

Alþingi
Erindi nr. P 139/423
komudagur 25.11.2010



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 25.11.2010
Tilv. 2010/1329 - 0.0.01
PÁÁ

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um vexti og verðtryggingu o.fl. (uppgjör gengistryggðra lána o.fl.), 206. mál.

Vísað er til tölvubréfs, dags. 18. nóvember 2010, þar sem Neytendastofu var sent til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara. Neytendastofa þakkar fyrir tækifærið til að tjá sig um frumvarpið og vill koma á framfæri eftirfarandi:

2. gr. frumvarpsins, verðandi 1. mgr. 18. gr. laga um vexti og verðtryggingu

Í 2. gr. frumvarpsins, sem áætlað er að verði 1. mgr. 18. gr., segir að ef samningsákvæði um vexti eða annað endurgjald teljist ógild skuli peningakrafan bera vexti skv. 1. másl. 4. gr. Hið sama eigi við ef samningur hafi kveðið á um verðtryggingu skuldar samhliða vaxtaákvæðum og annað tveggja sé ógilt, þá skuli bæði ákvæði samningsins um vexti og verðtryggingu fara eftir því sem kveðið sé á um í 4. gr.

Lög um neytendalán, nr. 121/1994, eiga við um lánsamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Lögunum er ætlað að styrkja stöðu neytenda enda hefur lánveitandinn í slíkum samningum alla jafna sterkari samningsstöðu. Lögin gera almennt ráð fyrir að lánveitandi beri hallan af ófullnægjandi samningsgerð. Þannig er í 14. gr. laganna kveðið á um það að lánveitanda sé eigi heimilt að innheimta vexti eða annan lántökukostnað sé það ekki tilgreint í lánsamningi. Þá er í 15. gr. um það fjallað að veiti lánveitandi neytenda ekki þær upplýsingar sem kveðið er á um í 6. gr., sbr. 5. gr., laganna geti það bakað honum skaðabótaábyrgð.

Neytendastofa telur að skýra þurfi betur í frumvarpinu hvenær ákvæði samnings um vexti eða verðtryggingu teljist ógild. Sé um að ræða óvandaða samningsgerð eða mistök við samningsgerðina sem rekja má að fullu til lánveitanda og leiða til þess að lánveitanda eigi ekki að vera heimilt að innheimta vexti eða annan lánskostnað, skv. 14. gr. laga um neytendalán, telur stofnunin mikilvægt að lögbundin réttindi neytenda séu virt. Með öðrum orðum telur stofnunin mikilvægt að ákvæði 1. mgr. 18. gr. laga um vexti og verðtryggingu, skv. 2. mgr. frumvarpsins, og ákvæði 14. gr. laga um neytendalán stangist ekki á.

Af framangreindum ástæðum leggur því Neytendastofa til að orðalag ákvæðisins verði

þannig: „Ef samningsákvæði um vexti eða annað endurgjald fyrir lánveitingu eða umliðun skuldar eða dráttarvexti teljist ógild að lögum eða samkvæmt dómáfordæmi skal peningakrafan bera vexti skv. 1. málslíð 4. gr., [...]“.

Neytendastofa hefur tekið ákvarðanir í málum vegna skorts á upplýsingum í neytendalánssamningum. Í máli sem leiddi til ákvörðunar nr. 34/2010 var Lýsing talin brjóta gegn ýmsum ákvæðum, bæði laga um neytendalán og laga um óréttmæta viðskiptahætti, þar sem upplýsingar skorti í skilmála lánsins. Samningurinn var að hluta í íslenskum krónum og að hluta í erlendri mynt en þess var ekki getið að íslenskur hluti lánsins væri verðtryggður eða að vextir af íslenskum hluta lánsins væru breytilegir. Niðurstaða Neytendastofu var því sú að Lýsing hefði ekki heimild til innheimtu verðbóta af íslenskum hluta lánsins eða til að breyta vöxtum af íslenskum hluta lánsins frá því sem fram kom í samningsgögnum. Tekið skal fram að málinu var áfrýjað til áfrýjunarnefndar neytendamála og er málið þar til meðferðar.

Í framhaldi af ofangreindu er rétt að taka fram að í kjölfar efnahagshrunsins og umfjöllunar um ólögmæti gengistryggðra lána bærust Neytendastofu kvartanir frá neytendum um lögmæti lánanna. Í lögum um neytendalán er hvorki ákvæði sem mæla fyrir um eða koma í veg fyrir slíka verðtryggingu og því tók stofnunin ekki afstöðu til þess. Þrátt fyrir það telur stofnunin afar mikilvægt að gætt sé að meginreglum laga um neytendalán við uppgjör þeirra samninga sem nú hafa verið dæmdir ólögmætir.

2. gr. frumvarpsins, verðandi 1. málsl. 5. mgr. 18. gr. laga um vexti og verðtryggingu

Í ákvæði 2. gr. frumvarpsins, sem ætlað er að verða að 5. mgr. 18. gr., segir í 1. málsl: „*Kröfuháfa ber að endurgreiða skuldara þá fjárhæð sem hann hefur þannig ranglega af honum haft vegna ólögmætra vaxta og/eða verðtryggingar.*“ Í því ákvæði sem ætlað er að verða 9. mgr. 18. gr. segir hins vegar í 2. málsl. „*Sé aðili enn skuldari skal mismunur greiðslna færður á höfuðstól láns eða dreginn frá honum samkvæmt öðrum ákvæðum þessarar greinar.*“ Neytendastofu virðist vera misræmi í því þar sem annars vegar er gert ráð fyrir endurgreiðslu en hins vegar gert ráð fyrir að ofgreiðsla sé færð til lækkunar eftirstandandi skuldar.

Af þeirri ástæðu þykir réttara að segja í ákvæðinu að löggjafinn heimili berum orðum slíka skuldajöfnun: „*Sé aðili enn skuldari er lánveitanda heimili skuldajöfnun og skal mismunur greiðslna færður á höfuðstól láns eða dreginn frá honum samkvæmt öðrum ákvæðum þessarar greina.*“

2. gr. frumvarpsins, verðandi 4. málsl. 5. mgr. 18. gr. laga um vexti og verðtryggingu

Í II. kafla laga um neytendalán er fjallað um þær upplýsingar sem lánveitanda er skylt að veita neytanda. Þær breytingar sem gerðar eru með frumvarpinu á lánnum sem tengd hafa verið gengi erlendra gjaldmiðla fela í sér breytingar á þeim upplýsingum sem lánveitanda hefur verið skylt að veita neytendum við samningsgerðina.

Með 2. gr. frumvarpsins, því sem ætlað er að verða ákvæði 4. málsl. 5. mgr. 18. gr., virðist ekki gert ráð fyrir því að gerður sé nýr samningur við neytendur, eða kveðið á um sambærilega upplýsingaskyldu og í II. kafla laga um neytendalán, vegna hins breytta uppgjors. Neytendastofa telur afar mikilvægt að lánveitendum verði gert skylt að afhenda neytendum þær upplýsingar sem krafa er gerð um í lögum um neytendalán svo neytendur tapi

ekki rétti skv. lögnum.

Unnt væri að setja t.d. inn í ákvæðið til bráðabirgða að við breytingu lána sem lögum þessum er ætlað að ná til skuli upplýsingar veittar að nýju í samræmi við ákvæði laga um neytendalán.

Neytendastofu hafa borist fyrirspurnir frá neytendum vegna þessa þar sem númeri samnings hefur verið breytt en neytendum ekki afhent afrit hins nýja samnings.

3. gr. frumvarpsins, verðandi ákvæði X. til bráðabirgða laga um vexti og verðtryggingu

Í a. lið 3. gr. frumvarpsins, sem ætlað er að verða ákvæði X. til bráðabirgða, er að finna sérákvæði um húsnæðislán til neytenda. Í lokamálslið ákvæðisins segir *Ákvæði þetta tekur jafnframt til lánsamninga og eignarleigusamninga sem einstaklingar hafa gert við fjármálafyrirtæki, [...], vegna kaupa á bifreið til einkanota*. Neytendastofa telur lokamálslið ákvæðisins ekki vera í samræmi við ákvæðið, þar sem annars vegar er fjallað um húsnæðislán en hins vegar samninga vegna kaupa á bifreið til einkanota. Æskilegt er að lög séu skýr og því er lagt til að síðasti málsliður ákvæðisins verði gerður að sjálfstæðri grein verðandi laga.

3. gr. frumvarpsins, verðandi ákvæði XV. til bráðabirgða laga um vexti og verðtryggingu

Í f. lið 3. gr. frumvarpsins, sem ætlað er að verða ákvæði XV. til bráðabirgða, er í 1. másl. fjallað um það ef lánveitandi leysi til sín *veðsetta eign skuldara* skuli skuldari greiða eftirstöðvar skv. eftirfarandi skilmálum. Í skilmálum er hins vegar eingöngu fjallað um *bifreið*. Stofnunin telur að umorða þurfi ákvæðið svo tekið sé af allan vafa um það hvort því sé ætlað að taka til uppgjörs lánsamninga allra veðsettra eigna, þ.m.t. húsnæðis, eða eingöngu til bifreiða eða annarra sambærilegra lausafjármuna.

Aðrar skilmálabreytingar en þær sem fjallað er um í frumvarpinu

Í samræmi við eftirlitshlutverk sitt hefur Neytendastofa á undanförunum árum tekið til úrlausnar og ákvörðunar ágreiningsmál milli neytenda og lánveitenda er varða lög um neytendalán og lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, með síðari breytingum.

Neytendastofa telur mikilvægt að gætt verði að því að samhliða breytingum sem verða heimilaðar á lánnum neytenda samkvæmt ákvæðum frumvarpsins verði ekki gerðar aðrar breytingar á skilmálum lánsins sem geti verið í andstöðu við lögvarin réttindi neytenda. Af reynslu undanfarinna ára þykir rétt að taka þetta sérstaklega fram hér og jafnframt vill stofnunin benda á eftirfarandi dæmi til stuðnings þessu sjónarmiði.

Neytendastofa hefur fengið ábendingar um að einhver fjármögnunarfyrirtæki hyggist endurreikna bæði gengistryggðan hluta og verðtryggðan íslenskan hluta þeirra lána sem voru að hluta gengistryggðir og að hluta verðtryggðir í íslenskum krónum. Lánið verði í þeim tilvikum gert að fullu óverðtryggt í íslenskum krónum. Í sumum tilvikum mun sá hátturinn koma betur út fyrir neytendur en í öðrum tilvikum kemur það mun verr út. Að mati Neytendastofu ætti annað hvort að gefa hverjum og einum neytanda kost á að velja hvort hann vilji að lánið verði óverðtryggt í heild sinni, hafi hluti þess verið verðtryggður, eða hvort eingöngu sé gerð breyting á gengistryggðum hluta lánsins.

Í frumvarpinu er, eins og áður hefur komið fram, fjallað um það að ef samningur kveði á um verðtryggingu skuldar samhliða vaxtaákvæðum og annað tveggja sé ógilt skuli ákvæði samnings um vexti fara eftir því sem kveðið er um í 4. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Neytendastofa fær ekki að fullu séð hvort ákvæðinu sé ætlað að fjalla um ofangreint álitaefni þar sem um blandaða samninga er að ræða. Neytendastofa telur mikilvægt, í ljósi ofangreinds og ákvæða laga nr. 57/2005, að í frumvarpinu verði kveðið sérstaklega á um að óheimilt verði að gera aðrar breytingar á skilmálum lánsins en kveðið er á um í frumvarpinu án vitundar og upplýsts samþykkis neytanda.

Vegna þessa liðar ítrekar stofnunin mikilvægi þess að neytendum séu veittir nýir skilmálar þar sem gefnar er upplýsingar um breytt kjör, svo hver og einn neytandi geti farið yfir skilmála sína.

Upplýsingaskylda lánveitenda til framtíðar – de lege ferenda

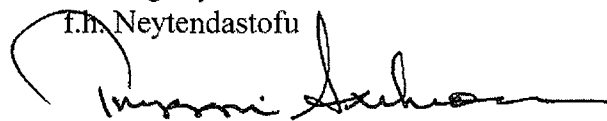
Neytendastofa hefur hvatt neytendur til þess að kynna sér ávallt skilmála áður en gengist er að láni eða viðskiptum. Til þess verður að gera kröfu að skilmálar lána séu skýrir, og neytendum séu afhentir skilmálarnir og lánveitendur uppfylli upplýsingaskyldu skv. lögum um neytendalán. Neytendastofa hefur á undanförmum þremur árum fengið ýmis mál til umfjöllunar er varða staðlaða skilmála sem lánafyrirtæki nota í viðskiptum við neytendur. Stofnunin sendi þáverandi viðskiptaráðherra bréf um þetta efni dags. 20. júní 2008 um „staðlaða skilmála fjármálafyrirtækja og viðskiptahætti – veðlán“. Neytendastofa telur að þau sjónarmið sem þar koma fram séu enn í fullu gildi og rétt sé að fram fari heildarskoðun á skilmálum sem tíðkast hér á landi í lánveitingum til neytenda. Þrátt fyrir framangreinda ábendingu er stofnuninni ekki kunnugt að slík vinna sé hafin sem er þó brýnt að gera að mati stofnunarinnar.

Á árinu 2011 er þess að vænta að endurskoðun laga um neytendalán fari fram m.a. vegna endurskoðarar tilskipunar ESB um þetta efni. Í ársskýrslu stofnunarinnar sem gefin var út í mars s.l. er m.a. fjallað um nauðsyn þess að upplýsingagjöf til neytenda verði bætt og þar verði tekið sérstaklega mið af séríslenskum aðstæðum, s.s. verðtryggingu o.fl. Í meðfylgjandi fylgiskjali er að finna umfjöllun og hugmyndir um hvernig unnt væri að bæta slíka upplýsingaskyldu til neytenda til framtíðar. Það er von stofnunarinnar að dýrkeypt reynsla við gerð lánaskilmála til neytenda leiði til þess að heildar endurskoðun fari fram eins og lagt var til í framangreindu bréfi stofnunarinnar.

Neytendastofa er reiðubúin til að veita allar nánari upplýsingar ef þess er óskað.

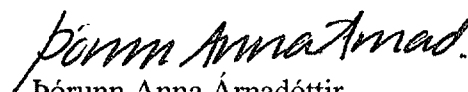
Virðingarfyllst

f.h. Neytendastofu



Tryggvi Axelsson

Forstjóri

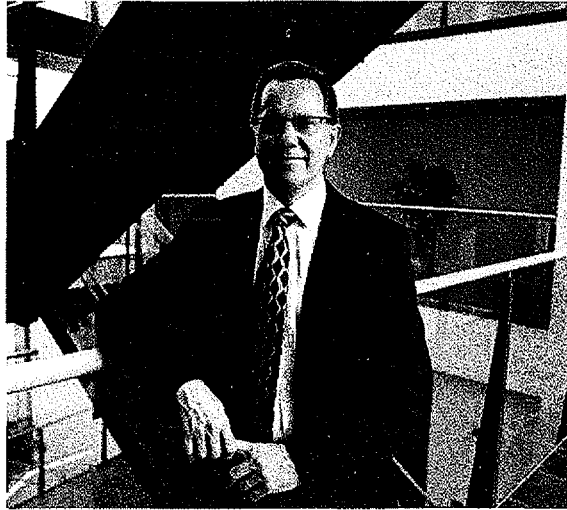


Þórunn Anna Árnadóttir

Sviðsstjóri

1. ÁHERSLUR NEYTENDASTOFU

Réttindi og öryggi neytenda eru hornsteinar að starfi Neytendastofu. Undanfarið ár hefur verið mikið álag á Neytendastofu vegna fyrirspurna og erinda frá neytendum sem leita réttar síns í vaxandi mæli. Mjög erindi og umkvartanir neytenda hafa beinst gegn viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja og þá einkum að sammingsákvæðum í lánsamningum sem fyrirtækin gera við neytendur. Mikil eftirspurn hefur einnig verið frá neytendum eftir ráðgjöf og aðstoð vegna vandkvæða og vandamála sem mæta í viðskiptum við seljendur vöru og þjónustu.



Tryggvi Axelsson, forstjóri

Neytendastofu er falið yfirgripsmikið hlutverk við framkvæmd laga og eftirlit á fjölbreytilegum sviðum viðskiptalífsins. Í þessari ársskýrslu er að finna yfirlit um starfið á árinu 2009. Fyrst er þó hér að finna stutta umfjöllun um nokkur áhersluatriði í starfi Neytendastofu á árinu 2009.

Réttindi neytenda

Neytendum eru veitt margvísleg réttindi í löggjöf á sviði neytendaverndar. Í lögum veitir löggjafinn ýmsum hagsmunum neytenda vernd, þ.e. hagsmunum er varða fjárhagslega hagsmuni neytenda sem og hagsmunum er varða öryggi, líf þeirra og heilsu. Á árinu varð áframhaldandi fjölgun á málum er varða neytendalán og önnur fjárhagsleg réttindi neytenda. Gengishrun íslensku krónunnar hefur valdið miklum skuldavanda fyrir heimili og neytendur í landinu. Neytendastofu er falin framkvæmd laga um neytendalán en þau lög byggja á tilskipun Evrópusambandsins um sama efni. Reynsla Neytendastofu á liðnu ári sýnir að auka þarf enn meir upplýsingagjöf við lánveitingar til neytenda heldur en gert er ráð fyrir í núverandi löggjöf um neytendalán. Upplýsingagjöf hér á landi verður einnig að miða við aðstæður á Íslandi til viðbótar við grunnupplýsingar um vexti og venjubundinn kostnað neytenda við lántöku eins og kveðið er á um í tilskipun ESB um neytendalán og lögum um neytendalán sem eru íslensk innleiðing á ákvæðum tilskipunarinnar. Nauðsynlegt er að setja ákvæði í lög um neytendalán og taka upp starfshætti þar sem við upplýsingagjöf vegna lánveitinga til íslenskra neytenda sé tekið fullt mið af þeim séraðstæðum sem eru á Íslandi. Séraðstæðurnar sem hér um ræðir eru í fyrsta lagi hin

umfangsmikla notkun á *verðtryggingu* höfuðstóls á neytendalánnum sem kemur til viðbótar venjulegum vöxtum og lántökukostnaður sem hækkar fjárhæð endurgreiðslu frá neytendum á gjalddaga lánsins. Verðtrygging lána hefur tíðkast hér á landi allt frá setningu Ólafslaga árið 1979 en við setningu laga um neytendalán, sbr. lög nr. 121/1994, var ekki tekið tillit til þessarar sérstöðu varðandi upplýsingagjöf til neytenda heldur voru aðeins grunnreglur Evróputilskipunarinnar innleiddar hér á landi um upplýsingaskyldu varðandi vexti og lántökukostnað. Í tilskipun ESB er ekki gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi varðandi verðtryggingu höfuðstóls lána og því verður að setja inn séríslensk ákvæði um upplýsingagjöf til neytenda sem taki mið af lögum um verðtryggingu höfuðstóls á lánnum. Augljóst er að þegar slík lán eru veitt er nauðsynlegt að fjármálafyrirtæki sem veitir lán leggi fram ítarlegar upplýsingar um þróun verðtryggingar á undanförunum áratugum frá upphafi verðtryggingar á höfuðstól lána. Aðeins þannig geta neytendur tekið upplýsta ákvörðun hvort rétt sé að taka lán með slíkri verðtryggingu höfuðstóls eða ekki. Aðrar upplýsingar væri einnig nauðsynlegt að leggja fram sem hafa áhrif á ákvörðun á hvort lán skuli tekið og mat á greiðslugetu, s.s. nánari upplýsingar um þróun launavísitölu og fasteignaverðs. Forsenda þess að hægt verði að stunda ábyrga fjármálaráðgjöf við lánveitingar til neytenda, er að framfari raunsætt mat á greiðslugetu og gert sé raunhæft greiðslumat fyrir neytendur.

Í skýrslu sem Neytendastofa afhenti viðskiptaráðherra 5. október 2006 er að finna ítarlegar tillögur um gerð og útreikning á *neysluviðmiði* fyrir íslensk heimili. Brýnt er að stjórnvöld taki nú upp mál þetta og leggi til fjármuni þannig að Neytendastofa geti unnið og birt neysluviðmið sem unnt er að styðjast við hér á landi. Upplýsingagjöf af því tagi sem hér hefur verið nefnd samhliða ábyrgri fjármálaráðgjöf þarf í framtíðinni að verða hluti af venjulegri og lögbundinni upplýsingagjöf til neytenda af hálfu fjármálafyrirtækja. Bitur reynsla frá bankahrúni sýnir enn betur en áður hversu mikilvægt er fyrir neytendur að fá upplýsingar sem hér hefur verið rætt um og að þeir geti byggt ákvarðanir um greiðslugetu á opinberu neysluviðmiði. Verði lántaka í framtíðinni aftur heimiluoð í erlendri mynt er einnig nauðsynlegt að efla mjög upplýsingagjöf til neytenda um *gengisáhættu* og hversu nauðsynlegt er að samband sé á milli öflunar tekna í tiltekinni mynt og gerðar skuldbindinga í þeirri tilteknu mynt. Auk þess er eðlilegur þáttur við ráðgjöf og upplýsingar til neytenda sem hyggjast taka lán í erlendri mynt að leggja fram upplýsingar um gengisþróun undangenginna ára eða áratuga, allt eftir lengd á því láni sem neytendur hyggjast taka. Reyndar má segja að efla verði stórlega á næstu árum almennt *fjármálalæsi* hér á landi og hefja slíkt starf strax í grunnskólum og efla neytendafræðslu eins og unnt er. Neytendastofa hefur frá því á árinu 2007 starfrækt neytendafræðsluráð þar sem lögð hafa verið drög að eflingu slíkrar fræðslu hér á landi. Mikill vandi er að í grunnskólum er ekki starfandi félag lífsleiknikennara sem getur unnið að framgangi neytendafræðslu í skólum. Áfram mun Neytendastofu þó vinna að því að fá kennara og kennaraskóla í lið með sér

Þannig að í framtíðinni verði unnið skipulega að slíkum málum í skólum landsins. Þar er mikið og þarft verk fyrir höndum og árangur næst ekki nema með samstarfi við kennarastéttina og skólustjórmenntur.

Neytendastofa beiðdi þeim tilmælum til viðskiptaráðherra árið 2008, vegna aðkomu og yfirferðar á lánessamningum, að sett yrði nefnd til að yfirfara stöðluð samningsákvæði í neytendalánasamningum. Énn hefur slík nefnd ekki verið skipuð. Þegar lítið er hins vegar yfir mál sem komið hafa til kasta Neytendastofu á árinu 2009 er alveg ljóst að full þörf er á að farið sé skipulega yfir stöðluð samningsákvæði í lánessamningum sem hér á landi eru notaðir m.t.t réttinda neytenda til að tryggja eins og unnt er að skilmálar séu gagnsæir og auðskiljanlegir.



Fjárhagslegir hagsmunir neytenda eru nú einnig verndaðir í lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu á ýmsum öðrum sviðum, s.s. er þeir kaupa vörur. Daglega eru birtar auglýsingar sem ætlað er að hafa áhrif á þá með margvíslegum tilboðum og yfirlýsingum frá seljendum vöru og þjónustu, í því skyni að hafa áhrif á innkaup neytenda og eftirspurn. Mikilvægt er að viðskiptahættir séu í fullu samræmi við gildandi lög og ekki sé beitt villandi eða blekkjandi viðskiptaháttum gagnvart neytendum. Framfylgd laga um vernd neytenda að þessu leyti er viðvarandi verkefni hjá Neytendastofu og beitir hún sektum ef brot eru alvarleg.

Grunnur að aðild Íslands að hinum sameiginlega Innri markaði í Evrópu er samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið. Aðildin krefst þess að Neytendastofa taki þátt í viðtæku samstarfi stjórnvalda á EES-svæðinu og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Mikil áhersla hefur verið lögð á undanförunum árum á að styrkja rétt neytenda til viðskipta yfir landamæri EES-ríkjanna og gera viðskipti þeirra auðveld og örugg. Mikið starf hefur verið unnið en margt er enn óunnið í þeim efnum. Kannanir innan ESB hafa sýnt að í sex tilvikum af tíu neita seljendur vöru að eiga viðskipti við neytendur ef þeir eru eldki búsettir í sama ríki og verslunin er staðsett. Nauðsynlegt er að auka traust í viðskiptum vefverslana og gera þá framkvæmd alla auðveldari og takmarka óþarfa kostnað neytenda velji þeir að eiga viðskipti með þessum hætti. Áfram verður unnið að því að auðvelda viðskipti yfir landamæri og hér gæti Ísland hæglega tekið forystu með margvíslegum hætti enda stendur tölvutækni í viðskiptum framarlega samanborið við mörg önnur ríki á Innri markaðnum. Það er einnig skýlaus réttur neytenda að geta haft fjölbreytt val þegar tekin er ákvörðun um viðskipti og stuðlar það einnig að virkri samkeppni sem er öllum til hagsbóta.