

Alþingi

Erindi nr. Þ 116/105

komudagur 9/10 1992

5. október 1992



SAMBAND  
ÍSLENSKRA VIÐSKIPTABANKA

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
b/t Rögnu Árnadóttur, ritara,  
Alþingi,  
150 Reykjavík.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um neytendalán.

Með vísan til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis 17. september 1992 fer hér á eftir umsögn Sambands Íslenskra viðskiptabanka um frumvarp til laga um neytendalán.

#### Almenn umsögn.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilgangur þess sé að "fullnægja skilyrðum EB-tilskipana nr. 87/102 EBE og nr. 90/88 EBE með íslenskri löggjöf". Efni þessara tilskipana er einn þeirra málaflokka sem kalla á breytingar í íslenskri löggjöf í sambandi við fyrirhugaða aðild Íslands að EES. Þess var að vænta að íslensk stjórnvöld mundu leitast við að fullnægja þessum skilyrðum með tvö meginsjónarmið að leiðarljósi. Annars vegar að setja ekki í íslensk lög ný íþyngjandi ákvæði fyrir íslenskan atvinnurekstur umfram það sem nauðsynlegt er til samræmis við önnur EES lönd. Hins vegar að velja einfaldar tæknilegar útfærsluleiðir, sem séu í samræmi við íslenska viðskiptahætti, í þeim tilvikum að EES reglur gefa svigrúm til mismunandi útfærsluleiða.

Það hiýtur því að koma mjög á óvart að í því frumvarpi sem hér um ræðir skuli framangreind sjónarmið vera virt að vettugi. Það kemur einnig á óvart að í mikilvægum atriðum gætir óvandvirkni við samningu frumvarpstextans og þeirra athugasemda sem honum fylgja.

Heiti frumvarpsins er "Fumvarp til laga um neytendalán". Það efnissvið, sem markað er með þessari yfirskrift, er í samræmi við efni þeirra EB-tilskipana sem hér um ræðir en þær fjalla um "samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi neytendalán". Skilgreiningu á hugtakinu "neytandi" er að finna í a-lið 4. gr. frumvarpsins þar sem segir: "Neytandi er einstaklingur, lögaðili eða hópur slíkra aðila sem kaupir vöru eða þjónustu gegn

endurgreiðslu, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni". Í EB-tilskipun nr. 87/102 er þetta hugtak raunar skilgreint sem "einstaklingur sem í viðskiptum, sem tilskipunin tekur til, kemur fram í augnamiði sem telja má óskilyt starfi hans".

Ekki verður séð hvaða nauðsyn ber til að víkka skilgreiningu EB með ofangreindum hætti. Þetta er þó ekki aðalatriði málsins heldur sú staðreynd að í báðum tilvikum falla lán vegna kaupa í atvinnuskyni utan við skilgreininguna.

Með hliðsjón af því sem nú hefur verið rakið hlýtur það að vekja mikla furðu að orðið "neytandi" kemur einungis við sögu í frumvarpinu í heiti þess og í skilgreiningunni í 4.gr. Annað orð með mun víðtækari merkingu, orðið "lántakandi", er notað í þess stað. Með því að láta ákvæði frumvarpsins ná til "lántakenda" í stað "neytenda" gilda þau um lánveitingar vegna kaupa á vörum og þjónustu í atvinnuskyni. Þetta gildissvið er því allt annað, og mun víðtækara, en EB-tilskipanirnar ná yfir, og sömuleiðis allt annað og víðtækara en gefið er í skyn með heiti frumvarpsins. Því má bæta við að gildissvið danskra laga og sænsks lagafrumvarps, sem stuðst var við í þessu sambandi, er svo til eingöngu bundið við neytendalán.

Til viðbótar framangreindum athugasemdum varðandi gildissvið frumvarpsins skal bent á að mikilvægum spurningum um raunverulegt gildissvið þess er ósvarað í frumvarpstextanum og meðfylgjandi skýringum. Hér er um að ræða spurningar er varða áhrif lögfestingar frumvarpsins á starfsemi fyrirtækja og stofnana sem hafa útlánastarfsemi sem einn af meginþáttum starfseminnar (viðskiptabankar, sparisjóðir, eignarleigur, greiðslukortafyrirtæki, lánasjóðir, váttryggingarfélag o.s.frv.). Í prentuðum drögum að frumvarpinu, sem Samband íslenskra viðskiptabanka fékk til skoðunar, kom orðið "lánastofnun" fyrir á nokkrum stöðum í frumvarpstextanum og meðfylgjandi athugasemdum. Meðal annars var tekið fram í 1. gr. að ákvæði frumvarpsins næðu til "lánessamninga sem gerðir eru við lántakanda í atvinnuskyni af hálfu lánastofnana, verslana, framleiðenda og þjónustuaðila". Í þeim texta sem nú liggur fyrir er hvergi minnst sérstaklega á "lánastofnanir".

Með hliðsjón af þessu er nærtækast að draga þá ályktun að hin nýja gerð frumvarpsins nái ekki til starfsemi viðskiptabanka og annarra lánastofnana. En ef sá skilningur er réttur, af hverju er þetta ekki skýrt tekið fram í athugasemdum með frumvarpinu? Og sé þessi skilningur réttur, af hverju er þá talið nauðsynlegt að taka fram í f-lið 2. gr. að ákvæði frumvarpsins gildi ekki um lánessamninga í formi yfirdráttarheimildar af tékkareikningi? Eins og kunnugt er eru tékkar einungis gefnir út á reikninga í bönkum og sparisjóðum. Orðalag 3. gr. vekur einnig upp efasemdir um að starfsemi lánastofnana sé undanþegin ákvæðum frumvarpsins. Jafnvel þótt staðfest verði að frumvarpið nái ekki til útlána "lánastofnana" er

Því ósvarað hvar mörkin liggja milli hugtakanna "lánastofnun" og "þjónustuaðili" en lánveitingar þjónustuaðila eru háðar ákvæðum frumvarpsins.

Með frumvarpinu er stefnt að því að leggja margvíslegar og flóknar kvaðir á íslensk fyrirtæki umfram þær reglur sem munu verða í gildi í EES löndunum. Þessar hugmyndir, ef af lögum verða, mundu auka rekstrarkostnað íslenskra fyrirtækja og veikja stöðu þeirra í samkeppni við erlend fyrirtæki. Ekki verður séð að slíkar lagareglur mundu bæta rekstur íslenskra fyrirtækja sem taka lán hjá íslenskum lánveitendum. Þvert á móti mun hluti af því stóraukna umstangi og kostnaði, sem regiurnar hefðu í för með sér, lenda á lántakendum sem hækkun vaxta og annars lánakostnaðar.

Sumar þessar hugmyndir eru stórfurðulegar og hefðu ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir íslenska atvinnustarfsemi ef þær yrðu lögfestar, eins og til dæmis ákvæðið í 21. gr. frumvarpsins þar sem lánveitanda er gert óheimilt að taka við vixli eða öðru viðskiptabréfi af lántakanda (þ.e. hvort sem lántakandinn er neytandi eða atvinnufyrirtæki). Í EB-tilskipuninni segir einungis um hliðstætt efni að aðildarríki sem heimila notkun vixla og annarra viðskiptabréfa í neytendalánum skuli "sjá til þess að neytandinn njóti tilhlýðilegrar verndar þegar hann notar skjöl þessi".

Í stað þess að reyna að semja lagatexta sem tekur mið af íslenskum viðskiptaháttum á lánamarkaðnum hafa höfundar frumvarpsins kosið að þýða verulegan hluta þess úr danskri löggjöf um lánessamninga (gildir svo til eingöngu um neytendalán) og sænsku lagafrumvarpi um neytendalán. Þessi vinnubrögð, ásamt því að víkka stórlega gildissvið þessara ákvæða, kunna ekki góðri lukku og stýra.

Í frumvarpinu eru veigamikil ákvæði sem á engan hátt styðjast við reglur sem fram koma í þeim EB-tilskipunum sem frumvarpið á að byggjast á. Flest þessi ákvæði eru mjög íþyngjandi fyrir íslenska lánveitendur og þau eru sótt ýmist í þær dönsku eða sænsku fyrirmyndir sem eru nefndar hér á undan. Enn skal minnt á að þær fyrirmyndir ná svo til eingöngu til neytendalána. Skýrustu dæmin um þetta eru 14. og 15. gr. (vanræksla á upplýsingaskyldu) sem sóttar eru í dönsku lögin og 17.-19. gr. (um skilyrði gjaldfellingar o.fl.) sem þýtt er úr sænska frumvarpinu.

Í lagafrumvarpi þessu eru veruleg frávik frá þeim reglum sem gilt hafa um viðskiptabréf hérlandis, en þar sem engin löggjöf er til um skuldabréf er samanburður erfiður. Gera verður þó ráð fyrir að allar höfuðreglur um skuldabréf og aðra lánessamninga, sem m.a. byggjast á dómvenju o.fl., haldi gildi sínu, en þeir lánessamningar, sem frumvarpið nær til, séu frávik frá þeim reglum. Til þess að lánessamningar sem falla undir þetta frumvarp valdi ekki óvissu og

glundroða í öllum viðskiptum með skuldabréf og önnur viðskiptabréf þurfa þeir að vera aðgreindir með svo skýrum hætti að vandalaust sé að greina þá frá öðrum viðskiptabréfum.

Með skírskotun til þess, sem nú hefur verið rakið, er það eindregin afstaða Sambands Íslenskra viðskiptabanka að óhjákvæmilegt sé að gera mjög miklar breytingar á umræddu lagafrumvarpi. Grundvallaratriði í því sambandi er að gildissvið væntanlegra laga verði það sama og þeirra EB-tilskipana sem hér er um að ræða, þ.e. neytendalán með vissum undantekningum, en lán til atvinnustarfsemi verði utan við gildissvið laganna. Að öðru leyti þarf við endursamningu frumvarpsins að taka tillit til þeirra atriða sem sett eru fram hér á undan, þar á meðal þeirra meginsjónarmiða að Íslenskum lánafyrirtækjum verði ekki íþyngt umfram erlenda samkeppnisaðila, að tekið sé mið af Íslenskum viðskiptaháttum á lánsfjármarkaðnum og að forðast sé eftir því sem unnt er að stofna til umstangs og kostnaðar sem skilar neytendum hæpnum ávinningi. Við samningu lagareglna á þessu sviði þarf að taka fullt tillit til fámennis þjóðarinnar og þeirrar staðreyndar að hér á landi er nú þegar haldið uppi víðtækri eftirlitsstarfsemi sem miðar að því að vernda hinn almenna neytenda (Verðlagsstofnun, bankaeftirlit, tryggingaeftirlit o.fl.).

#### Umsögn um einstakar greinar frumvarpsins.

Til viðbótar þeim almennu athugasemdum, sem settar eru fram hér á undan, skal nú vikið að einstökum greinum frumvarpsins.

##### 1. gr.

Hér er gildissviði frumvarpsins markaður bás og á því þarf að gera grundvallarbreytingu eins og lýst er hér á undan. Jafnframt þarf að taka af öll tvímæli um það til hvaða lánveitenda ákvæði frumvarpsins ná, sbr. athugasemdir hér á undan varðandi stöðu "lánastofnana" og skilning á orðinu "þjónustuaðili".

##### 2. gr.

Hér eru taldar upp þær tegundir lánsamninga sem undanþegnar eru ákvæðum frumvarpsins. Eins og á mörgum öðrum sviðum við gerð frumvarpsins ganga höfundar þess hér lengra en gert er í viðkomandi EB-tilskipunum en veigamikil undanþáguákvæði í 2. gr. tilskipunar nr. 87/102 er ekki að finna í frumvarpinu (lán yfir vissu fjárhæðarmarki og lán með í mesta lagi fjórum greiðslum innan 12 mánaða).

Það að lánsamningar, sem tryggðir eru með fasteignaveði, skuli vera undanþegnir samkvæmt EB-tilskipuninni er glögglega til marks um það hversu langt er frá því að

tilskipunin nái til allra neytendalána. Þessi undanþága, eins og svo margt annað í frumvarpinu, gengur hins vegar alls ekki upp þegar búið er að útvíkka gildissvið regnanna þannig að þær nái einnig til lána til atvinnurekstrar.

Ef sá skilningur er réttur að frumvarpið nái ekki til útlána banka og sparisjóða, er f-liður greinarinnar óþarfur.

### 3. gr.

Í almennum athugasemdum hér á undan er vikið að þessari grein. Orðalag hennar vekur upp efasemdir um að ætlunin sé að útlán lánastofnana verði undanþegin ákvæðum frumvarpsins. Ef starfsemi banka og annarra lánastofnana er utan við gildissvið frumvarpsins, verður ekki séð hvaða nauðsyn ber til að veita lántakanda meiri upplýsingar um kjör yfirdráttarlána en kjör annarra bankalána.

### 6. gr.

Þessi grein er svo til alveg þýðing úr dönskum lögum og hana þarf að endursemjja miðað við íslenskar aðstæður og viðskiptahætti.

Eðlilegt virðist að fella efni 2. málsg. inn í 9. gr.

### 7. - 9. gr.

Þessi ákvæði eru einnig tekin úr dönsku lögunum. Sérstaklega skal bent á að ákvæði 2. mgr. 9. gr. þarfnast endurskoðunar með hliðsjón af íslenskum aðstæðum.

### 10. gr.

Hér er fjallað um hugtakið "árleg hlutfallstala kostnaðar" sem segja má að sé grundvallarhugtakið í þeim EB-tilskipunum sem hér eru til umfjöllunar og eftirbreytni. Ræða mætti þetta hugtak í allöngu máli og þær neytendarverndarhugmyndir sem að baki því eru. Sú spurning er áleitin hvort sú nákvæmni sem möguleg er við útreikning á þessari hlutfallstölu, og sú fyrirhöfn sem fylgir útreikningnum, réttlæti þann óljósa ávinning fyrir neytandann sem af þessu leiðir. Höfundar frumvarpsins taka skýrt fram að útreikningurinn sé flókinn og að lánveitendur þurfi að verða sér úti um tölvuforrit til þess að fullnægja skyldum sínum samkvæmt lagafrumvarpinu. En staðreyndin er að þetta hugtak er komið inn í reglusafn EB og að það er ekki á færi Íslendinga að koma því þaðan út aftur.

Það er til marks um þann hála ís sem menn eru hér á, að sú lýsing á útreikningsaðferðinni sem fram kemur í 1. málslíð 10. gr. er engan veginn í samræmi við þá útreikningsjöfnu sem sett er fram í fylgiskjali með frumvarpinu. Danskí lagatextinn, sem liggur til grundvallar

orðalagi í 10.-12. gr. íslenska frumvarpsins, er hins vegar í fullu samræmi við útreikningsjöfnuna.

#### 14. -15. og 17. -19. gr.

Til viðbótar því sem segir um þessar greinar almennri umsógn hér á undan skal eftirfarandi tekið fram.

Ákvæðin í 15. gr. eru sérlega varhugaverð. Þar segir að hafi lánveitandi ekki veitt þær upplýsingar sem fyrir er mælt í 6. gr. sbr. 5.gr. geti hann ekki krafist greiðslu kostnaðar sem annars félli á lántakanda vegna vanskila. Í fyrsta lagi eru viðurlögin ekki í eðlilegu samhengi við vanrækslu lánveitanda. Í öðru lagi eru ákvæði 6. gr. það margþætt, og um margt óljós við íslenskar aðstæður, að upp hlýtur að koma mikill fjöldi lítt leysanlegra deilumála um það hvort lánveitandi hafi vanrækt skyldur sínar eða ekki. Í þriðja lagi gildir það danska ákvæði, sem íslenska ákvæðið byggist á, eingöngu um þann flokk neytendalána sem á dönsku nefnist "kreditköb".

Þá verður að telja það ákaflega óvönduð vinnubrögð að tína úr sænsku lagafrumvarpi, sem eins og áður segir nær eingöngu til ákveðinna flokka neytendalána, flóknar reglur um skilyrði fyrir gjaldfellingu lána og ætla að yfirfæra þær á einu bretti yfir á mun víðtækara svið á íslenskum lánamarkaði án þess að minnsta tilraun sé gerð til að færa rök að því að núverandi framkvæmd hérlendis á þessu sviði kalli á stórfelldar breytingar og að þær tillögur sem settar eru fram henti við íslenskar aðstæður.

#### 16. gr.

Ákvæði þessa efnis er að finna í EB-tilskipun nr. 87/102 en með því fororði að sú tilskipun gildir aðeins um neytendalán eins og áður segir. Hér er verið að færa þessa heimild lántaka til að greiða lán fyrir gjalddaga yfir á mun víðtækara svið íslensks lánamarkaðar án þess að gerð sé grein fyrir stöðu lánveitenda í þessu sambandi (vaxtaáhætta, gengisáhætta o.fl.).

#### 20. - 21. gr.

Í almennum athugasemdum hér á undan eru gerðar harðar athugasemdir við þessi ákvæði. Gera verður þá ófrávíkjanlegu kröfu að ekki verði sett lagaákvæði um þessi efni hér á landi sem gangi lengra en ákvæðin í viðkomandi EB-tilskipun.

Endurtekið skal það sem segir hér að framan, að í þessum frumvarpsgreinum felast veruleg frávik frá þeim reglum sem gilt hafa um viðskiptabréf hérlendis og að þessar tillögur eru ekki

byggðar á reglunum í viðkomandi EB-tilskipun. Þessar hugmyndir hefðu ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir íslenska atvinnustarfsemi ef þær yrðu lögfestar.

Ljóst er að meginefni þessara greina er þýðing úr 16. og 17. grein sænska lagafrumvarpsins um neytendalán en svo illa vill til að í þýðingunni hefur setning fallið niður úr 20. gr. íslenska frumvarpsins þannig að 3. málsg. verður lítt skiljanleg sem framhald af 2. málsg. Gildissvið 21. gr. er mun víðtækara en 17. gr. sænska frumvarpsins bæði vegna þess að sænsku ákvæðin ná aðeins til vissra tegunda neytendalána og vegna þess að þau gilda einungis um "kreditköp". Þá verður að segja eins og er að skýringarnar með þessum tveimur mikilvægu frumvarpsgreinum eru engan veginn fullnægjandi.

Í 4. kafla í almennum athugasemdum sem fylgja frumvarpinu (bls. 9) segir m.a.: "Reglur frumvarpsins um framsal kröfuréttinda í 5. kafla taka einungis til lánessamninga milli lánveitanda og lántakanda sem kaupir vöru eða þjónustu sem telja má óskylda starfi hans". Þessi þrenging á gildissviði 5. kafla kemur hvergi fram í frumvarpstextanum.

34. - 37. gr.

Ekki skulu höfð mörg orð hér um refsíákvæðin í 34. og 35. gr. frumvarpsins en þau eru ljóslega byggð á dönsku lögunum. Benda verður þó á að dönsku ákvæðin eru ítarlegri og vísa með skýrum hætti til stofnana og almennra atriða í danskrí réttarframkvæmd.

Að lokum má láta þess getið að efni 36. og 37. gr. á ekki heima í kafla með fyrirsögninni "refsíákvæði".

Virðingarfyllt,

Samband íslenskra viðskiptabanka

