

Alþingi  
Erindi nr. P 141/321  
komudagur 2. 11. 2012



CONSUMERS ASSOCIATION OF ICELAND  
ASSOCIATE MEMBER OF IC, BEUC and ICRT

NEYTENDASAMTÖKIN

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

HVERFISGÖTU 105  
101 REYKJAVÍK

SÍMI 545 1200  
FAX 545 1212  
Netfang ns@ns.is  
www.ns.is

Reykjavík, 2. nóvember 2012.

**Efni: Umsögn Neytendasamtakanna við frumvarp til laga um neytendalán, 220. mál.**

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp þetta átti fulltrúi Neytendasamtakanna sæti í nefndinni sem samdi frumvarpið. Jafnframt kom fulltrúi samtakanna á fund efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarpsins hinn 2. maí sl. og reifaði þar ýmis sjónarmið samtakanna varðandi frumvarpið. Þá er um að ræða tilskipun þar sem að mestu er krafist fullrar samræmingar og svigrúm aðildarríkja til fráviks því takmarkað. Að því sögðu vilja Neytendasamtökin þó gera nokkrar athugasemdir við ofangreint frumvarp. Þær athugasemdir sem hér fara á eftir eru að nokkru leyti þær sömu og samtökin sendu frá sér hinn 9. maí sl., en jafnframt hefur frumvarpið tekið nokkrum breytingum frá því það var lagt fram í vor, og taka athugasemdir samtakanna einnig mið af því.

**Um 1., 2., og 5. mgr. 10. gr.:** Í 10. gr. er kveðið á um skyldu til gerðar lánsþæfis- og greiðslumats fyrir lántöku. Um er að ræða nýmæli í lögum en Neytendasamtökin hafa lengi barist fyrir því að settar verði reglur um skyldu til greiðslumats enda stuðli það að ábyrgum lánveitingum og geti komið í veg fyrir óhóflega og óraunhæfa skuldsetningu. Telja samtökin því afar brýnt að settar verði skýrar reglur um hvernig greiðslumat skuli fara fram, en til að ákvæðið nái markmiði sínu þarf að vera vandað til slíks mats og jafnframt afar mikilvægt að miðað sé við raunhæfan framfærslukostnað. Telja samtökin því mikilvægt að reglugerð sú sem rætt er um í 3. mgr. 10. gr. verði sett samhliða lögunum þannig að leikreglur varðandi greiðslumat séu frá upphafi skýrar.

**Um 1. málslíð 3. mgr. 10. gr.:** Í 1. málslíð þessa ákvæðis er kveðið á um að óheimilt sé að veita lán ef mat á lánsþæfi eða greiðslumat leiðir í ljós að lántaki hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum með lánið. Þrátt fyrir þetta bannákvæði segir í athugasemdum með greininni að í frumvarpinu sé ekki tekin afstaða til stöðu lánssamninga þegar lánað er án þess að lánsþæfismat og greiðslumat ef við á hafi farið fram eða ef lántaki hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til að standa í skilum, heldur sé dómstólum falið að móta framkvæmd á því sviði. Neytendasamtökin gera athugasemdir við þetta og telja réttara að með einhverjum

hætti verði kveðið á um afleiðingar þess fyrir lánveitanda vanræki hann þá skyldu sína að framkvæma lánshæfis- og greiðslumat eða ef lántaki hefur augljóslega ekki fjárhagslega burði til lántökunnar en lán er allt að einu veitt. Að mati samtakanna er ekki nægjanlegt að mögulegt sé að leggja á stjórnvaldssektir í slíkum tilvikum, sbr. d- og e-lið 1. mgr. 30. gr., heldur þurfi jafnframt að kveða á um áhrif þessa á samning milli lántaka og lánveitanda.

Sé vanrækt að gera lánshæfis- og greiðslumat þrátt fyrir skýra lagaskyldu þess efnis er það mat samtakanna að skuld neytanda eigi einfaldlega að falla niður, enda hlýtur lánveitanda, sem sterkari aðilanum í samningssambandinu, að vera í lófa lagið að framkvæma slíkt mat. Vanræki hann hins vegar þá skýru lagaskyldu ætti það að hafa áhrif á lánssamninginn sjálfan.

Svipuð sjónarmið eiga að mati samtakanna við sé staðan sú að lántaki sé augljóslega ekki fær um að standa í skilum og ætti að taka skýrar á afleiðingum þess í lagatextanum sjálfum. Fordæmi eru fyrir slíkum lagaákvæðum í lagaumgjörð um lánveitingar, en hér má nefna 2. mgr. 7. gr. laga um ábyrgðarmenn nr. 32/2009 en þar segir: *Ábyrgðarmaður skal vera skaðlaus af vanrækslu lánveitanda á tilkynningar skyldu skv. 1. mgr. og ef vanræksla er veruleg skal ábyrgð falla niður.* Að mati Neytendasamtakanna væri rétt að setja viðlíka viðmiðunarreglur í 3. mgr. 10. gr. þegar sú aðstaða er uppi að lántaki geti augljóslega ekki staðið í skilum með lán. Slíkt er ekki síst mikilvægt þegar horft er til þess að gert er ráð fyrir að neytendur geti leitað með ágreining til Úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki, sbr. 2. mgr. 33. gr., og reikna má með að fyrir nefndinni reyni á 10. gr. Hins vegar er vandséð, sé ekkert tekið á því í frumvarpinu hvernig fari með lánssamninga vanræki lánveitandi þessa lagaskyldu sína eða veiti ógjaldfærum aðilum lán, og dómstólum þess utan látið eftir að móta framkvæmdina, hvernig nefndin geti tekið afstöðu í málum sem varða 1. málslið 3. mgr. 10. gr.

**Um 3. málslið 3. mgr. 10. gr.:** Hér er kveðið á um að lánveitandi beri ekki ábyrgð á því ef lántaki framvísar röngum upplýsingum vegna framkvæmdar lánshæfis- eða greiðslumats, nema hann viti, eða eðlilegt þyki með tilliti til aðstæðna að hann hafi mátt vita, að upplýsingarnar séu rangar. Eins og segir í athugasemdum samtakanna við 1. málslið 3. mgr. 10. gr. er nokkuð óljóst hvað ábyrgð á slíkum upplýsingum felur í raun í sér hvað varðar stöðu lánssamningsins, en Neytendasamtökin eru í sjálfu sér ekki ósammála því að lántakar sjálfir beri ábyrgð á því veiti þeir vísitandi rangar upplýsingar um fjárhagsstöðu sína.

Hins vegar, eins og áður segir, er afar brýnt að sett verði reglugerð um framkvæmd lánshæfis- og greiðslumats, og þá er jafnframt brýnt að í þeirri reglugerð verði kveðið á um afar vandaða framkvæmd þannig að t.a.m. greiðslumat byggi aðallega á opinberum gögnum á borð við neysluviðmið, skattframtöl og veðbókarvottorð en ekki gögnum sem lánveitanda er ómögulegt að sannreyna. Í VI. kafla athugasemda með frumvarpi þessu segir hins vegar „*Upplýsingaöflun lántaka [sic] byggist á fyrirframsamþykki lántaka og jafnvel í sumum tilfellum eingöngu á gögnum sem lántaki leggur fram sjálfur. Lánveitandi er ekki alltaf í aðstöðu til þess að sannreyna áreiðanleika upplýsinga sem lántaki leggur fram og er í þeim tilfellum ósanngjarn að lánveitandi sé látinn líða fyrir það ef lántaki leggur fram rangar upplýsingar sem lánshæfis- eða greiðslumat er byggt á.*“ Neytendasamtökin setja ákveðinn fyrirvara við þessa athugasemd, enda hefur áður nefnd reglugerð ekki verið sett og því vafasamt að tala um að lánshæfis- og greiðslumöt byggi í sumum tilfellum eingöngu á gögnum sem lántaki leggi fram sjálfur, enda liggur ekki enn fyrir við hvaða gögn skuli notast við slík möt. Eins og áður sagði binda samtökin vonir við að

framkvæmd lánsþæfis- og greiðslumata verði það vonduð að ekki reyni á þetta ákvæði.

**Um 18. gr.:** Í þessari frumvarpsgrein eru settar skorður við því hvað lánveitendur mega krefja neytendur um hátt uppgreiðslugjald vegna greiðslu fyrir gjalddaga. Í greininni er lagt til að fylgt verði þeim hámarksupphæðum (1% eða 0,5% ef minna en ár er eftir af lánstíma) sem tilskipunin kveður á um. Aðildarríkjum er hins vegar heimilt að kveða á um lægri mörk uppgreiðslugjalds. Neytendasamtökin hafa um árábil barist gegn töku svokallaðs uppgreiðslugjalds og talið það fela í sér óeðlilega hindrun á fjármálamarkaði. Hinn 20. febrúar sl. sendi stjórn samtakanna frá sér ályktun þar sem fram kemur sú krafa að uppgreiðslugjald vegna neytendalána verði bannað. Hér með er þessi krafa ítrekuð og hvatt til þess að heimildin um að ákvarða lægra hámark uppgreiðslugjalda verði nýtt.

**Um 21. gr.:** Í umsögn sinni frá 9. maí sl. gerðu Neytendasamtökin eftirfarandi athugasemd: „Í þessari frumvarpsgrein er fjallað um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Við samningu frumvarpsins var ákveðið að láta gildissvið þess einnig ná til fasteignalána, en það er í samræmi við núgildandi lagaumhverfi en lög nr. 121/1994 um neytendalán ná einnig til fasteignalána, enda væru slík lán ella í ákveðnu tómarúmi. Hins vegar má ekki líta framhjá því að íslensk fasteignalán njóta ákveðinnar sérstöðu þar sem alla jafna er um verðtryggð lán að ræða, en verðtrygging lána með slíkum hætti tíðkast óviða. Tilgangurinn með árlegri hlutfallstölu kostnaðar er sá að gera neytendum kleift að bera saman ólík lán og meta útfra árlegri hlutfallstölu kostnaðar hvers kyns lán kunnir að vera þeim hagstæðast. Í 3. mgr. 21. gr. er hins vegar gert ráð fyrir því að sé um verðtryggt lán að ræða skuli ganga út frá því, við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, að verðlag, vextir og önnur gjöld haldist óbreytt til loka lánstímans. Verður að telja að heldur óraunhæft sé að ætla að verðbólga verði 0% út lánstímann ef lán er t.a.m. tekið til 40 ára. Gerir þessi regla því það að verkum að ekki er raunhæft að bera saman óverðtryggð og verðtryggð lán út frá árlegri hlutfallstölu kostnaðar, enda hlyti slíkur samanburður alltaf að vera verðtryggða láninu í hag. Ljóst er að ekki er hægt að gera nákvæma verðbólguáætlun til langs tíma, en til að árleg hlutfallstala kostnaðar þjóni tilgangi sínum telja Neytendasamtökin þó mikilvægt að fundinn verði einhver raunhæfari grundvöllur til útreiknings hennar þegar um verðtryggð lán er að ræða. Mætti skoða ýmsar leiðir í því sambandi, t.a.m. að miða við meðaltalsverðbólgu undanfarinna ára, verðbólguþá Seðlabankans eða verðbólguþá markmið. Hvaða leið sem verður fyrir valinu er svo mikilvægt að gæta þess að reglur verði skýrar, og þannig að allir lánveitendur noti sömu aðferðir við útreikning, þannig að samanburður lána frá mismunandi lánveitendum verði raunhæfur.“

Samtökin standa við ofangreindar athugasemdir en telja það þó vissulega skref í rétta átt hvað þetta varðar að nú er í **25. gr.** frumvarpsins að finna ákvæði um sérstaka upplýsingaskyldu lánveitenda í tengslum við veðlán. Neytendasamtökin teldu þó réttara að 25. gr. yrði bætt við 21. gr., sem 4. mgr. og áfram, fremur en að láta hana standa sem sérstaka grein, enda fellur efni hennar að innihaldi 21. gr., og hætt er við að væntanlegir lántakendur átti sig ekki á samhengi þessara tveggja greina.

**Um 26. gr.:** Neytendasamtökin eru mjög hlynnt því að sett verði hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar eins og lagt er til í þessu ákvæði, enda vandséð hvernig böndum verður komið yfir starfsemi svokallaðra smálánafyrirtækja eftir öðrum leiðum. Þá verður talið að hámarkið sem lagt er til, sumsé 50% auk stýrivaxta, veiti

meira en nægilegt svigrúm þegar kemur að eðlilegum lánaviðskiptum, en miðað við könnun Neytendasamtakanna virðist þetta nokkuð hátt hámark miðað við það sem tíðkast í sumum öðrum Evrópulöndum, en hámarkið mun vera allt frá 6% eftir því um hvernig lán er að ræða. Raunar telja Neytendasamtökin að það hámark sem lagt er til sé of hátt og hvetja til þess að lagt verði í frekari útreikninga á því hvað sé eðlilegt hámark á heilbrigðum lánamarkaði, og jafnframt að skoðað verði hvort ekki sé rétt að hafa prósentuhlutfallið mismunandi eftir því hvort um er að ræða t.a.m. námslán, fasteignalán eða neyslulán, en slík tilhögun tíðkast í einhverjum ESB-landanna. Þá þarf jafnframt að kanna betur, þar sem gert er ráð við 0% verðbólgu við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar þegar kemur að verðtryggðum lánum, sbr. 3. mgr. 21. gr., hvernig verðtryggðu lánin falli að þessari reglu um hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar.

Þá verður ekki séð að Neytendastofu sé veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn þessu ákvæði, en 26. gr. er ekki meðal þeirra ákvæða sem talin eru upp í 30. gr. frumvarpsins, og virðist þar um tæmandi talningu að ræða. Gera samtökin ráð fyrir að hér sé um mistök við frumvarpsgerðina að ræða og er því vakin athygli á þessu, en til að ákvæðið þjóni tilgangi sínum hlýtur að vera afar mikilvægt að efirlit með ákvæðinu, sem og lögunum í heild, sé virkt og að vald- og sektarheimildir séu til staðar.

**Um seðilgjöld:** Í frumvarpi þessu er ekkert fjallað um seðilgjöld (einnig nefnd tilkynningar- eða greiðslugjöld á greiðsluseðlum) vegna afborgana af neytendalánnum. Neytendasamtökin könnuðu fjárhæð slíkra gjalda samkvæmt verðskrá lánveitenda hinn 1. nóvember sl.:

Greiðslumöguleikar	Arionbanki	Íslandsbanki	Landsbankinn	MP banki	Sparisjóðir
Útprentaður seðill, bankinn skuldfærir	220	330	195	220	195
Útprentaður seðill, neytandi sér um að greiða	595	595	595	650	550
Rafrænn seðill, bankinn skuldfærir	120	130	120	130	120
Rafrænn seðill, neytandi sér um að greiða	495	495	520	525	475

Eins og sjá má af töflunni eru hin svokölluðu seðilgjöld í mörgum tilvikum gríðarlega há, og geta numið allt að 7.800 kr. á ársgrundvelli sé greitt mánaðarlega af láni. Þá vekur einnig athygli að afar miklu, eða allt að 400 kr., munar á kostnaði vegna rafrænna seðla eftir því hvort lántaki kýs að greiða sjálfur af láninu í gegnum heimabanka eða bankinn sér um skuldfærslu af reikningi lántaka. Að mati samtakanna virðist ótrúlegt að svo miklu muni í raunkostnaði, og virðist því fremur sem verið sé að beina neytendum í þá átt að heimila skuldfærslu af reikningum sínum fremur en að kostnaðurinn sé kominn til beinlínis vegna seðilgerðarinnar. Þá verður ekki séð annað en gjöld bankanna vegna heimsendra greiðsluseðla, þ.e. 550-650 kr., séu umtalsvert hærri en flestra annarra aðila, s.s. síma- og orkufyrirtækja.

Í tilmælum, sem þáverandi viðskiptaráðherra gaf út til fjármálafyrirtækja hinn 19. febrúar 2008, var fjallað um töku seðilgjalda í þeim tilvikum sem fjármálafyrirtæki tækju að sér innheimtu krafna á grundvelli samninga við kröfuhafa. Tilmælin, sem þess utan höfðu ekkert bindandi lagalegt gildi, beindust því ekki að innheimtu fjármálafyrirtækja á eigin kröfum. Engu að síður er rétt að benda á að í tilmælum þessum var kveðið á um að neytendum skyldi standa til boða raunhæfur, gjaldfrjáls valkostur þegar kæmi að greiðslu kröfu, eins og svo sem að greiða með millifærslu. Skýtur því skökku við að fjármálafyrirtæki, sem fullkunnugt er um ofangreind tilmæli, innheimti sjálf á bilinu 475-525 kr., vegna stofnunar rafræns seðils í heimabanka sem neytandi sér svo um að greiða sjálfur. Ljóst er þó, eins og áður

sagði, að umrædd tilmæli beindust ekki að innheimtu lánveitenda vegna eigin krafna, auk þess sem töluvert önnur sjónarmið, en þau sem tilmælin byggja á, gilda um slíka innheimtu. Telja verður þó að ekki sé mikið jafnræði falið í því að fjármálafyrirtæki hafi algerlega frjálsar hendur þegar kemur að innheimtu seðilgjalda meðan ætlast er til, skv. tilmælunum, að aðrir kröfuhafar bjóði upp á raunhæfan, gjaldfrjálsan valkost við greiðslu.

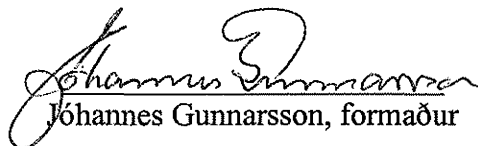
Telja Neytendasamtökin, sem alla tíð hafa verið andvíg töku seðilgjalda, því brýnt að bætt verði í frumvarpið ákvæði um bann við töku seðilgjalda, í það minnsta þegar um rafræna seðla er að ræða, enda hlýtur það að felast í eðli útlánastarfsemi að greitt sé af lánum, og ætti kostnaður við stofnun og greiðslu kröfu að vera innifalinn í vöxtum og lántökukostnaði.

**Um lántökugjöld:** Í frumvarpi þessu er ekkert fjallað um innheimtu lántökukostnaðar. Neytendasamtökin telja að rétt væri í svo ítarlegri lagasmíð að fjalla um slíka gjaldtöku. Um langa hríð hefur lántökukostnaður verið ákveðin prósentutala en ekki innheimtur sem krónutala vegna vinnu við gerð lánasamninga. Það telja samtökin afar óréttlátt, enda vandséð að vinna við skjalagerð vegna t.d. 2.000.000 króna láns sé tíu sinnum tímafrekari og eigi þ.a.l. að vera tíu sinnum dýrari en vinna vegna 200.000 kr. láns.

**Almennar athugasemdir:** Um fremur flókna lagasmíð er að ræða og t.a.m. má gera ráð fyrir að örðugt sé fyrir neytendur að gera sér fulla grein fyrir því hvað felst í skyldu lánveitenda til upplýsingagjafar, sbr. 6., 7., 8., 12. og 13. gr. frumvarpsins. Þá er gildissvið frumvarpsins, sbr. 2. gr., einnig afar flókið. Er því að mati samtakanna brýnt að samhliða gildistöku laganna verði útbúnar leiðbeiningar og upplýsingaefni fyrir neytendur er liggi frammi og sé aðgengilegt hjá öllum sem stunda lánveitingar í atvinnuskyni og falla þar með undir gildissvið laganna. Ekki verður þó séð af frumvarpinu, eða athugasemdum með því, að gert sé ráð fyrir gerð slíkra leiðbeininga eða fjármagni til þess verkefnis.

Að öðru leyti hvetja samtökin til samþykktar ofangreinds frumvarps.

Virðingarfyllst,  
f.h. Neytendasamtakanna,

  
Johannes Gunnarsson, formaður