

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um neytendalán.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið að lokinni 2. umræðu og fengið á sinn fund Guðmund Kára Kárason frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Guðbjörgu Evu Baldursdóttur, formann nefndar um neytendavernd á fjármáلامarkaði, Tryggva Axelsson frá Neytendastofu, Ragnar Árna Sigurðarson og Hörpu Jónsdóttur frá Seðlabanka Íslands, Jónu Björk Guðnadóttur, Yngva Örn Kristinsson, Hauk Agnarsson og Birki Ívar Guðmundsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Aðalstein Sigurðsson og Arnar Kristinsson, meistaraneima í lögfræði.

Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til nefndarinnar frá 26. febrúar 2012 kemur fram að nefndin sem vann að samningu frumvarpsins hafi komið saman til þess að fara yfir þær breytingar sem meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar lagði til við 2. umræðu málsins og önnur þau atriði sem efni stóðu til að skoða. Á grundvelli þeirrar yfirferðar hefur ráðuneytið komið á framfæri nokkrum ábendingum til nefndarinnar um það sem betur mætti fara í frumvarpinu.

1. Lántaka í formi skuldabréfs.

Eitt af því sem komið hefur til skoðunar er hvort lánveitingar í formi skuldabréfa falli undir gildissvið frumvarpsins. Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að ákvæðum þess er almennt ætlað að gilda um lánsamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Samkvæmt skilgreiningu j-liðar 1. mgr. 5. gr. virðist með lánsamningi fyrst og fremst vera átt við gagnkvæmt samningssamband. Seðlabanki Íslands hefur þar af leiðandi talið að efast megi um hvort hugtakið lánsamningur taki til skuldabréfa sem hafa verið skilgreind sem „skrifleg yfirlýsing, þar sem útgefandinn viðurkennir einhliða og skilyrðislaust skyldu sína til að greiða ákveðna peningagreiðslu“.

Einnig getur það komið til álita hvort lántaka neytanda á formi skuldabréfs geti átt undir ákvæði frumvarpsins þar sem reglur um viðskiptabréf gera ráð fyrir að skuldari samkvæmt skuldabréfi geti glatað mótbárum gagnvart grandlausum framsalshafa, þ.e. grandlaus framsalshafi fær almennt þann rétt sem bréfið bendir til að framseljandi eigi. Þetta er öndvert við það sem gildir þegar um almennar fjárkröfur ræðir og það sem fram kemur í 19. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir að neytandi eigi rétt á að halda uppi sömu mótbárum gegn framsalshafa sem hann gat nýtt sér gagnvart upphaflegum lánveitanda.

Meiri hlutinn tekur fram að jafnvel þótt afmörkun á gildissviði frumvarpsins falli ekki eins vel að hugtaksskilgreiningu skuldabréfa og ákjósanlegt væri er það skilningur meiri hlutans að ákvæðum þess verði beitt með lögjöfnun um neytendalán sem veitt eru á formi skuldabréfa. Meiri hlutinn fær ekki séð að þörf neytenda fyrir þá vernd sem í frumvarpinu felst sé minni í þeim tilvikum en þegar um lánsamninga ræðir. Þá hefur í allri umfjöllun um málið verið gengið út frá því að skuldabréfalán eigi undir gildandi lög um neytendalán jafnvel þótt þar sé einungis talað um lánsamning.

2. Árleg hlutfallstala kostnaðar.

Á fundum nefndarinnar voru gerðar athugasemdir við þá breytingartillögu sem meiri hlutinn lagði til við 3. mgr. 21. gr. og var samþykkt við 2. umræðu málsins. Tillagan gerir ráð fyrir að við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar skuli miða við ársverðbólgu eins og hún er við töku lánsins samkvæmt nýjustu mælingu Hagstofunnar. Fram kom að orðalag tillögunnar gæti valdið misskilningi af því að í upphafsmálslið málsgreinarinnar er miðað við að í verðtrygðum lánessamningum skuli miða útreikninginn við að verðlag haldist óbreytt.

Meiri hlutinn leggur til breytingu til að leiðrétta þennan misskilning og til að undirstrika að þegar lánessamningur heimilar verðtryggingu skuli útreikningur árlegrar hlutfallstölu kostnaðar miða við ársverðbólgu samkvæmt tólf mánaða breytingu vísitölu neysluverðs og þá forsendu að ársverðbólga verði óbreytt til loka lánstímans.

Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til nefndarinnar frá 6. mars 2013 er talið rétt að taka tillit til verðbólgu við útreikning á heildarlántökukostnaði og árlegri hlutfallstölu kostnaðar og því til stuðnings vísað til svara framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins við fyrirspurnum dr. Mariu Elviru Mendez Pinedo.

3. Upplýsingar um útlánsvexti.

Á fundum nefndarinnar var varpað fram þeirri spurningu hvort verðtrygging teldist kostnaður eða vextir en sjónarmið komu fram um að slík afmörkun geti haft þýðingu við mat á því hvort upplýsingaskylda lánveitanda skv. 13. gr. frumvarpsins vegna breytinga á útlánsvöxtum eigi við um breytingar á vísitölu. Í svari Neytendastofu er á það bent að bæði verðbætur og vextir teljist til kostnaðar vegna lánstölu og er það í samræmi við skilgreiningu á heildarlántökukostnaði sem fram kemur í g-lið 5. gr. frumvarpsins eins og meiri hlutinn lagði til að ákvæðinu yrði breytt við 2. umræðu.

Meiri hlutinn bendir á að í 1. mgr. 13. gr. er tekið fram að neytandi skuli upplýstur um allar breytingar á útlánsvöxtum og má ráða af 2. mgr. greinarinnar að þar geti verið átt við breytingar á viðmiðunargengi, viðmiðunarovöxtum eða vísitölum. Meiri hlutinn telur af þeim sökum ótvírætt að upplýsingaskyldan eigi jafnframt við um verðbótapáttinn.

Meiri hlutinn leggur til þá breytingu á 1. mgr. 13. gr. að neytandi skuli að jafnaði upplýstur um breytingar með 30 daga fyrirvara.

4. Tengsl vaxta og verðtryggingar.

Í álit 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. 1075) kemur fram að það hvort verðtrygging teljist til kostnaðar eða vaxta geti skipt verulegu máli með hliðsjón af 1. mgr. 12. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Ákvæðið er svohljóðandi: „Sé vaxtatímabil lengra en tólf mánuðir án þess að vextirnir séu greiddir skulu þeir lagðir við höfuðstól og nýir vextir reiknaðir af samanlagðri fjárhæð. Ekki skal bæta vöxtum við höfuðstól oftar en á tólf mánaða fresti, nema um sé að ræða innlánsreikninga lánastofnana.“ Ábendingar komu fram um að því væri mismunandi farið hversu langt vaxtatímabil væri í lánessamningum.

Á fundum nefndarinnar kom glögg fram að verðtryggingu væri almennt stefnt gegn verðbólguáhættu aðila lánessamnings, þ.e. óvissu um rýrnun lánsfjárhæðar til framtíðar. Verðtryggingu væri ætlað að skapa vissu um verðmæti endurgreiðslna á samningstímabilinu með hliðsjón af þróun verðlags og breytilegir vextir gætu þjónað sama markmiði en ekki með sömu nákvæmni og því síður ef þeir væru fastir.

Fram kom að sú framkvæmd að reikna verðtryggingu á afborganir og vexti eða á höfuðstól hefði almennt sömu áhrif. Aftur á móti kom einnig fram sú skoðun að útreikningurinn

væri oft ógagnsær og að lánveitendur beittu mismunandi aðferðum sem ylli tortryggni í garð þeirra og grun um að þeir kynnu að nýta sér verðtrygginguna í auðgunarskyni.

Um tengsl verðtryggingar og vaxta má hafa það í huga að í hæstaréttardómi nr. 471/2010 frá 16. september 2010 var á því byggt að lánaskuldbinding í íslenskum krónum sem bundin var við gengi erlendra gjaldmiðla fæli í sér eins konar verðtryggingu sem ekki væri heimil samkvæmt lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Hæstiréttur taldi að vextir á láninu sem um var að ræða hefðu verið ákvarðaðir að teknu tilliti til gengistryggingar og ylli ólög-
mætið því að líta yrdi fram hjá ákvæðinu um vaxtahæð.

Á öldum ljósvakans hafa komið fram sjónarmið um að þeir lántakar sem tóku lán tryggð með vísitölu neysliverðs hafi með hliðsjón af þeim fjölmörgu dómum sem fallið hafa um ólög-
mæti gengistryggingar leitað leiða til þess að vefengja lögmæti sinna lána vegna þeirrar kaupmáttarskerðingar sem varð í kjölfar hrunsins.

5. Lögmæti verðtryggðra lána.

Við umfjöllun málsins bárust nefndinni svör Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) við fyrir-
spurnum dr. Mariu Elviru Mendez Pinedo um framkvæmd verðtryggingar í neytendalánum hér á landi og samræmi við neytendalánatilskipun 2008/48/EB. Stofnunin dregur þar þá ályktun að ákvæði tilskipunarinnar varði eiginlega upplýsingagjöf um efni lánssamninga en ekki samningsskilmálana sjálfa. Heimild til verðtryggingar falli utan við gildissvið tilskip-
unarinnar eins og ákvæði um hámarksvaxtakostnað eða annan kostnað. Fram kemur í fyrsta kafla fyrra nefndarálits meiri hlutans (þskj. 1060) að vald til þess að takmarka vaxtafrelsi hvíli almennt hjá aðildarríkjum EES sjálfum.

Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til nefndarinnar frá 6. mars 2013 er áréttað að í frumvarpinu sé ekki tekin afstaða til lögmætis verðtryggingar.

6. Sérstök upplýsingaskylda lánveitanda.

Meiri hlutinn leggur til orðalagsbreytingu á 25. gr. frumvarpsins um sérstaka upplýsinga-
skyldu lánveitanda þar sem skýrt komi fram að upplýsingar skuli veittar á pappír eða öðrum varanlegum miðli. Þá leggur meiri hlutinn til að höfðu samráði við ráðuneytið að skýrt verði að 25. gr. eigi ekki við þegar um er að ræða endurnýjun eða hækkun á yfirdráttarheimild undir viðmiðunarmörkum greiðslumats skv. 2. mgr. 10. gr. Þá leggur meiri hlutinn til þá breytingu að lánveitandi skuli veita neytanda greiðslufirlit til upplýsinga þar sem miðað skuli við meðaltal ársverðbólgu síðustu 10 ára fyrir gerð samnings en tilgangur þess er að neytandi geti betur áttað sig á líklegri greiðslubyrði verðtryggðs láns.

7. Gildistaka.

Á fundum nefndarinnar lögðu Samtök fjármálafyrirtækja áherslu á að gildistöku frum-
varpsins eða eftir atvikum einstökum ákvæðum þess yrði frestað fram á haust til þess að lán-
veitendum á markaði og eftirlitsaðilum gæfist ráðrúm til að laga sig að breyttu regluverki. Íbúðalánasjóður hefur auk þess lagt áherslu á að sjóðurinn geti uppfyllt 18. gr. frumvarpsins um endurgreiðsluheimild fyrir gjalddaga en til þess þurfi hann svigrúm til að breyta fjár-
mögnun sinni í því skyni að tryggja skaðleysi sitt.

Meiri hlutinn fellst á framangreind sjónarmið og leggur til að gildistöku frumvarpsins verði frestað fram til 1. september 2013. Meiri hlutinn gerir eina undantekningu hvað þetta varðar og leggur til að ákvæði frumvarpsins varðandi hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar taki gildi 1. maí næstkomandi. Er lagt til að sú breyting verði í formi bráðabirgðaákvæðis í gildandi lögum um neytendalán sem síðan munu falla úr gildi við gildistöku nýrra laga sam-

kvæmt frumvarpinu. Meiri hlutinn telur mikilvægt að reisa skorður við smálánastarfsemi sem fyrst.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „Um samkomulag neytanda og lánveitanda um frestun greiðslna eða breyttar greiðsluaðferðir vegna lánessamnings sem er kominn í vanskil“ í 3. mgr. 2. gr. komi: Um skilmálabreytingu láns, þ.e. frestun greiðslna eða breyttar greiðsluaðferðir, sökum þess að neytandi á í greiðsluerfiðleikum.
2. Við 1. mgr. 13. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Neytandi skal að jafnaði upplýstur um breytingar með 30 daga fyrirvara.
3. Við 21. gr.
 - a. Orðin „verðtryggingu eða“ í fyrri málslíð 3. mgr. falli brott.
 - b. Við síðari málslíð 3. mgr. bætist: og þá forsendu að ársverðbólga verði óbreytt til loka lánstímans.
4. Við 25. gr.
 - a. Í stað orðanna „upplýsingar um sögulega þróun“ í 1. mgr. komi: upplýsingar, á pappír eða öðrum varanlegum miðli, um sögulega þróun.
 - b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé um verðtryggðan lánessamning að ræða skal lánveitandi, til viðbótar við reikningsyfirlit í formi niðurgreiðslutöflu, sbr. i-lið 2. mgr. 12. gr., láta neytanda í té niðurgreiðslutöflu þar sem miðað er við meðaltal ársverðbólgu síðustu 10 ár fyrir gerð samnings.
 - c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvæði 1. og 2. mgr. eiga ekki við um endurnýjun og/eða hækkun yfirdráttarheimilda, sbr. t-lið 5. gr., ef heildarlánsfjárhæð er lægri en viðmiðunarfjárhæð vegna framkvæmdar greiðslumats skv. 2. mgr. 10. gr.
5. Í stað tilvísunarinnar „31. gr.“ í 2. mgr. 30. gr. komi: 32. gr.
6. Við 36. gr.
 - a. 1. másl. 1. mgr. orðist svo: Lög þessi öðlast gildi 1. september 2013.
 - b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvæði 37. gr. skal þó öðlast þegar gildi.
7. Við bætist ný grein, 37. gr., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Breyting á öðrum lögum.

Við lög um neytendalán, nr. 121/1994, bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða er orðast svo: Frá og með 15. apríl 2013 má árleg hlutfallstala kostnaðar á neytendalánnum ekki nema meira en 50 hundraðshlutum að viðbættum stýrivöxtum.

Alþingi, 11. mars 2013.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Skúli Helgason.

Magnús Orri Schram.

Árni Þór Sigurðsson.