilskipana sem frumvarpið taki til. Á grundvelli laga nr. 141/2001 hefur innanríkisráðherra tilnefnt þau stjórnvöld og samtök sem hafa heimild til að leita lögbanns eða höfða dómsmál, með núgildandi auglýsingu nr. 1320/2011. Tilskipun 98/27/EBE var leyst af hólmi með núgildandi tilskipun 2009/22/EB um sama efni, en hún var innleidd í lög nr. 141/2001 með breytingum samkvæmt lögum nr. 97/2014.

Frá setningu laga nr. 141/2001 hefur aðeins tvisvar reynt á framkvæmd þeirra fyrir Hæstarétti Íslands (mál nr. 636/2012 og 519/2013) þar sem í bæði skiptin var leitað lögbanns

við beitingu tiltekinna skilmála neytendalána sem áður hafði verið skorið úr um að hefðu brotið í bága við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Í fyrra málinu taldi Hæstiréttur, meðal annars í ljósi áður nefndrar auglýsingar nr. 1320/2011, að ekki gæti orkað tvímælis að viðkomandi samtök væru til þess bær að bera upp hér á landi kröfu um lögbann til að vernda heildarhagsmunum neytenda eftir ákvæðum laga nr. 141/2001. Á hinn bóginn yrði að staðfesta þá niðurstöðu héraðsdóms að ákvæði 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl., stæðu því í vegi að lögbann geti náð fram að ganga. Í seinna málinu voru færð rök fyrir því að fyrrnefnt ákvæði lögbannslaga ætti ekki við um slíkar kröfur, en þrátt fyrir allt féllst Hæstiréttur ekki á það heldur var talið að það kæmi í veg fyrir slíka málshöfðun líkt og í fyrra málinu og var því hafnað að lögbann næði fram að ganga.

Samkvæmt umræddum 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 verður lögbann ekki lagt við athöfn ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna lögbannsbeiðanda tryggi þá nægilega. Burtséð frá einstökum málsatvikum virðist því sem skaðabótaréttur einstakra neytenda standi beinlínis í vegi fyrir því að lögbann verði lagt við brotum gegn heildarhagsmunum þeirra. Leiða má að því líkur að einstakir neytendur eigi næstum alltaf rétt á skaðabótum þegar brotið hefur verið gegn réttindum þeirra, og er því vart útlit fyrir að lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra geti þá náð fram að ganga nema í tilfellum þar sem ekkert tjón getur orðið en þá væru engir hagsmunir í húfi. Vandséð er að þetta samrýmist raunverulegum tilgangi lagasetningarinnar, enda eru svo þröng og nánast óyfistíganleg skilyrði fyrir lögbanni til verndar heildarhagsmunum neytenda varla til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd þessara reglna.

Í 1. gr. laga nr. 141/2001 er kveðið á um að stjórnvöld eða samtök, sem tilnefnd hafi verið á grundvelli þeirra, geti leitað lögbanns eða höfðað dómsmál til að vernda hagsmunum neytenda þótt hvorki þau sjálf né félagsmenn í viðkomandi samtökum hafi orðið fyrir röskun réttinda, enda snúi beiðni um aðgerðirnar að því að stöðva eða koma á annan hátt í veg fyrir háttsemi sem hefur afleiðingar hér á landi eða í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu og þykir stríða gegn tilteknum tilskipunum sem þar gilda, eins og þær hafa verið leiddar inn í íslensk lög. Af þessu má ráða að megintilgangur lögbanns samkvæmt lögnum sé að stöðva og koma í veg fyrir háttsemi sem brýtur gegn gildandi reglum sem hafa þann tilgang að vernda neytendur sem eina heild á allsherjarréttarlegum grundvelli, frekar en að miðast við einkaréttarlega hagsmunum einstakra neytenda, enda er þar sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði að samtök sem höfða slíkt mál hafi sjálf, né félagsmenn í þeim, orðið fyrir röskun á sérgreinanlegum réttindum sínum.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um beitingu tilskipunar 98/27/EB (COM/2008/0756) segir í 5. málsgrein að tilgangur lögbannsúrræðisins sé að gera kleift að stöðva ólögmdæta viðskiptahætti til að vernda heildarhagsmunum neytenda, án tillits til þess hvort og hvaða tjón hefði orðið af völdum þeirra. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) segir jafnframt í kafla 3.3 að lögbannsúrræði samkvæmt reglum tilskipunarinnar séu óháð réttindum einstakra neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni til þess að sækja sér skaðabætur fyrir það tjón. Sambærileg afstaða kom einnig fram í dómi Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15. Er því ljóst að lögvarin réttindi einstakra neytenda eiga ekki að girða fyrir lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þarf þvert á móti að vera hægt að grípa til slíkra úrræða í

Því skyni að koma í veg fyrir og stöðva brot gegn lögvörðum réttindum neytenda. Tilgangur þessarar tillögu er að tryggja raunhæft gildi slíkra úrræða með ótvíræðum hætti.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 8. nóvember 2019

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 33/2013 um neytendalán, 223 mál.

Neytendasamtökin telja þær breytingar sem lagðar eru til í framangreindum drögum séu fjarri því nægilegar til að koma í veg fyrir að ólögmæt smálánastarfsemi viðgangist.

Að mati Neytendasamtakanna verður að ráðast í mun róttækari breytingar svo sem með því að skerpa á eftirliti og koma í veg fyrir að innheimtuaðilar innheimti kröfur sem að brjóta gegn ákvæðum laganna, enda liggur fyrir að sú háttsemi viðgengst eins og staðan er í dag. Veldur það neytendum sem tekið hafa ólögmæt smálán oft verulegu tjóni að innheimtuaðilar haldi innheimtu til haga að fullum þunga t.a.m. í tilfellum þar sem beðið er eftir nauðsynlegum upplýsingum til að kanna réttmæti krafna. Þá er innheimtuaðila nánast í sjálfsvald sett hversu háan kostnað hann leggur á innheimtu lána eftir að innheimuviðvörðun og milliinnheimtu sleppir.

Í frumvarpsdrögunum er meðal annars lagt til að skerpt verði á því að ákvæði laganna séu ófrávikjanleg sem og lögfest að íslensk lög gildi um þau lán sem helst hafa verið til umfjöllunar. Neytendasamtökin telja mikilvægt að það liggi skýrt fyrir að íslensk lög gildi á íslenskum neytendamarkaði, en telja þó engan vafa liggja um það í núgildandi lögum. Því beri að skoða það vel hvort þetta ákvæði geti rýrt rétt neytenda þegar kemur að öðrum lögum á sviði neytendaréttar hvar þetta ákvæði er ekki sérstaklega tekið fram.

Jafnframt er í drögunum lögð fram breyting á 26. gr. laga um neytendalán sem felur í sér að nýrri málsgrein verði bætt við ákvæðið sem varðar sérstaklega þær afleiðingar sem að ólögmætar lánveitingar hafa í för með sér. Í drögunum hljómar viðbótin á þá leið að brjóti lánveitandi eða lánamiðlari gegn ákvæði 1. mgr. sé neytanda ekki skylt að endurgreiða heildarlántökukostnað. Í greinargerð um framangreint segir m.a. eftirfarandi:

„Með heildarlántökukostnaði er átt við allan kostnað, þ.m.t. vexti, verðbætur, þókmun, skatta og önnur gjöld sem neytandi þarf að greiða í tengslum við lánssamning og lánveitanda er kunnugt um við samningsgerð, að frátöldum þinglýsingarkostnaði.“

Leggi samtökin réttan skilning í framangreinda breytingartillögu, þ.e. að hún feli það í sér að lánþakandi sé í þeim tilfellum er lánveitandi brýtur í bága við ákvæði 1. mgr. 26. gr. ekki skylt að greiða meira til baka en sem nemur sjálfri lánsfjárhæðinni, telja samtökin að um mikla réttarbót sé að ræða. Þó telja samtökin að betur færi á því að bannað verði að innheimta slík lán, fremur en því sé velt að herðar neytenda að hafna því. Þá þarf að taka skýrt á innheimtukostnaði slíkra lána, en innheimtukostnaður fellur alla jafnan ekki undir

lántökukostnað og því má spyrja sig hvort að lántakandi þurfi í þeim tilfellum er kröfur fara í innheimtufurli að standa skil á innheimtukostnaði komi í ljós að hin nýja málsgrein eigi við. Neytendasamtökin leggja til í þessu sambandi að bann verði lagt við innheimtu á kröfum er byggjast á lánum er brjóta í bága við ákvæði 1. mgr. 26. gr.

Mikilvægt er að þessi heimild neytenda til að greiða ekki vexti umfram það sem leyfilegt er, eða eins og Neytendasamtökin leggja til; bann við innheimtu slíkra vaxta, sé skýrt, bæði í lögum og í framkvæmd, þannig að ekki skapist nein réttaróvissa.

Neytendasamtökin eru þeirrar skoðunar að mun róttækari breytinga sé þörf og afar mikilvægt að farið verði í margþættar aðgerðir til tryggja neytendavernd á neytendalánamarkaði. Starfsemi smálánafyrirtækja og innheimtufyrirtækis sem sér um innheimtuna hefur leitt í ljós margvíslegar brotalamir í löggjöf og regluverki sem gildir um þessa starfsemi. Eftirfarandi eru aðgerðir sem Neytendasamtökin telja nauðsynlegt að ráðast í.

Skráningarskylda lánaþyrirtækja

Neytendasamtökin telja mjög mikilvægt að fyrirtæki sem stunda smálánastarfsemi séu annað hvort skráningarskyld eða starfsleyfisskyld enda verð hægt að svipta fyrirtækið leyfi fari það á svig við lög. Þá er mikilvægt að geta séð hverjir standa að baki fyrirtækjum sem starfa á neytendalánamarkaði til að tryggja gagnsæi og finna út ábyrgðaraðila fyrir viðkomandi starfsemi. Í ljósi reynslunnar af smálánastarfsemi á Íslandi telja Neytendasamtökin skráningarskyldu nauðsynlega og starfsleyfisskylda æskilega.

Ábyrgð lánveitenda

Smálán eru að stórum hluta rándýrslán (e. predatory lending). Þau ganga út á að lána fólki í afar viðkvæmri stöðu, sem oft stendur ekki undir afborgunum lánanna. Að mati Neytendasamtakanna er eðlilegt að lánveitandi taki ábyrgð á lánveitingum sínum og þurfi að sýna fram á með sannanlegum hætti að lántaki sé borgunarmaður fyrir viðkomandi láni á þeim tíma sem lánið er tekið. Geti lánveitandi ekki sýnt fram á það, falli lánið niður á kostnað lánveitanda.

Eftirlit með innheimtustarfsemi

Samkvæmt núgildandi lögum nr. 95/2008 um innheimtu þá er eftirlit með starfsemi innheimtufyrirtækja í frum- og milliinnheimtustarfsemi á herðum Fjármálaeftirlitsins. Í lögnum er Fjármálaeftirlitinu falin ýmis úrræði, svo sem að kalla eftir gögnum og upplýsingum ásamt því að leyfisveiting er veitt af Fjármálaeftirlitinu. Í lögnum er þó sú undantekning á eftirliti Fjármálaeftirlitsins að það hefur ekki eftirlit með lögmönnum sem stunda innheimtustarfsemi eða innheimtufyrirtækjum sem lúta eignarhaldi lögmanna. Slíkt eftirlit er á herðum Lögmannafélags Íslands. Eftirlit Lögmannafélagsins virðist þó einungis vera með þeim hætti að ágreiningsmálum skuldara við innheimtuaðila er hægt að vísa til úrskurðarnefndar Lögmannafélagsins. Ekki er þó hægt að tala um raunhæft eftirlit þótt einstaklingar geti sent kvörtun fyrir úrskurðarnefndina hafi þeir athugasemdir við starfshætti einstakra lögmanna. Eftirlitsaðili verður að hafa frumkvæðisskyldu, geta brugðist við rökstuddum kvörtunum og geta gripið til raunhæfra aðgerða gegn þeim aðilum og fyrirtækjum sem brjóta af sér, svo sem að svipta viðkomandi innheimtuleyfi. Ein ástæða þess að smálánafyrirtækin geta haldið úti starfsemi er að fyrirtækin fengu í lið með sér innheimtufyrirtæki sem var tilbúið að innheimta hin ólöglegu lán. Þar sem innheimtufyrirtækið er í eigu lögmanns fer Lögmannafélag Íslands lögnum samkvæmt með eftirlit með innheimtustarfseminni en ekki Fjármálaeftirlitið. Þetta telja Neytendasamtökin með öllu ótækt,

enda hefur Lögmannafélagið lítil sem engin úrræði til að sinni þessari mikilvægu eftirlitsskyldu.

Í skýrslu starfshóps um umhverfi smálánafyrirtækja segir m.a. „*Telur starfshópurinn brýnt að eftirlitsaðilar hlutaðeigandi innheimtuaðila staðreynt hvort 6. gr. sé fylgt og þá sérstaklega hvað varðar kostnað lántöku sem er yfir lögbundnu hámarki, hvort lánasamningar vísi til tiltekinnar löggjafar og sundurliðun krafna sem eru til innheimtu.*“

Neytendasamtökin sendu erindi fyrir úrskurðarnefnd lögmanna fyrir hönd hóps lántakenda smálána og kvörtuðu yfir starfsháttum Almennrar innheimtu ehf. og þá ekki síst þeirri staðreynd að fyrtekið innheimtir kröfur vegna lána sem staðfest er að bera ólögmdæta vexti. Einnig var kvartað yfir því að ómögulegt væri að fá skýra sundurliðun á kröfum sem og að lántakendum væri ítrekað hótáð með vanskilaskráningu. Erindi Neytendasamtakanna var vísað frá með vísan til aðildarskorts þar sem samtökin hefðu sem slík ekki hagsmuni að gæta í málinu. Þetta sýnir að mati Neytendasamtakanna að eftirliti með innheimtustarfsemi sem fellur undir Lögmannafélag Íslands er mjög ábótavant og ótækt að hagsmunasamtök sem koma fram fyrir hönd neytenda geti ekki sent inn erindi eða kvörtun sem tekin er til skoðunar. Starfshópurinn leggur til að eftirlitsaðilar staðreynt hvort 6. gr innheimtulaga sé fylgt, sbr tilvísun hér að ofan, en ekki er að sjá að Lögmannafélagi Íslands sé það kleift þar sem það fer ekki með frumkvæðiseftirlit og getur ekki beitt viðhlítandi úrræðum séu innheimtulög brotin, svo sem afturköllun á innheimtuleyfi.

Erfitt er að sjá rök fyrir því að eftirlit með innheimtustarfsemi sé deilt niður á Fjármálaeftirlitið og Lögmannafélag Íslands, reyndar hlýtur að vera skilvirkara að eftirlit með ákveðinni starfsemi sé á einni hendi. Þá telja Neytendasamtökin fullkomlega óeðlilegt og fela í sér hættu á hagsmunaárekstrum að fela félagasamtökum eftirlit með félagsmönnum sínum. Neytendasamtökin fara fram á að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með öllum innheimtufyrirtækjum óháð eignarhaldi eða menntun eigenda þeirra.

Sundurliðun krafna

Mjög hefur borið á því að lántakendur smálána fái ekki skýra sundurliðun á sínum kröfum. Tryggja þarf í lögum að lántakendur geti á hverjum tíma óskað eftir og fengið upplýsingar og sundurliðun á lánsfjárupphæð, vöxtum, og öðrum kostnaði. Lánveitandi þarf að verða við beiðninni svo fljótt sem auðið er. Verði töf á því að lántakandi fái þessar upplýsingar verður að fresta öllum innheimtuaðgerðum þar til upplýsingarnar liggja fyrir án þess að kostnaður falli á lántaka. Mjög mikilvægt er að skýrt sé kveðið á í lögum um skyldu innheimtuaðila til sundurliða kröfur hvort sem þær eru í frum-, milli- eða löginneimtu.

Þak á innheimtukostnaði

Neytendasamtökin telja að herða þurfi á innheimtulögum sérstaklega með tillit til löginneimtu. Mikil réttarbót var gerð með innheimtulögum 95/2008, sbr. reglugerð nr. 37/2009, þegar sett var þak á frum- og milliinneimtu. Eftir stendur að ekkert þak er á löginneimtu, en slíkur kostnaður getur verið gífurlegur eins og tilfellið er í innheimtu á smálánum þar sem vanskilakostnaður virðist vaxa í veldisvexti líkt og hinir ólöglegu okurvextir. Neytendasamtökin leggja til að hámark heildarkostnaðar innheimtu neytendalána verði 50% af lánsfjárhæð líkt og er í nágrannalöndum okkar. Sem dæmi hafa í Finnlandi verið settar hámarksfjárhæðir heildarkostnaðar innheimtu sem hér segir:

60 evrur, ef lánsfjárhæð er lægri en 100 evrur.

120 evrur, ef lánsfjárhæð er milli 100 og 1.000 evra.

210 evrur, ef lánsfjárhæð er hærri en 1.000 evrur.

Innheimta ólögættra krafna

Setja ætti bann við því að innheimtuaðili innheimti vexti eða annan kostnað sem fyrir liggur að brýtur í bága við lög. Í skýrslu starfshóps um umhverfi smálánafyrirtækja segir: „Þá mætti í innheimtulögum kveða á um að innheimtuaðila beri sérstaklega að gæta þess við innheimtu neytendalána að vextir og kostnaður af lántöku sé innan þeirra marka sem lög um neytendalán heimila og óheimilt sé að innheimta umfram það viðmið.“ Neytendasamtökin taka undir þetta sjónarmið, en mikilvægt er að neytendur geti fengið með skjótum og skilvirkum hætti úrlausn og leiðréttingu ef um er að ræða innheimtu á ólögætum vöxtum eða kostnaði.

Vanskilaskráning

Ekki á að vera heimilt að setja lántakendur á vanskilaskrá vegna vanskila á ólögætum kröfum. Ein aðferð sem notuð hefur verið til að þvinga lántakendur smálána til að gera upp sínar skuldir er að hótta vanskilaskráningu með tilheyrandi afleiðingum fyrir lántaka. Neytendasamtökin furða sig á því að lagaumhverfið sé ekki betra en svo að lántakendur sem taka ólögleg lán og standa ekki í skilum á lánum sem bera ÁHK upp á mörg þúsund prósent skuli vera settir á vanskilaskrá, jafnvel þótt þeir hafi greitt upp sínar skuldir miðað við löglega vexti. Því er mikilvægt að sett verði lagaleg umgjörð um slík skráningarfyrirtæki og þeim m.a. gert skylt að veita tölulegar upplýsingar úr rekstri sínum. Nú er skráning á vanskilaskrá allra helst framkvæmd af einkaaðilanum Creditinfo. Vanskilaskráning hefur veruleg áhrif á, og kemur í veg fyrir, möguleika neytenda til fjármálagörninga, kaupa á tryggingum, umsókna um greiðslukort og lántöku. Það er því mjög mikilvægt að löggjafinn setji skýrar reglur um starfsemi fyrirtækja eins og Creditinfo, svo sem hvað varðar umsvif, heimildir og eftirlit.

Sjálfvirkar skuldfærslur lána

Lántakendur smálána hafa í mörgum tilfellum komið af fjöllum þegar skuldfærðar eru háar upphæðir af kreditkortum þeirra eða debítortabankareikningum vegna smálánaskulda. Skuldfærsluheimildin virðist verða til við það að lántakandi samþykkir skilmála á netinu með því að haka í ákveðinn reit. Skuldfærsluheimildin í skilmálum er mjög opin og víðtæk og virðist lánveitandi geta skuldfært óuppgerðar skuldir eins og honum sýnist, jafnvel skuldir sem eiga ekki rétt á sér eins og í tilfelli smálánanna. Kortafyrirtæki og bankar vísa til þess að skuldfærsluheimild sé samningur milli reikningseiganda og þriðja aðila og þeir komi þar hvergi nærri. Fólk sem hefur viljað loka á skuldfærsluheimildina verður að hafa samband við seljanda eða skipta um greiðslukort, jafnvel bankareikning. Í tilfelli smálánafyrirtækjanna þá hafa þau einfaldlega neitað að segja upp skuldfærsluheimildinni fyrr en allar skuldir væru greiddar upp. Lántakandi er því þvingaður í þá stöðu að skipta um kort og jafnvel bankareikning þar sem hann getur ekki sagt upp skuldfærsluheimild, heimild sem að öllum líkindum stenst ekki lög. Það er því með öllu ótækt að lántakandi sé þvingaður til að loka bankareikningi sínum eða greiðslukorti fyrir ákveðnum fyrirtækjum kjósi hann það. Neytendasamtökin telja að skýra þurfi lög hvað varðar skuldfærsluheimildir og ávallt liggi alveg skýrt fyrir hvað neytandi er að samþykkja. Þá þarf að setja takmörk við umfang skilmála sem samþykktir eru með einum smelli, en þeir eru gjarnan afar langir, víðtækir og íþyngjandi. Þá telja samtökin að skoða eigi alvarlega hvort skuldfærslur vegna lánasamninga ættu að vera í formi beingreiðslusamninga þar sem lántakandi tekur ákvörðun um það með hvaða hætti hann greiðir af láni og engin áhöld eru um það hvort það sé yfirhöfuð samningur til staðar.

Fyrirtæki sem koma að innheimtu, veitingu, eða skuldfærslu smálána í fjármálakerfinu þurfa að bera sameiginlega ábyrgð vegna ólögættra krafna. Skoða þarf ábyrgð þeirra aðila sem koma að skuldfærslum, færslum eða innheimtu ólögættra krafna í fjármálakerfinu. Þau fyrirtæki sem aðhafast ekkert eða stuðla að því að óheimilar færslur eru teknar út af kortum eða bankareikningum lántaka þurfa að bera ábyrgð. Samkvæmt þeim svörum sem

Neytendasamtökin hafa fengið frá kortafyrirtækjum, bönkum og öðrum aðilum þá virðist enginn taka ábyrgð á því þegar færsla er tekin af korti eða beint út af bankareikningum lántakenda og vísa aðilar hver á annan. Neytendasamtökin leggja til að komið verði upp keðjuábyrgð í innheimtu, þannig að innheimtuaðilar, greiðslumiðlunarþjónustur og fjármálastofnanir beri ábyrgð á að krafa sem þau innheimta eða er innheimt sé réttmæt og lögleg.

Ágeng markaðssetning

Markaðssetning smálánafyrirtækjanna hefur verið mjög ágeng og m.a. brotið í bága við 46. gr. fjarskiptalaga. Í tillögum starfshóps um umhverfi smálánafyrirtækja er vísað til Svíþjóðar og Noregs þar sem markaðssetning af þessu tagi er tekin fastari tókum. Mikilvægt er að settar verði strangar skorður við markaðssetningu á neytendalánum sem bera háa vexti.

Árleg hlutfallstala kosnaðar verði fimmfaldir meginvextir Seðlabankans

Markmið með hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar (ÁHK) lána er víðast hvar að koma í veg fyrir rándýrslán („e. predatory lending“), draga úr kostnaði við lántöku og efla neytendavernd án þess að draga úr aðgengi að lánsfé. Stundum er því haldið fram að með hertri lánalöggjöf leiti neytendur á náðir braskara eða glæpamanna. Svo er ekki raunin Samkvæmt nýrri rannsókn European Credit Research Institute (ECRI) höfðu öll 11 Evrópulöndin sem rannsökuð voru hert reglur um ÁHK milli árána 2017 og 2018. Niðurstaða rannsóknarinnar var að lækkað hámark ÁHK lækkaði kostnað neytenda við lán, þeir leituðu ekki annað til að fá frekari lán heldur frestuðu frekar neyslu.

Mismunandi er hvernig reglur Evrópuríkja um hámark ÁHK eru. Grikkland, Írland og Malta eru með fast hámark en Belgía, Eistland, Frakkland, Holland, Ítalía, Portúgal, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Spánn og Þýskaland eru með breytilegt hámark. Þá eru önnur lönd, sem ekki hafa hámarks ÁHK, en eru með einhverskonar sanngirniskröfur eða reglur um yfirburðarstöðu samningsaðila.

Samkvæmt rannsókn World Bank (Interest Rate Caps around the World frá árinu 2014) er meirihluti þjóða með hlutfallslegt hámark og stærsti hluti þróaðra ríkja notast við hlutfallslegt hámark. Í Póllandi eru hámarksvextir fjórfaldir meginvextir Seðlabankans auk 5%, í Slóvakíu er hámark fundið út sem hlutfall af vagnu meðaltali samskonar neytendalána.

Ljóst er að hámark ÁHK á Íslandi er það hæsta sem gerist í þróuðum löndum og væri ólöglegt víðast hvar. Því leggja Neytendasamtökin til að árleg hlutfallstala kostnaðar neytendalána á Íslandi skuli að hámarki nema fimmföldum meginvöxtum Seðlabanka Íslands hverju sinni, og væru því nú um stundir 17, 5% (5 x 3,5%). Á Íslandi eru yfirdráttarvextir lánastofnana á bilinu 11-12% nú um stundir og dráttarvextir Seðlabankans 11,5%. Tenging hámarks leyfilegra vaxta við meginvexti Seðlabankans félli þannig jafnframt að peningastefnu bankans hverju sinni.

Smákragnaréttur - úrræði fyrir neytendur

Fjölmargir skjólstæðingar Neytendasamtakanna hafa kvartað yfir úrræðaleyssi og skorti á skýru kvörtunarferli. Þannig hafa smálánafyrirtæki, innheimtustofnanir, bankar og kortafyrirtæki vísað kvörtunum á hvort annað. Neytendasamtökin hafa aðstoðað neytendur í slíkum málum, en skortur er á skýru regluverki þar sem neytendur geta lagt fram kvörtun í eitt skipti og á einum stað og fengið úrlausn sinna mála. Þá eru málarekstur flókin, tekur langan tíma og er einstaklingum óhemju dýr. Neytendur eiga rétt að að fá aðstoð á einum stað, sem tæki að sér hlutverk milliliðar í flóknum samskiptum við marga aðila, í stað þess að vera sendir á milli hlutaðeigandi. Hér skortir bersýnilega smákragnarétt (*e. Small Claims Court*) hvert neytendur

geti leitað með kröfur er varða tiltölulega lægri upphæðir og fengið skjóta úrlausn án þess að þurfa að fara fyrir dómstóla með tilheyrandi kostnaði og töfum.

Rannsóknir á smálánamarkaði

Lánarannsóknastofnun Evrópu (European Credit Research Institute) lagði til í skýrslu sinni „Price rules in consumer credit: should the EU act?“ í febrúar 2019, að ríki rannsökuðu umfang og eðli undirmáslána til neytenda. Afskaplega lítið sé til af gögnum, nema frá Lettlandi. Hér á Íslandi eru engin gögn til um umfang smálánamarkaðarins. Það eina sem hægt er að byggja á er opinber ársreikningur eins smálánafyrirtækis, Ecommerce 2020. En í lok árs 2018 átti félagið skammtímakröfur að upphæð tæpra 84 milljóna danskra króna, einn og hálfan milljarð ISK, sem leiða má líkur að séu útistandandi kröfur vegna smálána.

Þar sem áfram verður leyfilegt að veita smálán leggja Neytendasamtökin áherslu á að stjórnvöld rannsaki umfang og eðli þeirra og taka þannig undir með tillögu lánarannsóknastofnunar Evrópu, ECRI. Því einungis með rannsóknnum sé hægt að öðlast skilning á viðfanginu og í kjölfarið taka upplýstar ákvarðanir til framtíðar.

Efning fjármálalæsis

Góðar ákvarðanatökur í fjármálum er grundvallarfærni sem hægt er að læra. En það er jafn mikilvægt að umhverfið styðji við fólk. Þannig snýr fjármálalæsi ekki einungis að einstaklingum, heldur ekki síður að hinu opinbera og atvinnulífinu, lögum og reglum í samfélaginu og að fólk sé þannig gert kleift að fóta sig í samfélaginu. Aukið fjármálalæsi skilar sér í betri ákvarðanatöku einstaklinga í fjármálum og bættum lífskjörum. Aukið fjármálalæsi stuðlar að stöðugleika, sterkara fjármálakerfi og aukinni hagsæld.

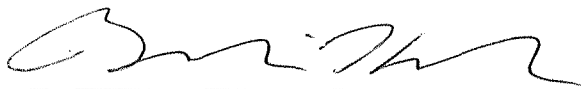
Öfugt við fjölda þjóða höfum við Íslendingar enn ekki mótað heildarsýn og stefnu í fjármálalæsi. Fjármálalæsi snertir nánast öll svið mannlífsins; menntamál, velferðarmál, fjármál, nýsköpun, auðlindir og umhverfi. Því er nauðsynlegt að ná breiðri samstöðu um skýra stefnu líkt og lagt er til í hvítbók OECD um efningu fjármálalæsis. Vert er að nefna hið jákvæða skref sem þátttaka Íslands í fjármálalæsishluta PISA rannsóknarinnar 2021 er.

Neytendasamtökin leggja til að mótuð verði landsáætlun í fjármálalæsi og hún innleidd í samstarfi við ráðuneyti, opinberar stofnanir, hagsmunaaðila í menntamálum, fjármálum og á vettvangi sveitarfélaga og neytendamála líkt og gert er í löndum sem við berum okkur gjarnan saman við.

Virðingarfyllst f. h. Neytendasamtakanna,



Einar Bjarni Einarsson, lögfr.



Breki Karlsson, formaður

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 23.10.2019
Tilv. 2019/0751 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um breytingar á lögum um neytendalán (efling neytendaverndar, lagavalsákvæði o.fl.), 223. mál

Vísað er til tölvupósts, dags. 18. október 2019, þar sem stofnuninni var sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, 223. mál. Neytendastofa þakkar tækifærið til að tjá sig um frumvarpið og óskar eftir að koma að eftirfarandi umsögn.

Í upphafi vill Neytendastofa fagna því að gripið sé til aðgerða í formi lagabreytingar, með tilliti til niðurstöðu starfshóps um endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja. Á undanförunum sex árum hefur Neytendastofa haft fjölda mála til meðferðar auk þess sem fyrir liggja úrskurðir frá áfrýjunarnefnd neytendamála og Héraðsdómi Reykjavíkur vegna kostnaðar af smálánum og tilraunum félaganna til að sniðganga hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar samkvæmt 26. gr. laga nr. 33/2013. Í dag er til meðferðar mál hjá Landsrétti ákvörðun Neytendastofu um það að verð rafbóka skuli teljist hluti af heildarlántökukostnaði lána sem fyrirtækið E-content veitti. Hjá áfrýjunarnefnd neytendamála er til meðferðar kærumál vegna ákvörðunar Neytendastofu nr. 31/2019 þar sem stofnunin kvað á um að lög nr. 33/2013 ættu við um lán fyrirtækisins Ecommerce 2020 til íslenskra neytenda þegar skilyrði 2. mgr. 5. gr. laga nr. 43/2000, um lagaskil á sviði samningaréttar, eru uppfyllt og að þar með hafi félagið m.a. brotið gegn hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar samkvæmt 26. gr. laga nr. 33/2013. Auk þess hefur Neytendastofa til meðferð mál vegna þóknunar fyrir greiðslufrest sem Ecommerce 2020 býður neytendum sem tekið hafa lán hjá félaginu.

Athugasemd við val á tillögum samstarfshóps

Neytendastofa vill í fyrsta lagi gera athugasemdir við val á úrræðum sem lagt var til um í áðurnefndri skýrslu starfshópsins. Frá gildistöku laga nr. 33/2013 hefur Neytendastofa talað fyrir leyfis- eða skráningarskyldu lánveitenda sem ekki eru leyfisskyldir á grundvelli laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eða nú samkvæmt lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda. Því þykir stofnuninni mjög miður að ekki sé tekin upp skráningarskylda í samræmi við c. lið tillagna starfshópsins. Þrátt fyrir að Neytendastofu sé með frumvarpinu færð heimild til öflunar upplýsinga umfram núverandi heimild vill Neytendastofa benda á, og leggur á það þunga áherslu, að almennt eftirliti með aðilum á markaði sem ekki er skylt að skrásetja sig hjá viðkomandi eftirliti getur erfiðað stofnuninni til muna að sinna eftirlitshlutverki sínu. Án slíkrar skráningarskyldu þarf stofnunin að treysta á ábendingar neytenda, samtaka neytenda, kvartanir keppinauta eða hefðbundna netleit til þess að vita hvaða aðilar bjóða hina eftirlitsskyldu þjónustu og stofnuninni er ætlað að hafa eftirlit með. Neytendastofa fær ekki séð að skráningarskylda leggi slíkar kvaðir á aðila á markaði að það sé ekki réttlætandi að

gera slíka kröfu til þeirra sem vilja bjóða fram þjónustu sína sviði neytendalána. Almenn sjónarmið um skilvirkni við eftirlit og rík ástæða til neytendaverndar eru augljós og mikilvæg rök í þessu sambandi sem taka ber taka tillit til að mati Neytendastofu.

Athugasemd við 1. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir ekki athugasemdir við breytingu á núverandi 4. gr. laga nr. 33/2013 eins og lagt er til í frumvarpinu að verði 1. mgr. 4. gr.

Athugasemd Neytendastofu við verðandi 2. mgr. 4. gr. samkvæmt frumvarpinu er samhangandi verðandi 2. mgr. 4. gr. a. samkvæmt frumvarpinu. Neytendastofa telur ákvæðin fela í sér sama inntakið, þó verðandi 2. mgr. 4. gr. a. gangi lengra skv. orðalagi en verðandi 2. mgr. 4. gr. Að þessu sögðu telur Neytendastofa efnisinntak ákvæðanna felast í orðalagi verðandi 1. mgr. 4. gr. og vera því í raun óþarft.

Athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins

Neytendastofa telur ákvæðið óþarft og ekki fela í sér aukin rétt fyrir neytendur eða að réttarstaða þeirra verði skýrari en miðað við núverandi stöðu.

Í fyrsta lagi vill Neytendastofa benda á að ákvæði laga nr. 43/2000, um lagaskil á sviði samningaréttar eru almenn lög sem sett eru og eru samhljóða ákvæðum í Rómarsamningi I sem gildir innan Evrópska efnahagssvæðisins fyrir öll aðildarríki ESB. Ákvæði laganna hafa almenna þýðingu við lausn álitamála varðandi lagaval þegar um er að ræða viðskipti (eða annars konar samninga) milli aðila yfir landamæri EES-ríkjanna. Framangreind lög hafa því almenna þýðingu og ber dómstólum að fara eftir þeim reglum sem þar gilda og gæta *ex officio* að ákvæðum laganna þegar að slík mál koma til kasta dómstólanna. Hið sama gildi um ákvarðanir stjórnvalda en Neytendastofa tók afstöðu til lagavals að því er þetta varðar með ákvörðun nr. 31/2019, sem nú er til meðferðar hjá áfrýjunarnefnd neytendamála. Neytendastofa telur niðurstöðu málsins fordæmisgefandi gagnvart neytendum og leiða til þess að hver og einn neytandi geti gert kröfu á fyrirtækið á grundvelli þeirrar afstöðu.

Í öðru lagi telur stofnunin að með upptöku ákvæðisins í lög nr. 33/2013 geti það valdið efa um gildi 2. mgr. 5. gr. laga nr. 43/2000 í öðrum tilvikum er mál varðar viðskipti við neytendur, þar sem ákvæðið hefur ekki verið tekið upp í sérlög á sviði neytendaverndar. Hægt er að Að mati Neytendastofu er í greinargerð með frumvarpinu hægt að benda á framangreind atriði og óþarft er að veikja stöðu neytenda almennt með þeim hætti sem hér er lagt til og skapa óvissu á sviði neytendaverndar varðandi lög nr. 43/2000 til framtíðar. Í þriðja lagi bendir Neytendastofa á að eftir sem áður þarf að fara fram sjálfstætt mat um það hvort eitthvert skilyrði ákvæðisins sé uppfyllt þannig að það eigi við og því ekki til sérstakra bóta fyrir neytendur þó ákvæðið sé tekið samhljóða upp í lög nr. 33/2013 frá lögum nr. 43/2000.

Loks vill Neytendastofa benda á orðalagið „[...] sem er nátengdur yfirráðasvæði [...]“ er óskýrt og ekki til þess fallið að unnt sé að meta hvaða skilyrði lánssamningur þarf að uppfylla til þess að teljast nátengdur yfirráðasvæði EES ríkis.

Athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins

Neytendastofa telur ákvæði verðandi 2. mgr. 26. gr. laga nr. 33/2013 til mikilla réttarbóta fyrir neytendur og skýra stöðu hvers neytenda vegna brota lánveitenda við núverandi ákvæði 26. gr. Stofnunin telur þó að bæta þurfi orðalag ákvæðisins. Þannig má í fyrsta lagi benda á að skuldbindingar lánamiðlara samkvæmt lögnum eru tilgreindar í 22. gr. laganna og líkt og þar

kemur fram skal lánamiðlari tilkynna neytanda um þóknun sína auk þess sem hann tilkynnir lánveitanda um hana, til þess að lánveitanda sé unnt að taka tillit til hennar við útreikning heildarlántökukostnaðar og árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Á lánamiðlara hvílir ekki skylda að gæta að hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar heldur hvílir sú skylda á lánveitanda. Þá telur Neytendastofa betur fara á að ákvæðið sé orðað með þeim hætti að lánveitanda sé óheimilt að krefjast kostnaðar heldur en að neytanda sé ekki skylt að endurgreiða. Stofnunin leggur því til eftirfarandi orðalag:

Brjótí lánveitandi gegn ákvæði 1. mgr. er honum óheimilt að krefja neytanda um greiðslu heildarlántökukostnaðar.

Neytendastofa vill einnig benda á að í greinargerð með frumvarpinu er enga umfjöllun um finna um lagaskil ákvæðisins gagnvart gildandi lögum. Stofnunin hefur gripið til aðgerða gagnvart lánveitendum smálána frá gildistöku laganna vegna brota gegn ákvæði 26. gr. þeirra og hefur enn þann dag í dag slíkt mál til meðferðar. Þar sem stofnunin hefur ekki heimildir til að grípa til aðgerða vegna einkaréttarlegs ágreinings eða kveða á um úrbætur sem eru einkaréttarlegs eðlis hafa úrlausnir Neytendastofu ekki snúið að því hvernig fara skuli með endurgreiðslur lánanna. Stofnunin hefur því ekki upplýsingar um í hvaða mæli ákvarðanir hennar hafa haft áhrif á endurgreiðslu neytenda af umræddum lánum. Leiða má þó að því líkur að um töluverðan fjölda lána og neytenda sé að ræða. Neytendastofa telur að leggja þurfi línur um það í frumvarpinu til hvaða lána ákvæðið tekur, þ.e. til dæmis hvort ákvæðið virki afturvirk og þá til hve langs tíma, hvort það taki aðeins til lána þar sem samningur er gerður eftir gildistöku laganna eða hvort neytendur sem eiga útistandandi skuldir við lánveitanda geti beitt ákvæðinu.

Þá vill Neytendastofa benda á að hvorki í ákvæðinu né umfjöllun í greinargerð er um það fjallað hvert neytendur geti leitað með kröfu sína ef lánveitandi virðir ekki bannið eða hvort allsherjarréttarleg úrræði Neytendastofu eigi með einhverjum hætti að grípa inn í þær aðstæður.

Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins

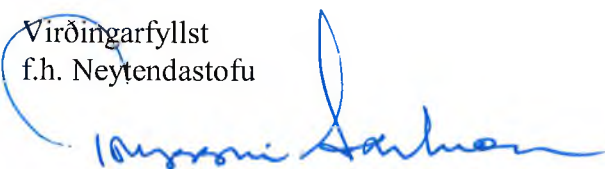
Neytendastofa vísar til umfjöllunar í upphafi umsagnarinnar þess efnis að stofnunin telji mjög óheppilegt að ekki verði tekin upp skráningarskylda sem er nauðsynleg að mati stofnunarinnar. Að öðru leyti gerir stofnunin ekki athugasemdir við ákvæði 4. gr. frumvarpsins.

Önnur sjónarmið

Um leið og Neytendastofa fagnar því að löggjafinn grípi til frekari aðgerða vegna langvarandi brota gagnvart ákvæðum laga nr. 33/2013 telur Neytendastofa nauðsynlegt að benda á að hingað til hafa aðgerðir fyrirtækja sem veita smálán falist í því að reyna að finna leið til að krefja neytendur um greiðslu kostnaðar sem ekki telst hluti af heildarlántökukostnaði og þar með árlegri hlutfallstölu kostnaðar. Óvist er hvort sú háttsemi muni breytast og telur Neytendastofa því ekki fyrirséð að frumvarp þetta muni hafa áhrif þar á. Þörf á afskiptum Neytendastofu með starfsemi og kröfum um kostnað af neytendum mun því ekki breytast með þessum aðgerðum sem hér er verið að leggja til miðað við háttsemi undangenginna ára.

Eins og áður hefur fram komið fagnar Neytendastofa þó þeirri réttarbót sem 3. gr. frumvarpsins felur í sér þar sem óvissu neytenda sem krafðir hafa verið um greiðslu kostnaðar umfram lögbundið hámark, um endurgreiðsluskyldu er eytt.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Þórunn Anna Árnadóttir
Sviðsstjóri



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 26. nóvember 2019

Minnisblað

Aðgerðir Norrænna stjórnvalda vegna smálána

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis
Frá Neytendastofu

Vísa er til þingnefndarfundar þann 7. nóvember s.l. þar sem til umræðu voru frumvarp til laga um neytendalán, 223. mál, og frumvarp til laga um starfsemi smálánafyrirtækja, 14. mál. Á fundinum gerði Neytendastofa grein fyrir umsögnum sínum um frumvörpin auk þess sem fram kom að dagana 7. og 8. nóvember væri Norrænn samráðsfundur hér á landi og m.a. hafi smálán og aðgerðir stjórnvalda vegna þeirra komið til umræðu á þeim fundi. Neðangreint er samantekt af þeim aðgerðum sem gerð var grein fyrir á fundinum og má sjá af henni að flest ríki hafa tekið annars vegar upp þak á kostnað innan lánsþess og hins vegar í vanskila-/innheimtuferli. Öll ríki, utan Íslands, kveða á um leyfisskyldu fyrir fyrirtækin. Þá er í sumum löndum tekið á greiðslufrestun eða endurnýjun lána auk þess sem unnið er að því að bæta lánshæfismat m.a. með því að koma upp almennu skuldaskráningarkerfi, sem heldur utan um heildarskuldir neytenda en ekki eingöngu vanskil.

Finnland:

Í Finnland er núna 20% hámark á ÁHK en auk þess er 150 evru þak á kostnað sem má taka á einu ári.

Finnland hefur fallið frá skráningarskyldu og tekið upp leyfisskyldu

Lagt hefur verið til að taka upp „pósítífa“ skuldskráningu lána (positiv skuldregister). Markmið er að allir lánveitendur geti séð heildarskuldstöðu neytanda sem sækir um lán og stefnt er að því að árið 2023 verði almennt skylt að skrá öll lán.

Í Finnlandi er gerð krafa um annað hvort undirritun í eigin persónu eða rafræna með viðurkenndu rafrænu auðkenni.

Síðasta lagabreyting (á sænsku)

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_230+2018.aspx

Danmörk:

Í Danmörku er til athugunar að setja 20-25% ÁHK þak en náist það ekki þá mun koma til skoðunar 40-50% þak. Auk þess að setja þurfi ítarlegri reglur um markaðsfærslu í lögum um eftirlit með viðskiptaháttum.

Tekin hefur verið upp leyfisskylda fyrir alla lánveitendur í Danmörku.

Samkvæmt dönskum lögum fær neytandi sérstaka merkingu ef hann óskar ítrekað eftir greiðslufresti. Þetta er gert til þess að koma í veg fyrir að neytandi geti tekið nýtt lán ef fyrra lán er í greiðslufresti.

Verið er að vinna í breytingum í Danmörku og því er ekki hægt að vísa til gagna.

Noregur:

Í Noregi er ekki þak á kostnaði lána. Smálán hafa ekki verið vandamál í Noregi en einfalt hefur verið að taka lán og þar í landi var sett upp pösítíf skuldaraskráning sem leiddi í ljós að neytendur voru með mjög mikið af lánum. Í Noregi er auk þess afar fullkomið vefsetur um samanburð á kostnaði lána, <https://www.finansportalen.no/>.

Í Noregi er rík krafá um annað hvort undirritun í eigin persónu eða rafræna með viðurkenndu rafrænu auðkenni. Byggir það á reglum um peningþvætti.

Svíþjóð:

Svíþjóð hefur 40% vaxtaþak en líka kostnaðarþak, sem er 100%. Það þýðir að ef neytandi tekur 1.000 SEK að láni þá er aldrei hægt að krefjast hærri endurgreiðslu en 2.000 SEK og skiptir þá engu máli hver ástæðan er. Aldrei má endurnýja lán oftari en 1 sinni.

Í Svíþjóð var þessi starfsemi áður skráningarskyld en að fenginni reynslu hefur nú verið gerð leyfisskyld.

Markaðssetning lánanna skal ekki vera „motfuld“, s.s. ekki má ýkja eða telja fram kosti slíkra lána. Þá er í gildi ákveðið merkjakerfi sem felst í því að ef ÁHK er meira en 30% á láninu þá ber lánveitanda skylda til að gefa viðvörðun. „Athugaðu að þetta er dýrt lán!“

Í Svíþjóð hefur einnig verið skoðað að lánveitandi verði sjálfur að gera raunhæft lánshæfismat á lánþeganum en ekki „kaupa“ mat frá þriðja aðila.

Síðasta lagabreyting (á sænsku)

<https://data.riksdagen.se/fil/9305D45F-DDBC-42F6-80FF-B6E3CE719EF5>

Umfjöllun Konsumentverket (sænska Neytendastofa) um smálán:

<https://www.konsumentverket.se/for-foretag/regler-per-omradebransch/finansiella-tjanster/krediter/hogkostnads krediter/>

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

Reykjavík, 6. nóvember 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán nr. 33/2013

Embætti umboðsmanns skuldara telur að frumvarpið feli í sér jákvæðar breytingar sem eru til hagsbóta fyrir neytendavernd á fjármálamarkaði. Embættið telur þó að hægt sé að ganga lengra til að betrubæta neytendavernd í samræmi við markmið frumvarpsins og mun greina frá þeim sjónarmiðum í þessari umsögn.

1. Skráningarskylda- leyfisskylda?

Embættið tekur undir athugasemd í umsögn Neytendastofu þess efnis að kveða ætti á um skráningarskyldu lánveitenda sem ekki eru leyfisskyldir á grundvelli laga nr. 161/2002 eða skráningarskyldir samkvæmt lögum nr. 118/2016. Með skráningarskyldu er verið að auðvelda Neytendastofu að sinna eftirliti, svo Neytendastofa þurfi ekki að viðhafa ítrekaða leit eftir því hvort nýir aðilar séu komnir á markað með eftirlitsskylda starfsemi.

Embættið telur samt sem áður að færa þurfi sannfærandi rök fyrir því að kveða ekki á um leyfisskyldu á starfsemi svokallaðra smálánafyrirtækja sem og annarra fyrirtækja sem bjóða upp á það sem embættið kallar skyndilán. Líkt og rakið er í skýrslu starfshópsins um starfsumhverfi smálánafyrirtækja á Íslandi, er erfitt að líta fram hjá því að þróunin annars staðar á Norðurlöndum hefur verið sú að umrædd starfsemi er almennt leyfisskyld. Í því sambandi þyrfti þó að hafa í huga það ósamræmi sem skapast gagnvart þeim lánveitendum sem veita fasteignalán og eru eingöngu skráningarskyldir.

Að mati embættisins þarf að huga að því hvernig sé best að hafa utanumhald um slíka lánveitendur til framtíðar, því ávallt geta bæst við ný fyrirtæki með slíka lánastarfsemi. Með skráningar- eða leyfisskyldu, þá er ákveðið gagnsæi um starfsemi lánveitandans, þar sem hann veitir ítarlegar upplýsingar um sína starfsemi til að fullnægja skilyrðum.

Sé það vilji löggjafans að kveða ekki á um leyfisskyldu, þá er erfitt að finna þau rök að ekki sé að lágmarki kveðið á um skráningarskyldu. Í því sambandi telur embættið að horfa ætti til 43.-45. gr. laga um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, sem fyrirmynd af ákvæðum um skilyrði skráningar, afturköllun hennar o.s.frv.

2. Árleg hlutfallstala kostnaðar

Það er skoðun embættisins að endurskoða ætti hámark á árlegri hlutfallstölu kostnaðar samkvæmt 26. gr. neytendalánalaga nr. 33/2013, og hafa það lægra neytendum til hagsbóta. Í því sambandi má vísa til Svíþjóðar þar sem hámark á árlegri hlutfallstölu kostnaðar er 40%.

Þá er ákveðinn vandi að smálánafyrirtæki hafa reynt að finna leiðir til að krefja lántakendur um kostnað sem ekki telst hluti af heildarlántökukostnaði. Það er því spurning hvort ekki sé tilefni til að taka á þeim vanda í umræddu frumvarpi til að koma í veg fyrir að lánveitendur komist fram hjá ákvæði laga um árlega hlutfallstölu kostnaðar.

3. Varðandi 3. gr. frumvarpsins – lagaskil

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins felur í sér mikla réttarvernd fyrir lántakendur en mjög mikilvægt er að það verði tekið fram í frumvarpinu hver lagaskil þessa ákvæðis séu, svo réttarstaða þeirra neytenda sem hafa tekið lán fyrir gildistöku þessa frumvarps sé alveg skýr. Að mati embættisins ætti lagaákvæðið að virka afturvirk.

Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að hafi neytandi þegar greitt kostnaðinn eigi hann rétt á endurgreiðslu samkvæmt ákvæðinu. Að mati embættisins mætti kveða skýrar á um þetta í lögnum sjálfum sem og hvaða úrræði koma til skoðunar, neiti lánveitandi að veita endurgreiðslu. Lagaskil slíks ákvæðis þyrftu jafnframt að vera skýr þar sem ætla má að ákveðinn fjöldi neytenda hafi nú þegar greitt ólögmetan kostnað til smálánafyrirtækja.

4. Upplýsingaskylda lánveitanda eftir að lánasamningur er gerður

Embættið vill koma á framfæri að einstaklingar hafa ítrekað kvartað yfir því til embættisins að fá ekki sundurliðun á kostnaði smálána, þ.e. dráttarvöxtum og innheimtukostnaði, einkum eftir að kröfur eru komnar í löginneimtu. Vissulega eru ákvæði í innheimtulögum nr. 95/2008 varðandi frum- og milliinneimtu, um skyldu til að sundurliða kostnað í innheimtuviðvörðun, en þegar mál er komið í löginneimtu, er spurning hver sé skylda lögmans til að veita slíka sundurliðun.

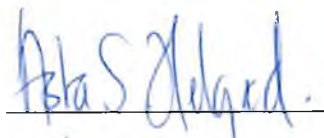
5. Markaðssetning

Embættinu þykir nauðsynlegt að löggjafinn hugi að því hvernig lagaumhverfið um markaðssetningu smálána sem og annarra svipaðra lánveitinga eigi að vera, þar sem markaðssetning er stór þáttur sem hefur áhrif á hegðun og ákvarðanir neytenda. Þetta sér embættið skýr dæmi um, í ljósi aldurs og fjölda þeirra umsækjenda sem leita til embættisins með slík lán. Að mati embættisins mætti líta til þeirra reglna sem Fjármálaeftirlitið hefur sett í Noregi varðandi markaðssetningu slíkra lána.

Þá vill embættið minnst á að í skýrslu umrædds starfshóps kemur fram að í Svíþjóð sé sérákvæði í lögum um neytendalán, sem tekur til lána þar sem árleg hlutfallstala kostnaðar er há, þess efnis að lánveitanda beri að veita neytanda sérstakar upplýsingar um áhættuna sem fylgir lántökunni.

Að lokum skal bent á mikilvægi þess að horfa á fleiri þætti en þá sem varða lög um neytendalán til að ná markmiðum frumvarpsins. Embættið er þeirrar skoðunar að koma ætti á fót miðlægum skuldagrunni hér á landi, enda sé alveg ljóst að slíkur grunnur yrði bæði lánveitendum og neytendum til hagsbóta. Þá er tilefni til að huga að kröfum um auðkenningu í fjarsölu, s.s. notkun rafrænna skilríkja, sem yrði skilyrði fyrir því að samningur um neytendalán öðlaðist gildi.

Virðingarfyllst,



Ásta S. Helgadóttir
Umboðsmaður skuldara