



Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 141/469
komudagur 13.11.2012

Kópavogi 12. nóvember 2012.

Efni: Umsögn Útlána við frumvarp til laga um neytendalán (þingskjal 228 - 220. mál)

Með bréfi dagsettu þann 18. október sl. var aðilum gefið tækifæri til að koma að athugasemdum við fyrirbyggjandi frumvarp til laga um neytendalán sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Samtökin Útlán, samtök fjármálafyrirtækja án umsýslu með fjármuni annarra (hér eftir nefnd „Útlán“ eða „samtökin“), hafa falið undirrituðum að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri. Jafnframt er þess óskað að undirrituðum verði gefið tækifæri til að koma til fundar við nefndina til að útskýra nánar helstu sjónarmið Útlána.

1.0 Samantekt

Athugasemdir Útlána við frumvarp til laga um neytendalán skiptast í fjóra þætti.

I. Frumvarpið brýtur gegn ákvæðum Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands um jafnræði, atvinnufrelsi og friðhelgi eignarréttar

Í fyrsta lagi telja Útlán að í fyrirbyggjandi frumvarpi sé að finna ákvæði sem brjóti í bága við mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, einkum ákvæði 1. mgr. 75. gr. um atvinnufrelsi og 1. mgr. 72. gr. hennar um friðhelgi eignarréttar. Stjórnarskrá Íslands nr. 33/1944 heimilar einungis að skerða atvinnufrelsi ef almannahagsmunir krefjast þess. Löggjafinn hefur ekki sýnt fram á það með fullnægjandi hætti að takmarkanir þær sem frumvarpið leggur til uppfylli skilyrði stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála Evrópu.

Samantekt

II. Frumvarpið brýtur gegn meðalhófsreglu íslensks stjórnskipunarréttar

Í öðru lagi telja Útlán að með frumvarpinu sé ekki gætt meðalhófs þar sem önnur og vægari úrræði eru tæk til að ná settum markmiðum, enda er að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra gengið mun lengra samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi en gert er í öðrum löndum. Bæði telja samtökin að of langt sé gengið í frumvarpinu og benda jafnframt á að í nágrannalöndum Íslands, Danmörku og Bretlandi, hafa yfirvöld og samtök neytenda gert samkomulag við smálánafyrirtækin þar sem settar eru háttarnisreglur um starfsemi fyrirtækjanna. Útlán telja þá leið ná betur markmiðum frumvarpsins um neytendavernd, enda er hægt að ná samkomulagi um atriði sem ekki er möguleiki að setja lög um. Fyrirmynd að slíku samkomulagi á Íslandi væri samkomulag um notkun sjálfskuldarábyrgða frá 1998 og 2001. Dómstólar hafa m.a. vikið til hliðar sjálfskuldarábyrgðum sem uppfylla ekki skilyrði samkomulagsins.



III. Frumvarpið hamlar heilbrigðri samkeppni

Í þriðja lagi telja Útlán að ákvæði í frumvarpinu vinni gegn því að heilbrigð samkeppni myndist á fjármálamarkaði. Skammtímayfirdrættir, óháð fjárhæð, eru undanþegnir gildissviði frumvarpsins. Frumvarpið undanskilur viðskiptabankana frá því að veita neytendum upplýsingar, sem leiðir til þess að mun kostnaðarsamara verður fyrir aðra skammtíma lánveitendur en viðskiptabankana að veita neytendum lán. Slíkt er óhjákvæmilega samkeppnisraskandi. Þá benda samtökin á að smálánafyrirtækjum innan EES svæðisins er frjálst að veita Íslendingum áfram smálán í samræmi við neytendalöggjöf í heimaríki þeirra. Þannig hefta lögin möguleika íslenskra smálánafyrirtækja til að starfa, en ekki erlendra. Slíkt leiðir til mismununar á grundvelli búsetu.

IV. Frumvarpið brýtur gegn regluverki Evrópusambandsins

Í fjórða lagi benda Útlán á að þar sem tilskipun Evrópusambandsins nr. 2008/48/EB er sett til að samhæfa reglur Evrópusambandsins er einstaka aðildarríkjum óheimilt að setja aðrar reglur en þær sem Evróputilskipunin inniheldur. Ákvæði 10. gr. frumvarpsins um lánshæfismat og greiðslumat eru ekki í samræmi við Evróputilskipunina um neytendalán, auk þess sem greinin er óljós, óskýr og framselur of mikið vald til ráðherra til að ákveða hvað telst til lánshæfismats hverju sinni.

Verður nú nánar gerð grein fyrir þessum athugasemdum auk þess sem starfsemi félaganna verður skýrð í stuttu máli.

2.0 Almennt

Hér á landi starfa fimm fyrirtæki sem veita þjónustu í formi svokallaðra smálána. Fyrirtækin eru að erlendri fyrirmynd en sambærileg starfsemi er í öllum nágrannalöndum Íslands. Af þessum fimm fyrirtækjum tilheyra fjögur þeirra Útlánum. Smálán eru peningalán sem veitt eru til skamms tíma og bera ekki vexti, einungis lántökukostnað. Sá kostnaður getur verið allt frá 460 krónum, en hann fer eftir því hversu há lánsfjárhæðin er og til hversu langs tíma lánið er. Meðal lánsfjárhæð smálána er 17.300 krónur og lánstíminn getur verið frá einum degi og upp í 30 daga. Smálánafyrirtæki taka ekki við fjármunum frá almenningi, heldur lána eigið fé sitt. Þrátt fyrir að smálánafyrirtæki hér á landi hafi aðeins verið starfrækt í tæp þrjú ár eru viðskiptavinir þeirra þegar orðnir á þriðja tug þúsunda og fer fjölgandi. Yfirgnæfandi meirihluti viðskiptavina smálánafyrirtækja stendur í skilum og eru flestir viðskiptavinir þeirra ánægðir með þá þjónustu sem fyrirtækin veita. Meðalaldur lántakenda er 33,5 ár. Smálánafyrirtækjunum er mjög annþ um að stunda ábyrga lánastarfsemi. Þannig er til að mynda um 40% lánsúmsókna hafnað þar sem umsækjendur uppfylla ekki þær kröfur sem fyrirtækin gera um lánshæfi.

Samtökin fagna því að verið sé að innleiða Evróputilskipun nr. 2008/48/EB sem opnar smálánamarkaðinn á evrópska vísu. Slíkt mun leiða til aukinnar samkeppni, betri þjónustu og lægra verðs fyrir neytendur. Það er þó

**Fimm
smálánafyrirtæki
starfa á Íslandi**

**Kostnaður er frá
kr. 460**

**Meðallánsfjárhæð
er kr. 17.300**

**Lánstími allt að 30
dagar**

**Meðalaldur
lántakanda er 33,5**

**40% lánsúmsókna
er hafnað**



mikilvægt að íslensk sérákvæði sem bætast við innleiðinguna hamli ekki starfsemi innlendra smálánafyrirtækja heldur geri þeim kleift að keppa við smálánafyrirtæki sem starfa í Evrópu. Í 6., 7., 8. og 9. lið inngangs Evróputilskipunarinnar kemur fram að þetta regluverk tilheyri innri markaði Evrópusambandsins og um sé að ræða fulla samhæfingu löggjafar á þessu sviði (e. full harmonisation).

**Evróputilskipunin
samhæfir að fullu
löggjöf um
neytendalán á
EES svæðinu**

Smálánafyrirtækin sem tilheyra Útlánnum hafa sett siðareglur um starfsemi sína. Þar kemur m.a. fram að lágmarksaldur viðskiptavina er 20 ár og að hámarksupphæð lána til einstaklinga sé 80.000 krónur, hvort heldur sem um er að ræða lán hjá einu fyrirtæki eða samtölu lána tekin hjá fyrirtækjunum öllum. Hámarkslánsfjárhæð er ekki veitt fyrr en eftir 8-15 skilvísar lántökur og að frekara áhættumat á greiðslugetu hefur farið fram innan smálánafyrirtækisins. Þá fá lánþegar, sem hafa sótt um fleiri en sex lán á 12 mánaða tímabili, upplýsingar hvert þeir geta leitað til þess að fá langtímafjármögnun og þeim jafnframt ráðið frá því að taka fleiri smálán. Ekki verður hægt að fá meira en níu smálán á 12 mánaða tímabili. Frekari ákvæði siðareglanna er að finna á heimasíðu Útlána¹. Aðildarfélag Útlána leggja mikið upp úr því að viðskiptavinum þeirra farnist vel í sínum fjármálum og að aðildarfyrirtækin stundi ábyrga lánstarfsemi. Siðareglur Útlána eru byggðar á erlendri fyrirmynd. Með setningu þessara siðareglna hafa smálánafyrirtæki sett sér reglur um ábyrga starfsemi og svarað þeirri gagnrýni sem fram hefur komið um starfsemi fyrirtækjanna.

**Smálánafyrirtækin
hafa sett sér
siðareglur**

3.0 Athugasemdir við einstök ákvæði í frumvarpinu

3.1 Ákvæði 3. gr. frumvarpsins

Í 3. gr. frumvarpsins eru þeir lánsamningar og tegundir lána sem sérstaklega á að undanskilja frá gildissviði laganna upptalin. Samkvæmt Evróputilskipuninni falla fasteignalán og lán sem eru að lægri fjárhæð en 200 evrur ekki undir gildissvið tilskipunarinnar. Aðildarríkjum er frjálst að fella fleiri tegundir lánsamninga undir gildissvið landslaga þegar þau innleiða tilskipunina og í fyrirbyggjandi frumvarpi er lagt til að svo verði gert og því nær frumvarpið einnig til fasteignalána og lána að lægri fjárhæð en 200 evrur.

**Frumvarpið
tekur til lána
undir 200 evrum**

**Heimilt er að
undanskilja lán
undir 200 evrum
skv. tilskipuninni**

Í frumvarpinu eru ýmsar auknar skyldur lagðar á lánveitendur, svo sem í tengslum við upplýsingagjöf, markaðssetningu og framkvæmd lánshæfismata sem nánar verður vikið að síðar í umsögninni. Með þessum auknu skyldum mun kostnaður smálánafyrirtækja óhjákvæmilega aukast og í þeim tilvikum þar sem lánsfjárhæðin er óveruleg, svo sem undir 200 evrum (kr. 32.000), gæti kostnaðurinn einfaldlega orðið of mikill til að hægt sé að bjóða upp á slík lán nema með hærri lántökukostnaði fyrir neytendur.

**Langstærstur
hluti lána
smálánafyrirtækja
er undir 200 evrum**

Í dag er meðallánsfjárhæð fyrirtækja innan Útlána kr. 17.300, sem felur í sér að langstærsti hluti lánanna er undir þeirri fjárhæð sem Evróputilskipunin undanskilur. Að mati Útlána ættu slík lán áfram að vera undanskilin

¹ www.samtokin-utlan.is



gildissviði laganna enda erfitt að sjá að annað myndi fela í sér hagsbót fyrir neytendur.

Í e-lið 3. gr. segir að yfirdráttarheimildir sem endurgreiða þarf innan eins mánaðar skuli vera undanþegnar gildissviði laganna. Að mati Útlána skýtur það skökku við að undanþiggja slík lán á meðan lögin eiga að ná til smálána. Ekki verður séð að yfirdráttarlán til skamms tíma séu frábrugðin smálánum, a.m.k. hvað varðar lánstímann. Þess má þó geta að fjárhæðir yfirdráttarheimilda geta verið mun hærri en smálána sem í dag eru öll að lægri fjárhæð en kr. 80.000.

Yfirdrættir eru undanskyldir í frumvarpinu

3.2 Ákvæði 6. og 7. gr. frumvarpsins

Ákvæðin hafa að geyma ströng fyrirmæli um upplýsingagjöf til neytenda. Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins eiga nákvæmar upplýsingar um lántökukostnað, vexti o.fl. að birtast með áberandi hætti í öllum auglýsingum og kynningarefni lánveitanda. Í ákvæði 7. gr. eru strangar skyldur lagðar á lánveitendur til upplýsingagjafar áður en lánsamningur er gerður.

Útlán telja þessar skyldur óþarflega íþyngjandi, sérstaklega að teknu tilliti til þeirra lánsfjárhæða sem smálánafyrirtæki bjóða upp á. Fyrirsjáanlegt er að aukinn kostnaður sem verður þessu samfara, mun að einhverju leyti leggjast á neytendur. Útlán vilja nota tækifærið og benda á að til þessa hafa smálánafyrirtæki lagt mikla áherslu á góða og nákvæma upplýsingagjöf til viðskiptavina sinna að eigin frumkvæði. Á heimasíðum félaganna má t.a.m. finna ítarlegar upplýsingar fyrir neytendur auk þess sem skilmálar eru skilmerkilega kynntir áður en gengið er til samningsgerðar.

Upplýsingar um lán eru á heimasíðu og skilmálar kynntir við gerð lánsamnings

3.3 Ákvæði 10. gr. frumvarpsins

Samtökin benda á að í Evróputilskipuninni er gert að skilyrði að „credit worthiness“ lántakanda sé metið áður en lán er veitt. Í 10. gr. frumvarpsins er annars vegar gerð krafa um lánshæfismat og hins vegar um greiðslumat. Fjárhæð lánsins, að teknu tilliti til hjúskaparstöðu lántakanda, ræður úrslitum um hvort einungis sé skylda að framkvæma lánshæfismat eða bæði lánshæfismat og greiðslumat.

Tvenns konar mat: greiðslumat og lánshæfismat

Í Evróputilskipuninni er ekki gert ráð fyrir því að tvennskonar mat geti farið fram á lántakanda. Þá eru engin fjárhæðamörk í tengslum við skyldu til að framkvæma lánshæfismat annars vegar og greiðslumat hins vegar. Telja samtökin að ákvæði 10. gr. frumvarpsins séu í ósamræmi við Evróputilskipunina hvað þetta varðar.

Enginn greinarmunur er gerður á mati vegna fjárhæðar skv. tilskipuninni

Samtökin benda einnig á að það sé óljóst hvort hjón eða sambúðarfólk þurfi að vera samskuldarar að láninu til að mörkin við að skylda bæði lánshæfismat og greiðslumat liggja við kr. 2.000.000 eða hvort sú staðreynd að lántakandi sé í sambúð eða í hjúskap hækki viðmiðið í þá fjárhæð.

Óljóst ákvæði um hjón og sambúðarfólk



Ekki er kveðið á um það í frumvarpinu með hvaða hætti lánshæfi skuli metið en samkvæmt Evróputilskipuninni er aðildarríkjum veitt svigrúm til að ákveða slíkt sjálf. Á Íslandi hefur lengi viðgengist að sérstakt greiðslumat sé framkvæmt við lántöku. Reglur um útfærslu slíkra mata eru því þekktar.

Hvergi í nágildandi lögum er að finna skilgreiningu á hugtakinu lánshæfismat. Í frumvarpinu og greinargerð með því eru hins vegar lagðar ákveðnar línur um framkvæmd lánshæfismats, til að mynda í i-lið 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Af því má ráða að lánshæfismat geti tekið til allra þeirra þátta sem greiðslumat skal taka til (greiðslugeta lántakanda miðað við eignir, skuldir, gjöld og tekjur, sem m.a. byggjast á opinberum neysluviðmiðum) auk viðskiptasögu milli lántakanda og lánveitanda svo og upplýsingum úr gagnagrunnum um fjárhagsmálefni og lánstraust.

Þegar litið er til þess að lánshæfismat skuli gert við öll neytendalán, en greiðslumat einungis ef lánsfjárhæð fer yfir kr. 1.000.000 eða kr. 2.000.000, telja samtökin eðlilegt að gera minni kröfur til lánshæfismats, en ekki meiri kröfur. Telja samtökin að könnun á því hvort lántakandi sé á vanskilaskrá sé fullnægjandi könnun á lánshæfismati fyrir lán undir kr. 1.000.000 eða kr. 2.000.000 ef um er að ræða hjón eða sambúðarfólk, en fyrir hærri lán sé eðlilegt að framkvæma greiðslumat á lántakanda áður en lánasamningurinn er gerður.

Telji Alþingi að ástæða sé til að gera ítarlegri könnun á lánshæfi en sem felur í sér uppflettingu lántakanda á vanskilaskrá, benda samtökin á að Creditinfo hefur innleitt svokallað CIP áhættumat á einstaklingum. CIP áhættumatið flokkar einstaklinga í áhættuhópa og tekur reiknilíkanið mið af fjölmörgum þáttum er hafa mismikið vægi en á meðal þeirra eru: aldur, kyn, búseta, hjúskaparstaða, upplýsingar úr skatta- og útsvarsskrá, uppflettingar í vanskilaskrá, tengsl við fyrirtæki og fleira. Um er að ræða sambærilegar upplýsingar og notast er við víða í Evrópu. Þess má geta að samkvæmt siðareglum Útlána ber aðildarfyrirtækjum að notast við CIP áhættumat Creditinfo við afgreiðslu lánsúmsókna.

Í 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins kemur fram að lánveitanda sé óheimilt að veita lántakanda lán ef mat á lánshæfi leiðir í ljós að hann hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til þess að standa í skilum með lánið. Að mati samtakanna er orðalag ákvæðisins óljóst um hvað telst „augljóst“ um fjárhagslega burði til að standa í skilum með lán. Svo óljósu orðlagi er ógerlegt að fara eftir. Lánveitendur, sem lána gegn veði eða öðrum tryggingum sem eru meira virði en lánsfjárhæðinni nemur, er þó heimilt að lána neytendum þótt þeir standist ekki lánshæfismat. Samtökin telja að sama regla eigi að gilda um öll lán. Útlán benda á að fasteignalán, sem tryggð eru með veði umfram lánsfjárhæðina, er oft á tíðum stærsta einstaka fjárfesting neytenda á lífsleiðinni. Þá eru fasteignalán oft verðtryggð, sem þýðir að ómögulegt er að reikna með vissu hver kostnaður lánsins verður auk þess sem slík lán ganga mjög á eigið fé neytenda í fasteignum. Að mati samtakanna eru afleiðingar þess að geta ekki staðið í skilum með fasteignaveðlán jafnvel alvarlegri en vanskil á öðrum og smærri lánum þar sem höfuðstóll verðtryggðra lána getur

Lánshæfismat er nýtt hugtak í íslenskum lögum

Lánshæfismat virðist taka til fleiri þátta og vera ítarlegra en greiðslumat, þótt um sé að ræða lægri lánsfjárhæðir

Uppfletting í vanskilaskrá eða CIP áhættumat Creditinfo ætti að duga sem lánshæfismat, sbr. framkvæmd víða innan EES svæðisins og vísbendingar í 9. gr. tilskipunarinnar

Orðalag 3. mgr. um augljósa fjárhagslega burði verður að vera skýrara

Sama regla um heimild til að lána, þótt lántakandi standist ekki lánshæfis- eða greiðslumat, ætti að gilda óháð því hvort lánið er tryggt með fasteignaveði eða ekki

hafa stökkbreyst á skömmum tíma auk þess sem vanskil á fasteignaveðlánnum getur leitt til þess að fjölskyldur missi heimilin sín. Að mati Úlána væri eðlilegra að þegar um er að ræða fasteignaveðlán væri ávallt skylda til að framkvæma greiðslumat og kynna lántakanda niðurstöður þess, en ekki aðeins fyrir lægri neytendalán.

Samkvæmt 5. mgr. 10. gr. frumvarpsins er ráðherra falið að setja reglugerð um nánari framkvæmd lánsþæfismats. Ekkert liggur fyrir um það með hvaða hætti slík reglugerð mun hljóma en orðalag ákvæðisins er frekar almennt og veitir ráðherra nokkuð víðtæka heimild til frekari útlistunar. Samtökin telja að þarna sé gengið of langt og í raun sé lagasetningarvald framselt til ráðherra sem óheimilt er samkvæmt ákvæðum 2. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

3.4 Ákvæði 26. gr. frumvarpsins

Samtökin hafa verulegar efasemdir um að ákvæði 26. gr. frumvarpsins sé innan þeirra marka sem Íslandi er heimilt að innleiða Evróputilskipunina í íslenskan rétt. Sjá umfjöllum í kafla 4.0 um fulla samhæfingu á reglum um neytendalán. Engin ákvæði eru um hámarksvefni neytendalána í Evróputilskipuninni, þar af leiðandi er Íslandi óheimilt að setja í lög slíkt hámark.

Þá telja samtökin ljóst að ákvæði 26. gr. gengur of langt og stangast á við ákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar um jafnræði, friðhelgi eignaréttar og atvinnufrelsi. Það er mat Útlána að verði sett inn ákvæði í lög um neytendalán sem kveður á um 50% hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar verði það til þess að smálánafyrirtækin leggist af þar sem starfsemin verður ekki lengur arðbær. Lánsfjárhæðirnar sem þessi fyrirtæki veita eru það lágar og til svo skamms tíma að tilgreint hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar í 26. gr. frumvarpsins dugar ekki til svo starfsemin standi undir sér. Í greinargerð með frumvarpinu er tekið dæmi af kr. 60.000 láni, samkvæmt greinargerðinni fer lántökukostnaður úr kr. 11.700 í kr. 1.101. Þetta þýðir að fyrir hvern þann sem endurgreiðir ekki lánsfjárhæðina þurfa 55 aðrir lántakendur að standa skil á sínu láni að fullu til þess eins að ná höfuðstólnum til baka. Þetta þýðir að ef afskriftir smálánafyrirtækja eru meiri en 1,8% ná fyrirtækin ekki höfuðstól sínum til baka, hvað þá eðlilegri arðsemiskröfu og fyrir kostnaði við starfsemina. Samtökin benda á að afskriftir á íslenskum fjármálamarkaði eru mun meiri en 1,8%, t.a.m. var afskriftarhlutfall Íbúðalánasjóðs, sem lánar einungis gegn greiðslumati og tryggum veðum, 2,75% á árinu 2011 og 4,16% á árinu 2010.²

Af þeim sökum telja fyrirtækin að með slíkri lagasetningu sé brotið gegn réttindum þeirra samkvæmt 1. mgr. 65. gr., 1. mgr. 72. gr., og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði, atvinnufrelsi og friðhelgi eignaréttar, en í því dæmi sem löggjafinn tekur sjálfur, og þær forsendur sem hann gefur sér, er ljóst að rekstur smálánafyrirtækja mun ekki standa undir sér.

² <http://ils.is/library/Skyrslur-og-samningar/arsskyrslur/%C3%81rsreikningur%20%C3%8Db%C3%BA%C3%B0al%C3%A1nasj%C3%B3%C3%B0s%202011.pdf>

**Ákvæði 26. gr.
gengur gegn
Evróputilskipuninni**

**Forsendur
iöggjafans í
frumvarpinu, að
teknu tilliti til
afskrifta á
íslenskum
fjármálamarkaði,
þýðir að starfsemi
smálánafyrirtækja
nær ekki endum
saman**

**Engin rök eru færð
fyrir því hvers
vegna Alþingi
leggur til 50%
hámark árlegrar
hlutfallstölu
kostnaðar en ekki
100% eða einhverja
aðra prósentutölu**



3.4.1 Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar

Í 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar segir:

„Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.“

Í frumvarpinu eru smálánafyrirtækin sérstaklega tekin út fyrir sviga og þeim settar íþyngjandi reglur um starfsemi þeirra. Á það einkum við um vaxtaþakið í 26. gr. frumvarpsins sem á ekki að gilda um sambærilega skammtímafjármögnun sem önnur fyrirtæki á fjármálamarkaði veita sínum viðskiptavinum, sbr. ákvæði e-liðar 3. gr. frumvarpsins. Beinist það ákvæði því einungis að starfsemi smálánafyrirtækja og verður bönkum og öðrum fjármálastofnunum heimilt að lána skammtímalán í formi yfirdráttar án þess að heyra undir ákvæði 26. gr. um vaxtaþakið.

Það er ein af grundvallarreglum réttarríkisins að löggjöf sé almenn í þeim skilningi að henni sé ekki beint að tilteknum aðilum í þjóðfélaginu heldur gildi jafnt um alla sem athafna sig á viðkomandi sviði mannlífsins. Í ljósi slíkra sjónarmiða og jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar hefur Hæstiréttur Íslands einnig komist að þeirri niðurstöðu í ákveðnum tilfellum að löggjafinn hafi með ólögumætum hætti sigtað út tiltekna aðila og sett á þá íþyngjandi ákvæði í lögum.

Af ummælum þáverandi efnahags- og viðskiptaráðherra, Steingríms J. Sigfússonar, í Fréttablaðinu þann 7. maí sl. má ráða að tilgangurinn með þessu ákvæði gæti verið sá að gera smálánafyrirtækjum erfiðara um vik að stunda starfsemi sína. Í viðtali fréttarinnar, sem bar yfirskriftina „Koma böndum á smálánin“, var ráðherra spurður hvort réttlæt看legt væri að banna starfsemi smálánafyrirtækja með öllu. Hann sagðist ekki vilja ganga svo langt en þó með eftirfarandi athugasemd:

„Ég held að það sé vænlegast að taka á þessu þannig að fella þetta undir lög um neytendalán. Svo getur maður velt því fyrir sér hversu ábatasamt það verður þá.“

Sami ráðherra sendi frá sér tilkynningu þann 10. nóvember sl. í kjölfar auglýsinga frá Hagsmunasamtökum heimilanna. Þar tiltók hann í þremur atriðum rökstuðning fyrir því hversu mikil réttarbót fælist í frumvarpinu, yrði það að lögum. Í tilkynningunni segir m.a.:

„Í þriðja lagi er tekið á svokölluðum smálánum með því að setja þak á árlega hiutfallstölu kostnaðar á árlegum grundvelli vegna slíkra lána en lögmaður þeirra fyrirtækja telur að slík lagasetning muni ríða þeim að fullu. Er þetta til að taka á lánnum sem fyrir liggur að eru okurlán en tengjast ekki verðlags eða stýrivaxtaþróun í landinu sem önnur lán geta fallið undir.“

Frumvarpið gengur gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar

Löggjöfin er ekki almenn og beinist einungis gegn fimm fyrirtækjum

Ummæli ráðamanna um að beita löggjafarvaldinu gegn starfsemi smálánafyrirtækja



Í sama streng hafa bæði forsætisráðherra og formaður efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis tekið í fjölmiðlum.

Frumvarpið í núverandi mynd tekur til allra lánveitinga sem veittar eru neytendum í atvinnuskyni. Þannig taka löggin til hundruða ef ekki þúsunda fyrirtækja á Íslandi. Löggin eru því almenn að þessu leyti. Það sama verður ekki sagt um ákvæði 26. gr. frumvarpsins. Eins og greinargerð með frumvarpinu og framangreind ummæli bera með sér er ákvæðinu einungis beint að fimm fyrirtækjum á Íslandi í því augnamiði að rekstri þeirra verði sjálfhætt. Lagasetning, sem hefur það eitt að markmiði að ráðast gegn örfáum fyrirtækjum á markaði, er ekki almenn lagasetning og stenst ekki þær kröfur sem gerðar eru til lagasetningar í réttarríki. Af öllu framangreindu er því ljóst að ákvæði 26. gr. frumvarpsins brýtur gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og gæti íslenska ríkið orðið bótaskyldt gagnvart þessum félögum verði frumvarpið samþykkt óbreytt.

Íslenska ríkið er bótaskyldt fyrir brot á jafnræðisreglunni

3.4.2 Eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar segir:

„Eignarrétturinn er fríðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Það hefur einnig reynt á það fyrir dómstólum hvort atvinnuréttindum hafi verið settar skorður með löggjöf. Atvinnuréttindi sem þegar hafa stofnast eru metin á peningalegan mælikvarða, enda hafa þau oft úrslitabýðingu fyrir fjárhagslega afkomu tiltekinna manna. Þetta er í þeim tilvikum sem aðilar hafa hafið atvinnustarfsemi á grundvelli gildandi laga, í trausti þess að þeir gætu notið afraksturs af henni, eins og í tilviki fyrirtækja sem veita smálán. Af þeim sökum er litið svo á að slík atvinnuréttindi falli undir vernd ákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd atvinnuréttinda og að menn verði ekki sviptir þeim bótalaust. Þetta hefur verið margstaðfest af Hæstarétti Íslands.³ Smálánafyrirtækin telja, eins og fram hefur komið í ummælum atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, að umrætt ákvæði geri út um rekstrarmöguleika þeirra, sbr. umfjöllun í kafla 3.4.1. Í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefur rétturinn ýmist dæmt íslenska ríkið bótaskyldt vegna slíkrar lagasetningar eða virt hana að vettugi.

Frumvarpið brýtur gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar

3.4.3 Atvinnufrelsisákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar

Í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi segir:

„Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“

Samkvæmt tilvitnuðu stjórnarskrárákvæði er löggjafanum óheimilt að skerða atvinnufrelsi nema almannahagsmunir krefji. Engin gögn liggja fyrir um það að almannahagsmunir krefjist þess að atvinnufrelsi sé skert með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu. Raunar er erfitt að sjá hvernig

Einungis er heimilt að skerða atvinnufrelsi ef almannahagsmunir krefjast þess

Engin gögn, rökstuðningur eða rannsóknir eru til staðar um almannahagsmunina

³ Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi, bls. 519-520.



almannahagsmunir krefjist þeirrar skerðingar á samningsfrelsi smálánafyrirtækja og viðskiptavina þeirra sem felst í frumvarpinu þegar um leið er gerð sérstök undantekning um yfirdráttarlán bankanna. Í ákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar felst jafnframt stjórnskipuleg meðalhófsregla. Þannig er löggjafanum óheimilt að skerða atvinnufrelsi meira en almannahagsmunir krefjast, liggi þeir fyrir á annað borð. Í kafla IV. í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að „ef lántaki hefur fengið fullnægjandi upplýsingar og mat á láns hæfi hans hefur leitt í ljós að hann ræður við að greiða lánið til baka þá ætti löggjafinn ekki að skipta sér frekar af skiptum lántaka og lánveitanda þó lántaki sé neytandi nema brýna nauðsyn beri til, enda ber löggjafanum ætíð að gæta meðalhófs og velja minnst íþyngjandi leiðina til að ná settu marki.“ Við blasir að frumvarpið gengur mun lengra en nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Frumvarpið tryggir að lántakandi fái fullnægjandi upplýsingar svo og að láns hæfi hans sé metið. Í athugasemdunum með frumvarpinu er engin tilraun gerð til að sýna fram á hina brýnu nauðsyn né færð rök fyrir því að meðalhófs hafi verið gætt eða að minnst íþyngjandi leiðin hafi verið valin. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið hefur sjálf gefið það út að varhugavert sé að reyna að banna starfsemi smálánafyrirtækja. Í bréfi ráðuneytisins til Neytendastofu þann 15. júní 2010, sem fylgir með umsögn þessari, segir m.a.:

„Nægir hér að vísa til alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir með aðild sinni m.a. að EES-samningnum, sem lögleiddur er hér á landi með lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 og frelsis til að stunda atvinnu, sbr. 75. gr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.“

Í erindi þessu bendir ráðuneytið einnig á að smálánafyrirtækin starfi samkvæmt lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu og uppfylla skilyrði laganna um upplýsingaskyldu til neytenda. Að lokum benti ráðuneytið á að starfsemin sætti ekki einokun, þ.e. að neytendur hefðu aðrar leiðir til að verða sér úti um lánsfé. Verði frumvarpið að lögum eins og það er lagt fram nú myndast einmitt hættan á einokun þar sem bankarnir verða einir um að geta veitt skammtímalán þar sem þeir eru undanþegnir ákvæðum frumvarpsins.

Hvað þetta varðar er rétt að benda á að í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 2. nóvember sl., er hvatning til löggjafans að skoða fyrst aðrar lausnir en þær sem frumvarpið boðar. Útlán benda á að þau hafi sett sér siðareglur um starfsemi aðildarfélaganna, sbr. kafla 2.0. í umsögn þessari og telja þá leið vera í samræmi við meðalhófsreglu íslenskrar stjórnskipunar, sjá nánar kafla 5.0 um aðra leið til að ná þessum markmiðum og tryggja neytendavernd.

3.4.4 Samantekt

Með vísan til alls ofangreinds er það mat Útlána að verulegur vafi sé á því hvort 26. gr. frumvarpsins standist ákvæði í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Það er óumdeilt að með ákvæðinu er verið að skerða atvinnufrelsi og eignarétt. Til að slíkt sé heimilt samkvæmt stjórnarskrá þurfa

Engin rannsókn hefur farið fram á íslenskum smálánamarkaði

Frumvarpið brýtur gegn stjórnskipunarlegri meðalhófsreglu

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið taldi árið 2010 ekki heimilt að setja starfsemi smálánafyrirtækja skorður

Samkeppniseftirlitið hvetur Alþingi til að skoða aðrar hófsamari leiðir

Engin rannsókn hefur farið fram á stjórnskipunarlegu gildi frumvarpsins þótt verið sé að setja íþyngjandi lög sem varða grundvallarréttindi



ströng skilyrði að vera uppfyllt. Frumvarpið rökstyður ekki með nokkrum hætti hvaða brýnu almannahagsmunir eru til að skerða ofangreind réttindi. Þá ber að athuga að ákvæðið beinist einungis að fimm fyrirtækjum í landinu.

Það vekur því sérstaka athygli og um leið áhyggjur að í greinargerð með frumvarpinu sé sérstaklega tekið fram að engin skoðun hafi farið fram á því hvort ákvæði frumvarpsins standist ákvæði stjórnarskrárinnar. Samtökin telja afar brýnt og eðlileg vinnubrögð að slíkt sé athugað áður en lög þessi verða samþykkt.

4.0 Tilskipun Evrópusambandsins er tilskipun um fulla samhæfingu

Þar sem Evrópusambandið hefur sett reglur með tilvísun til innri markaðar og samkeppnismála hefur Evrópusambandið eitt vald til að setja reglur á því sviði. Ísland hefur, á grundvelli EES samningsins, skuldbundið sig til að setja ekki lög sem ganga gegn regluverki sambandsins.

Um leið og Evrópusambandið nýtti sér þetta valdsvið sitt með Evróputilskipun nr. 2008/48/EB var aðildarríkjunum, og Íslandi, ekki lengur frjálst að setja sínar eigin reglur í þessum efnum. Þetta þýðir að þegar samhæfing (e. full harmonisation) á sér stað er aðildarríkjunum ekki lengur heimilt að viðhalda eða innleiða löggjöf sem er andstæð þeirri sem Evrópusambandið kveður á um. Full samhæfing tryggir það að neytendavernd á sviði lánveitinga sé til staðar og eins í öllum ríkjum sambandsins og ríkjum innan EES svæðisins. Afleiðing þessa er að aðilar innan sambandsins geta átt viðskipti þvert yfir landamæri, svo lengi sem þeir uppfylla skilyrði Evróputilskipunarinnar, sem aftur leiðir til meira framboðs af þjónustunni, meiri samkeppni og lægra verðs til hagsbóta fyrir neytendur.

Fyrri tilskipun Evrópusambandsins um neytendalán, nr. 87/102, var frábrugðin tilskipun Evrópusambandsins nr. 2008/48/EB hvað þetta varðar þar sem þá var um að ræða lágmarks kröfur til regluverks aðildarríkjanna og einstökum ríkjum heimilt að setja ríkari kröfur í sinni eigin löggjöf. Samtökin benda jafnframt á að í Evróputilskipun nr. 2002/65/EB um fjarsölu á fjármálaþjónustu, sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt með lögum nr. 33/2005, var einnig um fulla samhæfingu að ræða sem opnar á þann möguleika fyrir lánveitendur innan EES svæðisins að lána þvert yfir landamæri á grundvelli samræmds Evrópuregluverks, allt í samræmi við stefnuyfirlýsingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá árinu 2002.⁴

5.0 Aðrar leiðir sem í boði eru til að ná sömu markmiðum

Eins og fjallað var um í kafla 2.0 hafa aðildarfélög Útlána sett sér siðareglur og hafa þau skuldbundið sig til að fara eftir þeim að öllu leyti. Samtökin telja

⁴ Consumer policy strategy 2002-2006, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2002) 208 final, bls. 12-13.

Alþingismönnum er óheimilt að samþykkja lög sem ganga gegn stjórnarskrá

Tilskipun Evrópusambandsins er um fulla samhæfingu

EES samningurinn kemur í veg fyrir að Ísland geti sett aðrar reglur sem ganga gegn tilskipuninni

Fyrirtæki innan EES er frjálst að starfa milli landa

Smálánafyrirtækjum innan EES er heimilt að lána til íslenskra neytenda á grundvelli löggjafar í heimalandi sínu

Í Bretlandi og Danmörku var farin önnur leið, með samkomulagi milli fyrirtækjanna og neytenda



að markmiðum Evróputilskipunarinnar og markmiðum löggjafans, eins og þau koma fram í frumvarpinu, sé náð með samþykki á þessum siðareglum og gott betur. Útlán benda á þá leið sem farin var í Danmörku og Bretlandi þar sem samkomulag var gert á milli yfirvalda, fulltrúa neytenda og smálánafyrirtækja þar sem háttnerisreglur fyrir veitingu smálána koma fram, sbr. umfjöllun í kafla 2.0.

Slíkt fyrirkomulag hefur verið reynt áður á Íslandi með mjög góðum árangri þegar ráðherrar, neytendasamtökin og fulltrúar bankanna gerðu bæði árin 1998 og 2001 samkomulag um notkun sjálfskuldarábyrgða. Í því samkomulagi var að finna ákvæði sem voru verulega til hagsbóta fyrir ábyrgðarmenn. Hafa dómstólar litið svo á að slíkt samkomulag leggi grundvöll að eðlilegum og sanngjörnum viðskiptaháttum og í þeim tilfellum þar sem brotið hafi verið gegn samkomulaginu hafa dómstólar vikið sjálfskuldarábyrgðinni til hliðar á grundvelli 36. gr. samningalaga nr. 7/1936. Í slíku samkomulagi, og/eða siðareglum, væri hægt að mæla fyrir um háttnerisreglur sem löggjafanum væri annars ekki heimilt að gera með almennum lögum vegna takmarkana í stjórnarskrá. Telja samtökin ljóst að slík nálgun gætti hagsmuna neytenda best og gengi ekki í bága við stjórnarskrána þar sem um væri að ræða frjálsa samninga fyrirtækjanna. Með þessari aðferð myndi nást sátt milli smálánafyrirtækjanna og yfirvalda og um leið virðing borin fyrir neytandanum og hagsmunum hans, eins og raunin hefur verið í Danmörku og Bretlandi. Þá væri þessi leið í samræmi við ábendingu Samkeppniseftirlitsins um að grípa til vægari úrræða en frumvarpið mælir fyrir um, eins og fjallað verður nánar um í kafla 6.0.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 15. júní 2011 vegna könnunar á reglum um vexti í Evrópusambandinu sem fór fram árið 2010⁵ var spurt hvaða úrræði væru best til að koma í veg fyrir að fólk lenti í vítahring skulda. Í niðurstöðu skýrslunnar koma eftirfarandi fram:

„A majority of respondents representing the financial sector and some public authorities agreed that reason for overindebtedness is not the lack of interest rate restrictions and that interest rate restrictions is not in itself an adequate tool to prevent potential consumer overindebtedness.“

Í skýrslunni kemur einnig fram það sjónarmið að sveigjanlegt kerfi, sem tæki mið af lánshæfi og markaðsaðstæðum, henti neytendum og lánveitendum best.

6.0 Frumvarpið hamlar samkeppni

Útlán telja að frumvarpið geti haft samkeppnishamlandi áhrif með þrennskonar hætti.

⁵ Summary of Responses to the Public Consultation on the Study on Interest Rate Restrictions in the EU, útgefandi European Commission, 15. júní 2011, bls. 11.

Samkomulag milli neytenda og lánveitenda hefur áður verið gert með góðum árangri

Dómstólar hafa beitt slíku samkomulagi með sama hætti og lögum

Gerð samkomulags er í samræmi við hvatningu Samkeppniseftirlitsins um að tryggja réttindi neytenda með vægari úrræði en lagasetningu

Samkeppniseftirlitið varar við vaxtaþaki



Í fyrsta lagi taka Útlán undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð með frumvarpi til laganna þar sem áhyggjum Samkeppniseftirlitsins og Fjármálaeftirlitsins vegna 26. gr. frumvarpsins er lýst. Þessar áhyggjur eru síðan ítrekaðar í sérstakri umsögn Samkeppniseftirlitsins til Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, frá 2. nóvember sl. Í þeirri umsögn varar Samkeppniseftirlitið við því að samþykkja ákvæðið óbreytt þar sem reynslan hefur sýnt að með tilkomu vaxtaþaks eiga fyrirtæki það til að færa sig öll í átt að því þaki. Slíkt leiðir af sér samkeppnishömlur og þær bitna einungis á neytendum. Þá bendir Samkeppniseftirlitið á að reyna skuli eftir fremsta megni að skoða aðrar leiðir til að ná sama markmiði. Útlán taka undir þessar áhyggjur Samkeppniseftirlitsins enda hefur reynslan sýnt það í aðildarríkjum Evrópusambandsins eins og fram kemur í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 15. júní 2011 vegna könnunar á reglum um vexti í Evrópusambandinu sem fór fram árið 2010.⁶ Þar segir m.a.:

„interest rate ceilings lead to the development of a black economy, distort the competition on the credit market and result in a general adjustment of interest rate levels towards the ceiling.“

Reglur um vaxtaþak eru samkeppnishamlandi og takmarka möguleika neytenda á að velja milli þjónustuaðila. Þær geta heldur ekki gefið rétta mynd af raunverulegum kostnaði lánveitanda. Þetta verður til þess að fólk sem ekki fær lánsfé frá bönkum eða fjármálastofnunum, en þarf nauðsynlega á því að halda til að brúa bilið, mun snúa sér til lánveitenda sem starfa með ólögumætum hætti. Þá geta reglurnar einnig leitt til þess að fyrirtæki breyti starfsemi sinni í því skyni að vera ekki bundin reglunum, s.s. með því að fara með reksturinn erlendis eða jafnvel nefna hlutina einhverjum öðrum nöfnum þannig að lögin taki ekki til lánveitingarinnar, eins og tíðkast víða erlendis. Einnig gæti verið að lánafyrirtæki sækist eftir í frekari mæli að lána hærri fjárhæðir en neytandi þarf á að halda. Að mati Útlána er mun betra að hafa almennar, skýrar og sanngjarnar reglur um lánastarfsemi sem öll fyrirtæki eru tilbúin að fylgja í stað þess að fyrirtæki reyni að komast framhjá reglum sem þau telja ósanngjarnar. Þeir vextir eða sá kostnaður sem fyrirtæki leggja á sína vöru eða þjónustu endurspeglar þann kostnað og áhættu sem þau taka með því að lána fjármuni. Reglur um vaxtaþak brengla þannig eðlilega verðmyndun á markaði, þar sem hún stjórnast ekki lengur af framboði og eftirspurn.

Í öðru lagi telja Útlán að með því láta lögin gilda um lán að lægri fjárhæð en 200 evrur og á sama tíma undanskilja yfirdráttarlán til skemmri tíma en eins mánaðar sé verið að takmarka valmöguleika neytenda á lánamarkaði. Í frumvarpinu er ekki rökstutt af hverju lögin ná ekki yfir umrædd yfirdráttarlán, en ljóst er af lögunum, svo og ummælum í umsögn Fjármálaeftirlitsins, dags. 2. nóvember 2012, að talsverður kostnaðarauki fylgir því að fara eftir lögunum auk þess að vaxtaþak 26. gr. frumvarpsins tekur ekki til þeirra. Samtökin telja því ljóst að samkeppnisstöðu smálánafyrirtækjanna sé raskað

⁶ Summary of Responses to the Public Consultation on the Study on Interest Rate Restrictions in the EU, útgefandi European Commission, 15. júní 2011, bls. 5.

Reglur um vaxtaþak eru samkeppnishamlandi

Reglur um vaxtaþak brengla verðmyndun á markaði

Yfirdráttarlán eru undanþegin í frumvarpinu án rökstuðnings

Frumvarpið leiðir til mismununar eftir búsetu



viðskiptabönkunum í vil, slík röskun með lagasetningu gengur gegn markmiðum samkeppnislaga og jafnræðisreglu stjórnarskrár.

Í þriðja lagi benda Útlán á að ákvæði 26. gr. frumvarpsins mismunar fyrirtækjum eftir búsetu. Á grundvelli EES samningsins er ekkert því til fyrirstöðu að smálánafyrirtæki í öðru Evrópusambandsríki, sem ekki hefur ákvæði um vaxtaþak í sinni neytendalöggjöf, bjóði þjónustu sína á Íslandi. Ef íslensk lög setja íþyngjandi reglur á starfsemi innlendra smálánafyrirtækja munu þau leggjast af og erlend fyrirtæki taka við af íslensku fyrirtækjunum, enda munu þau starfa á grundvelli laga í heimalandinu.

7.0 Löggjöf annarra ríkja

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að önnur lönd hafi ákvæði í sínum landslögum um hámarksvexti. Dæmi eru tekin af löggjöf Kanada og Bandaríkjanna og vísað til þess að 13 lönd af 27 innan Evrópusambandsins hafi ákvæði um hámarksvexti í sínum landsrétti. Í greinargerðinni með frumvarpinu er Kanada eina landið þar sem hámarksvaxtaþrósentan er tiltekin, 60%. Þetta er notað til rökstuðnings fyrir því að setja þurfi slíkt ákvæði í íslenska neytendalöggjöf. Við þetta gera Útlán alvarlegar athugasemdir.

Í fyrsta lagi er það rangt sem fram kemur í greinargerðinni hvað varðar hámarksvexti á útlán smálánafyrirtækja í Kanada. Hið rétta er að í Kanada eru ákvæði í lögum um 60% hámarksvexti, hins vegar voru smálánafyrirtæki sérstaklega undanþegin þessum ákvæðum árið 2007 með lögum C-26⁷ vegna þess að bannið hafði reynst mjög illa þar í landi og skilað þverfugum árangri.

Í öðru lagi er ótækt að bera saman smálánastarfsemi í Evrópu og Bandaríkjunum þar sem eðli starfseminnar er með allt öðrum hætti. Þar að auki eru vaxtaþökin mjög fjölbreytt innan Bandaríkjanna og töluvert hærri en lagt er til í fyrirliggjandi frumvarpi (meðalvextir á smáláni í Bandaríkjunum eru 417%).⁸

Í þriðja lagi benda Útlán á að löggjöf um hámarksvexti innan aðildarríkja Evrópusambandsins á ekki í öllum tilvikum við um smálán þar sem fjöldi ríkja undanskilur lán að lægri fjárhæð en 200 evrum eins og mælt er fyrir um í tilskipuninni. Útlán gera athugasemdir við að ekki hafi verið gerð úttekt á löggjöf annarra ríkja Evrópusambandsins á sama tíma og tilvísun til þeirrar löggjafar er notuð sem röksemd fyrir ákvæði um hámarksvexti í íslenskum lögum. Í dæmaskyni má nefna að ákvæði um hámarksvexti er ekki að finna í löggjöf annarra Norðurlandarríkja.

Smálánafyrirtæki eru sérstaklega undanþegin löggjöf um hámarksvexti í Kanada.

Fullyrðingar um slíkt í lögskýringargögnum eru rangar.

Wikipedia er ekki áreiðanleg heimild!

Ekkert ríki á Norðurlöndum hefur sett ákvæði um hámarksvexti í löggjöf sína

⁷ <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/39/1/c26-e.pdf>
<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-167.html#docCont>

⁸ Heimild: State Financial Regulatory Agencies, Center for Responsible Lending, Consumer Federation of America: 2008-2011



8.0 Lokaorð

Það frumvarp sem nú liggur fyrir í þinginu er að mörgu leyti gott og felur í sér réttarbót fyrir neytendur. Evróputilskipun nr. 2008/48/EB tryggir aukna samkeppni á lánamarkaði og eykur möguleika neytenda á því að bera saman mismunandi fjármögnunarleiðir þar sem upplýsingagjöf frá lánveitendum verður með stöðluðum hætti. Þau frávík frá Evróputilskipuninni sem lögð eru til í frumvarpinu eru aftur á móti til þess fallin að ganga gegn upphaflegum markmiðum tilskipunarinnar, hamlar samkeppni á markaðnum og ganga í berhögg við stjórnarskrá og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum. Sú ákvörðun að undanskilja yfirdráttarlán bankanna en fella lán undir 200 evrum undir lögin hefur í för með sér talsverða röskun á samkeppni milli viðskiptabanka og annarra lánveitenda.

Einnig taka samtökin undir skoðun Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins eins og hún kemur fram í erindi þess þann 15. júní 2010 þess efnis að það gangi gegn ákvæðum EES samningsins og Stjórnarkrár lýðveldisins Íslands. Þannig mun frumvarpið í óbreyttri mynd brjóta gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar þar sem ákvæði 26. gr. frumvarpsins beinist einungis að fimm fyrirtækjum í landinu. Auk þess mun frumvarpið, verði það að lögum, skerða atvinnuréttindi þessara fyrirtækja, en þau eru einnig vernduð af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Starfsemi smálánafyrirtækja, sem og annarra fyrirtækja á neytendalánamarkaði, er ekki hafin yfir gagnrýni. Smálánafyrirtækin hafa brugðist við þeirri gagnrýni með því að samþykka siðareglur um starfsemi félaganna, þeim sjálfum og neytendum til hagsbóta. Í þessum siðareglum er að fullu tekið á þeirri gagnrýni sem fram hefur komið. Sú staðreynd að viðskiptavinir aðildarfyrirtækjanna eru á þriðja tug þúsunda sýnir að mikil eftirspurn er eftir þjónustu þeirra.

Því hefur verið slegið föstu í fjölmiðlaumræðu að smálánafyrirtæki hafi til þessa nýtt sér neyð viðskiptavina sinna í hagnaðarskyni. Slíkar fullyrðingar eru fráleitar. Staðreyndin er sú að í þeim tilfellum þar sem viðskiptavinir hafa lent í alvarlegum vanskilum hafa fyrirtækin komið til móts við viðskiptavini sína og lagt mikið upp úr því að ná samkomulagi sem hentar aðstæðum hvers og eins. Til marks um þetta benda samtökin á að engum viðskiptavini hefur verið stefnt fyrir dómstóla til greiðslu smáláns. Þá hefur enginn viðskiptavinur verið sviptur eignum sínum vegna vanskila.

Í finnskri rannsókn sem gerð var á notkun ungmenna á aldrinum 18-29 ára á smálánum, sem vísað er til í athugasemdum við frumvarpið, kom fram að fyrir marga neytendur eru smálán hluti af ábyrgri fjármálastjórnun. Í umræðu um smálán er því oft fleygt fram að smálán séu ávallt óskynsamleg, en svo þarf ekki að vera, eins og fram kemur í rannsókninni. Dæmi um ábyrga notkun á smálánum sem fjármögnun má nefna:

- i. lán til að kaupa strætókort, til að komast ferða sinna
- ii. lán til að greiða fyrir viðgerð á bíl, annars er billinn ekki afhentur

Frumvarpið felur í sér réttarbót og eykur möguleika neytenda á að bera saman mismunandi fjármögnunarleiðir

Frávík frá Evróputilskipuninni mega ekki hamlar eða raxa samkeppni

Sömu reglur eiga að gilda um yfirdráttarlán og smálán

Smálánafyrirtækin hafa sett sér siðareglur og svarað þeirri gagnrýni sem fram hefur komið

Engum viðskiptavini smálánafyrirtækis hefur verið stefnt fyrir dóm til greiðslu skuldar

Um notkun smálána



- iii. lán til að greiða fyrir rafmagn og/eða hitavattsreikning, áður en lokað er fyrir þjónustuna
- iv. lán til að greiða símreikning og/eða annan reikning fjarskiptafyrirtækis, áður en lokað er fyrir þjónustuna

Í öllum þessum tilvikum er um að ræða hagkvæma fjárfestingu af hálfu neytandans, t.d. til að fjármagna ferðir til og frá vinnu, eða aðstæður þar sem kostnaður þjónustuaðila á nauðsynlegri þjónustu (lokunar- og opnunargjald) er umtalsvert hærri heldur en kostnaðurinn við að taka smálán. Hafi neytandinn kost á annarri og ódýrari fjármögnun, má gera ráð fyrir því að neytandinn nýti sér hana, þótt ekki megi líta framhjá því að sumir neytendur kjósa einfaldlega ekki að vera í lánaviðskiptum við viðskiptabankana. Að mati samtakanna þjónar það ekki hagsmunum neytenda að setja lög sem gera út um smálánafyrirtækin, heldur leggja áherslu á það að þjónusta smálánafyrirtækjanna sé samkeppnishæf og að neytandinn fái upplýsingar um lántökukostnað sem hann getur borið saman við aðra fjármögnun sem stendur neytendum til boða.

**Smálán geta verið
hagkvæm og
skynsamleg
fjármögnun**

Af þeim sökum leggja samtökin til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

**Tillögur að
breytingum á
frumvarpinu**

1. Að frumvarpið verði annaðhvort látið taka bæði til smálána (lána undir 200 evrum) og yfirdráttarlána, eða þá að smálán og yfirdráttarlán verði bæði undanþegin lögum um neytendalán.
2. Verði lán um neytendalán látin taka til smálána telja samtökin að ákvæði 10. gr. frumvarpsins um lánshæfismat þurfi að vera skýrara.
 - a. Skilgreina þarf hvenær það telst „augljóst“ að lántakandi geti ekki staðið í skilum á láni.
 - b. Þá þarf að skilgreina nánar hvað teljist vera lánshæfismat. Að mati samtakanna er nægilegt að notast við uppflettingu í vanskilaskrá eða með því að nota CIP áhættumat Creditinfo.
 - c. Þá telja samtökin að lánveitendum, hvort sem lánað er gegn veði/tryggingum eða ekki, ætti að vera heimilt að veita lán þótt lántaki standist ekki lánshæfismat. Samtökin telja ekki tilefni til að gera greinarmun á veðlánnum og öðrum smærri lánveitingum hvað þetta varðar.
3. Verði lán um neytendalán látin taka til smálána telja samtökin að fella verði ákvæði 26. gr. um vaxtaþak úr frumvarpinu.

Virðingarfyllt,
f.h. Útlána,

Haukur Örn Birgisson hfl.



Neytendasamtökin
Hverfisgötu 105
101 Reykjavík

EFNAHAGS- OG VIÐSKIPTARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólgötu 7 150 Reykjavík
sími: 545 8800 bréfasími: 511 1161
postur@evr.is evr.is

Reykjavík 15. júní 2010
Tilv : EVR10010023/3.12

Efni: Sms-lán.

Vísað er til bréfs Neytendasamtakanna, dags. 29. desember 2009, og ítrekunar þess með bréfi dags. 27. maí 2010, um svokölluð sms-lán.

Á undanförunum mánuðum hefur staðið yfir í efnahags- og viðskiptaráðuneytinu skoðun á því hvort og þá með hvaða hætti skuli brugðist við starfsemi þeirra fyrirtækja sem bjóða upp á svokölluð smálán. Einkum hefur verið skoðað hvort rétt sé, og fært, að banna starfsemina eða hvort gera eigi fyrirtækin sem starfsemina stunda leyfis- eða skráningarskyld.

Þótt ráðuneytið taki heilshugar undir framkomna gagnrýni á fyrirtækin þykir því vandséð að starfsemi þeirra verði bönnuð. Nægir hér að vísa til alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir með aðild sinni m.a. að EES-samningnum, sem lögleiddur er hér á landi með lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 og frelsis til að stunda atvinnu, sbr. 75. gr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í þessu sambandi er einnig rétt að vekja athygli á því að starfsemi sem þessi er heimiluð í nágrannaríkjunum enda lúta þau sambærilegu regluverki og gildir hér á landi.

Þau fyrirtæki sem bjóða upp á umrædd lán, falla undir lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu, nr. 33/2005. Með lögnum eru innleiddar tilteknar tilskipanir Evrópusambandsins en skv. 1. gr. laganna gilda þau um fjarsölusamninga um fjármálaþjónustu og markaðssetningu sem miðar að slíkum samningum. Kjarni laganna lýtur að upplýsingaskyldu í þágu neytenda, sbr. II. kafli laganna, en hvorki er í þeim né í umræddum tilskipunum kveðið á um leyfisskyldu þjónustuveitenda.

Jafnvel þótt vilji stæði til að gera starfsemi smálánafyrirtækja leyfisskylda og láta hana lúta strangara eftirliti, t.d. með því að fella hana undir lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, þá virðist regluverk Evrópusambandsins setja því skorður. Samkvæmt þeim lögum er veiting útlána sem fjármögnuð eru með endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi leyfisskyld starfsemi. Smálán eru ekki fjármögnuð með þessum hætti. Fyrirkomulagið samkvæmt lögum nr. 161/2002 er til samræmis við tilskipun Evrópusambandsins 2006/48/EB um stofnun og rekstur lánastofnana.

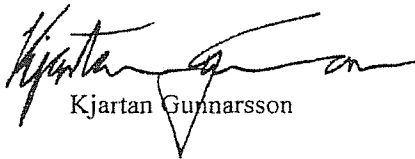
Þá fær ráðuneytið ekki séð að skráningarskylda fyrirtækja sem stunda smálánastarfsemi, t.d. til Fjármálaeftirlitsins, myndi miklu breyta varðandi starfsemi þeirra sem slíka. Skráningarskylda myndi fyrst og fremst gera það að verkum að ljóst væri hverjir standa að baki fyrirtækjunum.

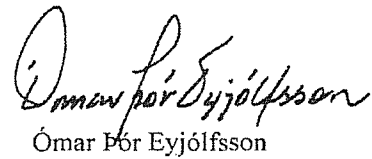
Að framansögðu má sjá að örðugt er að bregðast við starfsemi smálánafyrirtækja. Fyrirtækin starfa samkvæmt lögum nr. 33/2005 og virðast uppfylla skilyrði laganna um upplýsingaskyldu til neytenda.

Skilmálar fyrirtækjanna eru, þegar í upphafi, ljósir neytendum. Þeir bera með sér hinn gríðarlega háa lánskostnað. Ráðuneytinu virðist því sem treysta verði á dómgreind neytenda. Hér geta Neytendasamtökin vissulega gegnt lykilhlutverki. Þá er ástæða til að nefna að sú starfsemi sem hér um ræðir sætir ekki einokun, þ.e. sé það ætlun neytenda að verða sér úti um lánsfé þá eru ýmsar aðrar leiðir færar í þeim efnum.

Að endingu þakkar ráðuneytið Neytendasamtökunum erindið og biðst um leið velvirðingar á drætti á svörum.

Fyrir hönd ráðherra


Kjartan Gunnarsson


Ómar Þór Eyjólfsson