

Alþingi
Erindi nr. P 140/141
komudagur 15.11.2011



NEYTENDASTOFA

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15.11.2011
Tilv. 2011/1171, 12. - 0.0.01
TA

Efni: Neytendavernd á fjármálamarkaði, 12. mál - umsögn Neytendastofu

Neytendastofa vísar til erindis allsherjar-og menntamálanefndar Alþingis þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar við tillögu til þingsályktunar um úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði, 12. mál.

Neytendastofa telur að mikil þörf sé á að gerð verði slík úttekt sem hér er lagt til. Á árinu 2008 sendi stofnunin þáverandi viðskiptaráðherra bréf um nauðsyn slíkrar úttektar. Afrit af því bréfi er hjálagt.

Neytendastofa hefur einnig fengið fjölmargar ábendingar vegna samningsskilmála sem og viðskiptahátta á fjármálamarkaði. Mikil þörf virðist því vera fyrir hendi um að gerð verði slík úttekt að mati stofnunarinnar.

Neytendastofa þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um framangreint mál.

Óski Alþingi eftir nánari upplýsingum er stofnunin reiðubúin til þess eftir því sem unnt er.

Virðingarfyllt
f.h. Neytendastofu

Tryggvi Axelsson
Forstjóri

Fskj. Afrit af bréf Neytendastofu til viðskiptaráðherra dags. 20.06.2008 um staðlaða skilmála fjármálafyrirtækja og viðskiptahætti - veðlán

Viðskiptaráðuneyti
Hr. Björgvín G. Sigurðsson
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 20.06.2008
Tilv. 2008/0956 - 0.0.01
TA

Efni: Staðlaðir skilmálar fjármálafyrirtækja og viðskiptahættir - veðlán

Neytendastofa skal annast framkvæmd laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, sbr. lög nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda.

Í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 62/2005, segir að Neytendastofa skuli vinna að stefnumótun á sviði neytendamála og beita sér fyrir því gerðar verði rannsóknir á sviðinu.

Í 5. gr. laga nr. 57/2005 var að finna eftirfarandi ákvæði:

Óheimilt er að hafast nokkuð það að sem brýtur í hága við góða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi eins og þeir eru viðkaðir eða eitthvað það sem óhæfilegt er gagnvart hagsmunum neytenda.

Í framangreindu ákvæði er að finna almenna vísireglu að því er varðar viðskiptasiðferði og er ætlað að stuðla að góðum síðum í viðskiptum. Neytendastofa er það stjórnvald sem fer með framkvæmd laga nr. 57/2005 svo og annarra laga á sviði neytendaverndar sem heimi er falið eftirlit með lögum samkvæmt. Það er því í verkahring hennar, svo og eftir atvikum dómstóla ef mál er varða brot á lögum koma til þeirra kasta, að túlka og þróa framangreinda reglu í hátt við breytingar sem kunna að verða á viðskiptaháttum og þeim atriðum sem skoða verður hvort telja megi óhæfilegir gagnvart hagsmunum neytenda á hverjum tíma.

Framangreind meginsjónarmið er efnislega að finna í III. og IV. kalla laga nr. 57/2005, eins og þeim hefur nú verið breytt með samþykkt Alþingis á lögum nr. 50/2008, um breytingu á lögum nr. 57/2005.

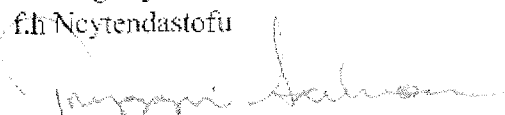
Á grundvelli framangreindra lagaákvæða telur Neytendastofa brýnt að leggja fram eftirfarandi tillögu til viðskiptaráðherra:

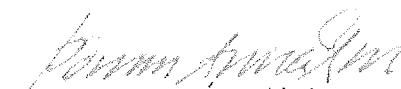
Ráðherra skipi starfshóp sem hafi það verkefni að yfirfara og gera tillögur um staðlaða skilmála sem unni sé að nota í veðlánum fjármálafyrirtækja til neytenda. Við samningu slíkra skilmála er nauðsynlegt að tekið verði mið af þeim mikilvægu hagsmunum neytenda að ákvæði samninganna séu skýr og óvívæð um réttindi þeirra og skyldur og að fullnægjandi jafnvægi sé í samningsgerð og framkvæmd. Auk þess kanni ráðuneytið hvort ástæða sé til þess að breyta ákvæðum laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þannig að eftirlit með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja falli ekki undir sérstjórnvald heldur sé allt slíkt eftirlit falið Neytendastofu á grundvelli þeirrar almennu löggjafar sem samþykki hefur verið og Neytendastofa hefur eftirlit með, sbr. ákvæði laga nr. 57/2005, með síðari

breytingum og lög nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda. Eimig er unnt að viðhalda núverandi skipulagi en gera valdmörk milli stofnanna skýrari.

Í meðfylgjandi fylgiskjali er að finna greinargerð Neytendastofu með framangreindum tillögum.

Viðfangarfullt
f.h. Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Þórunn Anna Árnadóttir
Sviðsstjóri

Fylgiskjal. Greinargerð Neytendastofu með tillögum varðandi staðlaða skilmála
ljármála fyrirtækja og viðskiptahætti við veitingu veðlana.



NEYTENDASTOFA

Reykjavík 19. jún. 2008.

**Greinargerð Neytendastofu
með tillögum varðandi staðlaða skilmála fjármálafyrirtækja
og viðskiptahætti við veitingu veðlana.**

Hér á eftir er að finna nánari greinargerð Neytendastofu fyrir eftirfarandi tillögum sem hún hefur lagt til við viðskiptaráðherra:

Ráðherra skipi starfshóp sem hafði það verkefni að yfirfara og gera tillögur um staðlaða skilmála sem umt sé að nota í veðlanum fjármálafyrirtækja til neytenda. Við samningu slíkra skilmála er nauðsynlegt að tekið verði mið af þeim mikilvægu hagsmunum neytenda að ákvæði samninganna séu skjár og óvirkð um réttindi þeirra og skyldur og að fullnægjandi jafnvægi sé í samningsgerð og framkvæmd. Auk þess kanni ráðuneytið hvort ástæða sé til þess að breyta ákvæðum laga nr. 87/1998, um opinbert efirlit með fjármála starfsemi þannig að efirlit með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja falli ekki undir sérstjórnvald heldur sé allt slíkt efirlit falið Neytendastofu á grundvelli þeirrar almennu löggjafar sem samþykkt hefur verið og Neytendastofa hefur efirlit með, sbr. ákvæði laga nr. 57/2005, með síðari breytingum og lög nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda.

Bakgrunnur

Erindi Neytendasamtakanna

Neytendasamtökin ályktuð einnig vegna upplýsinga sem þeim barst að Kaupþing hefði ákveðið frá og með 1. desember 2007 verði kaupanda húsnæðis sem Kaupþing hefur veitt seljanda íbúðarlán óheimilt að yfirtaka lánið nema því aðeins að greiddir verði þeir vextir sem eru á samsvarandi lánum þegar það er yfirtekið. Neytendasamtökin heindu jafnframt því erindi til Neytendastofu að hún „kanni hvort Kaupþing sé með þessum hætti að brjóta gegn 36. gr. samningalaga. Einnig að kannað verði hvort að nýta beri heimild samkvæmt lögum þessum að ómerkja þessa skilmála eða túlkun Kaupþings á þeim, þar sem þetta er greinilega ósamngjarnt gagnvart neytendum. Einnig verði kannað hvort aðrir lánveitendur hafi áður tekið upp sömu vinnureglu og Kaupþing hefur nú boðað varðandi íbúðalán“.

Neytendastofa hefur nú lokið umfjöllun um erindi Neytendasamtakanna, sbr. meðfylgjandi afrit af svari Neytendastofu til þeirra. Í ljós kemur að Fjármálaefirlitinu er með lögum falið það verkefni að hafa efirlit með því að viðskiptahættir fjármálafyrirtækja séu eðlilegir, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert efirlit með fjármála starfsemi. Sérlæg ganga framur almennum

lögum að þessu leyti og því er það á verk- og valdsviði Fjármálaeftirlitsins að taka nánar til efnislegrar meðferðar framangreint erindi Neytendasamtakanna. Neytendastofa hefur því í samræmi við leiðbeiningaskyldu stjórnvalda samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga framsent erindi þeirra til Fjármálaeftirlitsins.

Framangreind niðurstaða telur Neytendastofu að sýni að nauðsynlegt er að viðskiptaráðuneytið fjalli nánar um hvort ástæða sé til þess að breyta lögum þannig að aðeins einu stjórnvaldi, þ.e. Neytendastofu, verði falið almennt eftirlit og vald til ákvarðanatöku um viðskiptahætti, sbr. lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu eða hvort skilja eigi frá eftirlitssviði Neytendastofu ákveðin svið viðskiptalífsins, eins og gert hefur verið með ákvæðum laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, með því fella eftirlit með eðfilegum viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins.

Ábendingar neytenda

Á undanförunum mánuðum hafa neytendur leitað til Neytendastofu vegna viðskiptahátta fjármálafyrirtækja og skilmála sem stuðst er við í veðskuldabréfum sem þau fyrirtæki hafa einhliða sett og neytendur undirritað. Tekið skal fram að í öllum tilvikum er um að ræða skuldabréf og veðlán sem hafa verið veitt á árunum 2004-2006 vegna íbúðakaupa. Fjármögnun húsnæðiskaupa á Íslandi til neytenda hefur lengst af verið að mestu leyti í höndum Íbúðalánasjóðs (áður Húsnæðismálastofnunar) og hafa á fasteignamarkaði myndast ýmsar viðskiptavenjur til að mynda um yfirtöku nýs eigenda á eldri lánum við sölu og eigendaskipti að fasteignum, veðllutning veittra lána þegar neytendur hafa þurft á slíku að halda, o.s.frv.

Á árinu 2004 hófst virk samkeppni af hálfu fjármálafyrirtækja við fjármögnun húsnæðiskaupalána til almennings (neytenda). Í framangreindum viðskiptum hafa fjármálafyrirtækin notað eigin stöðluð form fyrir viðskiptabréf þar sem þau setja jafnaframt fram staðlaða samningsskilmála m.a. um vexti, afborgarnir, gjaldfellingu lána verði vanskil, að veðsetning skuli standa óhöggðu þótt eigendaskipti verði að veðinu og ýmis fleiri atriði er varða réttindi og skyldur kröfuhafa og skuldara.

Í tilefni af kvörtunum og ábendingum sem Neytendastofu hafa borist frá neytendum um þá skilmála sem fyrirtækin nota svo og viðskiptahætti þeirra við túlkun, beiðingu og framkvæmd framangreindra stöðluðu skilmála að undanförunu m.a. vegna ákvarðana neytenda um að selja fasteignir sínar og stöðu þeirra við eigendaskipti ákvað Neytendastofa að skoða nánar skilmála nokkurra fjármálafyrirtækja. Jafnaframt hefur stofnunin leiðbeint neytendum sem til hennar hafa leitað um aðstoð og bent hlutaðeigandi að óska eftir því við viðkomandi fjármálafyrirtæki að gert verði tvíhliða samkomulag um framkvæmd og beiðingu skilmála ef þeir hafa verið óskýrir eða stefnu að framkvæmd við beiðingu þeirra sem gæti verið brot á lögvörðum réttindum neytenda samkvæmt 36. gr. a-d. laga nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ólöggilda löggernir ga. Auk þess hefur Neytendastofa bent neytendum á að ef þeir telja sig ekki fá fullnægjandi úrlausn þá standi þeim sú leið ávallt opin að óska eftir að úr máli þeirra verði leyst hjá úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki sem er vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu. Í framhaldi af slíkum leiðbeiningum til neytenda hefur stofnunin fengið upplýsingar um að í einstökum málum hefur aðilum tekist að leysa farsællega ágreiningsmál sem hafa komið upp í þessu sambandi við fjármálafyrirtæki. Í öðrum tilvikum eru slík mál enn í til umfjöllunar milli aðila að

samningssambandinu eða neytendur hafa einfaldlega sett sig við þær kröfur sem gerða: hafa verið af hálfu hlutadeigandi fjármálafyrirtækis.

Könnun Neytendastofu á þeim ábendingum sem henni hafa borist frá neytendum sýnir svo ekki verður um villst að hennar mati að full ástæða er til þess að teknir verði til skoðunar staðlaðir skilmálar sem í notkun eru við veitingu veðlana til neytenda.

Hér á eftir er að finna nokkur dæmi og greinargerð um þá helstu skilmála sem hafa verið í notkun að undanförmu og með hvaða hætti Neytendastofa telur að þeir geti verið andstæðir þeim almennu og lögvörðu réttindum sem neytendum eru tryggðir varðandi gerð og túlkun staðlaðra samningsskilmála samkvæmt 36. gr. og 36.gr.a.- d. samningalaga, sbr. og lög nr. 121/1994, um neytendalán, með síðari breytingum

Staðlaðir skilmálar og framkvæmd þeirra – nokkur dæmi.

Dæmi 1: Brottfall vaxtaafsláttar - óljósir skilmálar og túlkun neytanda í óhag

Í kvörtum sem Neytendastofu barst var að meðal annars að finna svofellda staðlaða samningsskilmála í veðskuldabréfi:

„2. Skuldari skuldbindur sig til að greiða fasta vexti af láni þessu 5,10% í ársvexti. Vextir reiknast frá þeim degi sem tilgreindur er hér að ofan. Skuldari sem uppfyllir skilyrði Sparisjóðsins fær allt að 0,90% prósentustíga lækkun af framangreindum vöxtum. Sparisjóðunum er heimilt að kalla afsláttinn niður ef skuldari hættir, að hluta eða í heild í viðskiptum við Sparisjóðinn.

3. Standi skuldari ekki í skilum með greiðslu atbergana og/eða vaxta eða vístölulags, verði gert árangurslaust fjármám hjá skuldara eða hana leiti nauðgasamninga; hinu veðsetta eigi haldið vel við og/eða veðið rýmar að mun; váttryggingaþjöld eða önnur gjöld greidd á réttum tíma; fjármám gert í hinu veðsetta eða veðið auglýst eða selt á nauðungarupphæði; eða eigendaskipti verða að hinu veðsettu eign án þess að allað hafi verið samþykktar lánveitanda til eigendaskiptanna og yfirtöku lánsins [...]

7. Skuldara er heimilt að greiða upp lán þetta á gjaldþaga hvenær sem er á lántímanum. Ef heimild þessi er beitt skal skuldari greiða upp efirstöðvar skuldarinnar ásamt aföllnum vöxtum og verðbótum. Við uppgreiðslu eða þegar skuldari greiðir meira en kvæðið er á um í skilmálum skuldabréfsins ber honum að greiða Sparisjóðnum greiðsluþöknun af þeirri unframfjárhæð samkvæmt gjaldskrá Sparisjóðanna á hverjum tíma [...].“

Ljóst er að í 2. tölulið er ekki að finna skýr ákvæði af hálfu lánveitanda um þau atviki sem geta valdið því að vaxtaafsláttur falli niður. Í máli þessu var samið um sölu íbúðar með yfirtöku á láninu og ljóst að bæði seljandi og kaupandi voru í viðskiptum við sparisjóðinn. Með vísan til 2. töluliðar taldi lánveitandi að hann hefði einhliða rétt til að ákveða hækkun vaxta og niðurfellingu vaxtaafsláttarins við það eitt að hann samþykkti skuldskeytingu. Aðilar málsins gátu ekki sett sig við þá niðurstöðu og krafðist þá lánveitandi að þeir myndu beita 7. tölulið og greiða upp skuldina með uppgreiðslugjaldi. Aðilar töldu rétt að lánveitandi myndi fremur beita ákvæði 3. töluliðar í veðskuldabréfinu og taka við greiðslu án uppgreiðslugjalds enda í raun um að ræða gjaldfellingu þessa veðláns af hálfu lánveitanda og tilboð bankans um lán með hærri og breyttum vöxtum frá því sem skráð er í viðskiptabréfið því tilboð um að veita nýtt lán. Neytendastofa ráðlagði neytenda í máli þessu að benda lánveitanda á með vísan til 36. gr. a-d. í samningalögum, einkum þó 36. gr. b að hér væri um að ræða einhliða settan og staðlaðan samningsskilmála „...sem ekki hefur verið samið um sérstaklega enda sé samningurinn liður í starfsemi annars aðilans, atvinnurekanda [...]“ Í 2. málslið 36. gr. b. segir að „[...] komi upp vafi um merkingu samnings

sem nefndur er í l. mgr. 36. gr. a. [þ.e. staðlaðs samnings] skal túlka samninginn neytandanum í hag“.

Í 2. mgr. 36. gr. c. segir auk þess að samningur „[...] telst ósamngjarn stríði hann gegn góðum viðskiptaháttum og raski til muna jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila, neytenda í óhag“.

Í framangreindu máli sést glöggð að samningur þessi er mjög óskýr varðandi þá framkvæmd og túlkun sem lánveitandi stefndi að í viðskiptum sínum við neytandann og því vandséð að hann fullnægi ákvæði 36. gr. b. sem segir að samningur sem atvinnurekandi gefur neytenda kost á skuli vera „á skýru og skiljanlegu máli“.

Lánveitandi hefur atvinnu af gerð lánsamninga og gerð staðlaðra skilmála sem notaðir eru í þeim. Lánveitandi er því í sterkri stöðu gagnvart neytanda og við samningsgerð er honum ljóst að þau atvik geta komið upp sem geta leitt til vaxtabreytinga. Gera verður þær kröfur til staðlaðra skilmála sem lánveitandi setur fram að þeir séu skýrir og afdráttarlausir varðandi þau skilyrði eða atvik sem geti valdið því að vextir breytist eða vaxtaafslætti er breytt eða hann felldur niður. Telja verður að fjármálafyrirtæki, s.s. bankar og sparisjóðir, þekki jafnvel og almenningur þá viðskiptavenju sem hefur myndast á mörgum áratugum að almenna venjan er sú að kaupanda fasteignar er veitt heimild til að yfirtölka lán nema sérstakar aðstæður er hann varða s.s. greiðslugeta standi því í vegi.

Í þessu tilviki er ekki um það að ræða heldur þvert á móti telur lánveitandi að greiðslugeta hins nýja skuldara sé betri með því að krefja hann um greiðslu þærri vaxta þráu fyrir að hann uppfylli skilyrði veðskuldabréfsins um viðskipti við Sparisjóðinn. Auk þess hefði lánveitanda verið í lófa lagið að selja það skilyrði í skilmála bréfsins að óski skuldari eftir skuldskeytingu t.d. vegna sölu og eigendaskipta að veðinu þá falli niður allir skilmálar veðskuldabréfsins um vexti og þá beri að semja um þá að nýju. Líklegt samningsákvæði bréfsins gefur þó neytendum tilefni til að ætla að þannig sé staða skuldarans gagnvart lánveitanda. Sú staða sem er komin upp í viðskiptum neytanda og lánveitanda er er að öllum líkindum eins og komið hefur fram opinberlega vegna breyttra aðstæðna á húsnæðislánamarkaði og fjármálamörkuðum almenn. Fjármálafyrirtæki sem hefur atvinnu að lánveitingum til neytenda hefði án vafa átt að geta séð það fyrir að aðstæður á fjármálamarkaði eru breytingum háð og að því leyti lýrisjáanlegt að vextir geti almenn tekid breytingum á markaði. Gera verður því þá kröfu að í skriflegum skilmálum fjármálafyrirtækja sé að linna skýr ákvæði um að þau áskilji sér rétt til breytinga að þessu leyti. Í veðbréfum eru staðlaðir skilmálar þvert á móti þannig að gert er ráð fyrir því að nýr skuldari gangi inn í lánakjörin enda algengt að slík veðlán séu veitt til 25-40 ára í senn og því lánveitanda fullljóst að þær aðstæður kunní að koma upp í viðskiptum hans við skuldara að eigendaskipti verði að veðinu með framsali skuldara með heiðni um yfirtöku lánsins eins og viðskiptavenjur segja til um við kaup og sölu fasteigna.

Á grundvelli framangreindra sjónarmiða hefur Neytendastofa bent neytendum á að leita réttar síns gagnvart fjármálafyrirtækjunum sem þeir eiga í viðskiptum við. Beri það ekki árangur geti þeir leitað með ágreiningsmál sín til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki sem er vístuh hjá Fjármálaeftirlitinu.

Dæmi 2: Fastir vextir og skilmálum breytt

Í annarri kvörtun sem Neytendastofu hefur borist eru staðlaðir skilmálar í veðskuldabréfi og önnur atvik með eftirfarandi hætti.

Í hlutaðeigandi reit í hinu staðlaða skuldabréfi eru tilgreindir „fastir vextir“ 4,9%. Í einum stöðluðu skilmálum veðskuldabréfsins segir:

„[...] 2. Í vexti af höfuðstól skuldar þessar eins og hann er á hverjum tíma, ber skuldara að greiða fasta vexti skv. ofanskráðu. Vexti ber að greiða eftir á, á sama tíma og alborgunir. Skuldara er ávallt heimilt að greiða upp skuldina gegn uppgreiðslugjaldi skv. verðskrá Kaupþings banka h.f. á uppgreiðsludegi.

[...] 4. Verði vanskil á greiðslu alborgana eða vaxta/vísitöluálags af skuldabréfi þessu, er heimilt að fella skuldina í gjalddaga fyrirvaralaust og án uppsagnar. Ber þá að greiða dráttarvexti (sem eru grunnur dráttarvaxta auk vaxtufudaálags) sem Seðlabanki Íslands ákveður sbr. 1. mgr. 6. gr. vaxtalaga nr. 38/2001 af gjaldfallinni eða gjaldfelldri fjárhæð skv. framanrituðu. Sama gildir ef veðið rýrnar að mun eða aðrir skuldheimtumenn ganga að því, eða þú skuldarar tekiddi til gjaldþrotaskipta, eða skuldari leitir nauðasamninga, eða eigendaskipti verða að veðinu sem valda skuldaraskiptum á láni þessu án samþykkis Kaupþings banka h.f. [...]"

Samkvæmt skilmálum þessa veðbréfs er ekki að finna sérstakan skilmála um að vextir skuli breytast ef skuldari og eigandi veðsins ákveður að selja fasteignina með áhvílandi láni frá lánveitanda. Um langt skeið hefur þó sú viðskiptavenja myndast á fasteignamarkaði að undirritað er tilboð um kaup á fasteign og yfirlitöku áhvílandi veðlána með fyrirvara um samþykki lánveitanda um skuldaraskiptin. Samþykki fjármálaframtækið eða lánveitandi ekki nýjan skuldara getur lántaki aðeins samkvæmt ákvæðum þessa veðbréfs greitt upp lánið eða óskað eftir veðflutningi samkvæmt almennum reglum kröfuréttarins. Í stöðluðum skilmálum veðskuldabréfsins er því ekki að finna almenna heimild til að fella niður eða breyta vaxtekjörum vegna beiðni skuldara um skuldaraskipti t.d. við sölu neytenda (skuldara) á húsnæðinu til annars aðila.

Í 4. tl. skilmálanna er lánveitanda veitt heimild til að gjaldfella skuldina fyrirvaralaust og án uppsagnar verði vanskil á greiðslu alborgana, vaxta eða vísitöluálags skv. þessu skuldabréfi. Hið sama gildir ef eigendaskipti verða að veðinu án samþykkis lánveitanda. Sú staða getur komið upp ef skuldari deyr og dánarbú hans eignast veðið.

Atvik þar sem að neytandi (skuldari) selur íbúð með slíku veðláni með fyrirvara um samþykki lánveitanda er ekki þess eðlis að mati Neytendastofu að það „valdi skuldaraskiptum án samþykkis Kaupþings banka h.f.“ Óumdeilt er að lánveitandi hefur samkvæmt almennum reglum kröfuréttarins heimild til að samþykkja eða hafna beiðni um að nýr skuldari komi í stað upphaflega skuldara að bréfinu. Það þýðir að þrátt fyrir að skuldari geri bindandi kaupsamning um sölu á íbúð með áhvílandi láni þá getur slíkur samningur aldrei „valdið skuldaraskiptum“ og því vandséð að slíki tilvik geti fallið undir aður tilvitnaðan 4. tl. í þessari tegund veðskuldabréfa.

Skuldara stendur því í raun aðeins til boða við neitum lánveitanda um skuldaraskipti t.d. greiða upp lánið „gegn uppgreiðslugjaldi skv. verðskrá Kaupþings banka h.f. á greiðsludegi“ eða leggja fram beiðni um veðflutning ef hann er í aðstöðu til þess. Jafnframt getur seljandi samið við kaupanda og nýjan eiganda að hann taki að sér greiðslur á láninu og veðið standi óhaggað án þess að formleg nafnbreyting eigi sér stað vegna neitunar lánveitanda um skuldskeytingu. Sú leið er í raun þó mjög ótrygg fyrir skuldara ef vanskil verða af hálfu hins nýja kaupanda því þá getur bankinn einnig gengið að honum til greiðslu efirstöðva kjösi bankinn fremur að fara þá leið en að ganga að veðinu.

Af framangreindu er ljóst að neytendum (skuldurum) samkvæmt ákvæðum þessarar tegundar veðbréfa eru í raun settar afar þröngar skorður varðandi skuldskeytingu komi til hennar s.s. vegna sölu skuldara síðar á íbúð sem slíkt veðlán er upphaflega veitt til.

Vegna breyttra aðstæðna á fjármálamarkaði sendi bankinn auk þess eftirfarandi tilkynningu til Félags fasteignasala 15. nóvember 2007:

„Vinsamlegast komið eftirfarandi á framfæri við ykkar félagsmenn.

Sé óskað eftir yfirtöku áhvílandi íbúðalána bankans við eignaskipti, verður það aðeins heimilað þannig að vextir hækki (breyttist) í sömu vexti og gilda á hverjum tíma á nýjum íbúðalánunum. Ofangreint mun taka gildi frá 1. desember n.k.“

Af framangreindri tilkynningu má ráða r að um er að ræða nýjan skilmála vegna íbúðalána sem bankinn hefur þegar veitt á grundvelli ofangreindra stöðluðu samningsskilmála sem í gildi eru milli hans og neytenda sem tekið hafa framangreind lán. Eins og fram kemur í tilvitnuðum ákvæðum í skilmálum veðbréfsins er um fasta vexti að ræða og enginn fyrirvari í þeim um að vaxtakjör mun falli niður komi neytandinn eða skuldarinn til með að selja eignina síðar og þar með veðandlagið.

Á fasteignamarkaði hér á landi er sem fyrr segir alþekktu sú viðskiptavenja og almenni viðskiptaháttur að nýr kaupandi yfirtaki áhvílandi lán nema sérstakar ástæður er varða hann valda því að lánastofnunin geti ekki samþykkt nýjan skuldara að láninu. Í ofangreindri tilkynningu bankans virðist því vera tekin sú almenna ákvörðun að koma á framfæri nýjum og almennum viðbótarskilmála við vaxtaskilmála útgefina skuldabréfa þannig að við eignaskipti mun bankinn framvegis aðeins samþykkja skuldskeytingu ef hinn nýi skuldari samþykki nýja skilmála varðandi vexti. Gangi það ekki eftir hefur upphaflegur skuldari ekki aðra möguleika sem fyrr segir en að greiða upp lánið gegn uppgreiðslugjaldi eða leggja fram beiðni um veðflutning ef hann hefur aðstöðu til þess eða er að kaupa aðra fasteign sem bankinn kann að samþykkja sem nýtt veðandlag.

Með hliðsjón af viðskiptavenjum varðandi yfirtöku áhvílandi veðskulda og framkvæmdar að þessu leyti um langt árabli á fasteignamarkaði á almennum og óskráðum réttarreglum um skuldskeytingu verður ekki annað séð en framangreind tilkynning bankans feli í sér skilmála sem er þess eðlis að hann ætti að koma skýrt fram í ákvæðum veðskuldabréfsins.

Athygli vekur einnig að tilkynningu um breytinguna er ekki beint til neytenda (skuldara að bréfinu) heldur þriðja aðila þ.e. Félags fasteignasala sem á fyrir hönd bankans að tryggja við gerð kauptilboda að tilboðsgjafi gangi að slíkum nýjum skilmálum í tilboðum sem félagsmenn kunna að hafa milligöngu um fyrir hönd neytenda sem tekið hafa slík lán og eru að selja fasteignir með áhvílandi veðlánunum af þessu tagi.

Framangreind skilmálabreyting hefur verulega þýðingu fyrir þá neytendur sem tekið hafa veðlán með vaxtakjörum þar sem vextir eru sagðir lástir samkvæmt skilmálum bréfsins til 10-40 ára án þess að skýran fyrirvara sé að finna um breytingu á þeim við hugsanlega skuldskeytingu í framtíðinni sem óþarfi er að fjölyrða nánar um.

Ljóst er að fjármálafyrirtæki, sem atvinnurekendur, gera staðlaða samningsskilmála um lánveitingar til neytenda. Það er álit Neytendastofu að við gerð slíkra samninga, svo og beiðingu þeirra í framkvæmd, beri að fylgja þeim grundvallar reglum um réttindi neytenda sem fram koma í 36. gr. og 36. gr. a.-d. samningalaga nr. 7/1936.

Það er jafnframt álit Neytendastofu að það er ekki á hennar verk- eða valdsviði að taka ákvarðanir samkvæmt gildandi lögum og fyrirkomulagi um lausn ágreiningsmála neytenda við fjármálafyrirtæki vegna einstakra viðskipta þeirra við þau fyrirtæki.

Af framangreindum ástæðum geta því neytendur að leitað til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki eða eftir atvikum til Fjármálaeftirlitsins sem getur tekið viðskiptahætti eftirlitsskyldra aðila til nánari skoðunar, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfssemi, án þess þó að neytandi verði sjálfkrafa aðili máls og „[...] ekki er vist að slík athugun leiði sjálfkrafa til lausnar á úrlausnarefni viðkomandi aðila“ eins og segir á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins.

Beri framangreindar kæruleiðir ekki árangur geta neytendur leitað úrlausnar hjá dómstólum.

Dæmi 3 neitun um veðflutning og krafa um uppgreiðslugjald

Neytendastofu hefur einnig borist kvörtun neytanda þess efnis að vegna flutnings af landi brott nú þremur árum eftir að veðlán var tekið og sölu fasteignarinnar hefur fjármálafyrirtækið hafnað beiðni neytandans um veðflutning í tilefni af því að bankinn hafði hafnað beiðni kaupanda um yfirtöku lánsins og skuldskeytingu.

Í skilmálum bréfsins er tilgreind föst vaxtaþrósenta. Auk þess eru í bréfinu m.a. eftirfarandi skilmálar:

„[...] 5. VAXTAENDURSKOÐUN. Íslandsbanka h.f. er heimilt að breyta ofangreindum vöxtum á vaxtagjaldögum en þó ekki fyrr en að fimm árum liðnum frá útgáfudegi skuldabréfs þessa og síðan á fimin ára fresti. Lígi síðar en einum mánuði áður en vaxtabreyting á að taka gildi skal Íslandsbanki tilkynna útgefanda um hana. Sætti útgefandi sig ekki við þessa vaxtabreytingu er honum heimilt án sérstaks uppgreiðslugjalds að endurgreiða lánið að fullu ásamt öðlunum vöxtum, verðbótum og kostnaði á þeim vaxtagjaldögum er breytingin átti að taka gildi, enda greini hann lánveitanda frá þeirri fyrirtælan með tveggja vikna fyrirvara.

6. Verði vanskil á greiðslu afborgana, verðbóta eða vaxta að skuldabréfi þessu eða aðrar vanlíndir af hálfu útgefanda/veðsala/ábyrgðarmanns er heimilt að fella skuldina í gjalddaga fyrirvaralaust og án uppsagnar. Sama gildir ef veðið rýmar að mun. eigendaskipti verða að veðinu án samþykkis veðhafa eða aðrir skuldheimtumenn útgefanda/veðsala ganga að því eða bú veðsala/útgefanda/ábyrgðarmanns verður tekið til gjaldþrotusápta eða hann leitar nauðasamninga [...]

[...] 18. Við aukainngöngum á höfuðstól lánsins eða uppgreiðslu þess fyrir lok lánstímans skal greiða sérstakt gjald sem er 2% af umframgreiðslunni, nema þegar um er að ræða uppgreiðslu samkvæmt 5. tl.

[...] 19. Þrátt fyrir ákvæði 4. tl. (svo) þar sem heimilad er að hækka vexti á vaxtagjaldögum á 5 ára fresti áskilur Íslandsbanki h.f. sér rétt til þess að hækka vexti um 0,9% stig samþykki bankinn skuldaraskipti á láni [...]

Af framangreindum ákvæðum er ljóst að í þessu tilviki hefur fjármálafyrirtækið andstætt t.d. því sem getið er um í dæmi 2 hér að framan áskilið sér rétt til hækkunar vaxta ef til þess kemur að bankinn samþykki skuldaraskipti á láni. Augljóst er einnig að lánveitandi, við gerð hinna stöðluðu skilmála, þekkir þá viðskiptavenju sem myndast hefur við eigendaskipti að fasteignum og gerir ráð fyrir því þegar við gerð hinna stöðluðu skilmála og setur skýrt og ótvírætt ákvæði um þetta atriði í veðskuldabréfið.

Kvörtun neytanda í þessu tilvik í heindist hins vegar ekki að ákvörðunum bankans varðandi vexti heldur neitun lánveitanda að samþykkja veðflutning á láninu. Málsatvik eru þau að vegna breyttra aðstæðna lántakandans varð hann að selja fasteignina sem fjármálastofnunin hafði veitt lán með veði í eigninni samkvæmt framangreindum skilmálum í veðskuldabréfinu. Jafnframt neitaði hún skuldskeytingu.

Í ljósi þess óskaði neytandi að fá að leggja fram nýtt veð, þ.e. handveð, þar til að unnt væri að greiða upp lánið árið 2010 án þess að greiða gjald fyrir uppgreiðslu lánsins eins og kveðið er á um í 5. tl. hinna stöðluðu skilmála veðskuldabréfsins.

Í fyrstu var munnlegt samþykki veitt fyrir breytingunni gegn því að veðandlagið væri 5% hærra en eflirstöðvar skuldarinnar en stuttu síðar var þess krafist að veðið skyldi vera 10% hærra en eflirstöðvarnar væru. Í þriðja sinn er svo neytanda tilkynnt að „lánnefnd“ bankans hafi ákveðið að neita um veðflutning á láninu burtséð frá því nýja veði sem lagt væri fram.

Neytandi var tilkynnt framangreind ákvörðu t af útibússtjóra með tölvupósti:

„Húsnæðislán Glímis eru veitt einstaklingum með 1. veðrétti í fasteign viðkomandi aðila. Húsnæðislán eru hugsuð vegna húsnæðiskaupa og/eda endurfjármögnunar annarra veðlána. Þau eru ekki veitt með veði í eign annars aðila. Þar af leiðandi heimilum við ekki að flytja húsnæðislán á eign annars aðila eins og beiðni ykkar hljóðaði upp á. Við sölu eignar þar sem húsnæðislán hvílir þarf því annað hvort að greiða það upp eða flytja á nýja eign greiðenda sé hvernig að kaupa nýja eign. Þannig er því miður ekki hægt að flytja húsnæðislán NN yfir á hina eign.

Uppgreiðslugjald á húsnæðislánum er 2%, nema um sé að ræða endurfjármögnun hjá okkur (breytt lánsform) þá er því sleppt. En við ákváðum í þessu tilfalli að bjóða ykkur lækkun á uppgreiðslugjaldinu“.

Neytendastofa telur að í framangreindri orðsendingu felist í raun nýir skilmálar lánveitanda sem koma eiga fram í stöðluðum skilmálum veðskuldabréfsins. Í stöðluðum skilmálum bréfsins eru engin ákvæði að finna sem benda til þess að höft séu á veðflutningum með þeim hætti sem hér er gert. Í hinum stöðluðu skilmálum er þvert á móti gert ráð fyrir að útgefandi skuldabréfsins geti verið annar en veðhafi eða ábyrgðarmaður, sbr. t.d. orðalag skilmála um vanefndir af hálfu „útgefanda/veðsala“ og verði þú „útgefanda/veðsala/ábyrgðarmanns“ tekið til gjaldþrotasáttnaðs unnt að gjaldfella skuldina. Framangreint orðalag gefur til kynna að engin krafa sé gerð um að útgefandi verði jafnframt að vera veðsali, heldur þvert á móti má ætla að hér geri lánveitandi einmitt ráð fyrir því að útgefandi sé annar en veðsali.

Viðskiptahættir verða að vera sanngjarnir og í samræmi við góðar viðskiptavenjur. Ennfremur verða staðlaðir samningsskilmálar að uppfylla þær kröfur sem getið er um í 36. gr. og 36. gr. a-d. samningalaga en að öðrum kosti geta dórnstólar og aðrir lögmætir úrskurðaraðilar í slíkum málum vikið slíkum samningum til hliðar í heild eða hluta, eða breytt þeim ef það yrði talið ósanngjarn og andstætt góðri viðskiptavenju að bera hann fyrir sig.

Í þessu tilvik í var neytandi gert að greiða upp skuldina að kröfu bankans og vegna neitunar hans um veðflutning, og auk þess að greiða 1,5% uppgreiðslugjald til þess að losna frá skuldbindingu

sinni gagnvart bankanum, þrátt fyrir að í veðskuldabréfinu sé ekki tekið fram í 6. tl. þess að neytandi skuli greiða slíkt gjald ef lántaki sjáfur gjaldfellir lánið eins og gert var í þessu tilviki. Auk þess má ráða af 18. tl. í skilmálum bréfsins að uppgreiðslugjaldið skuli neytandi greiða ef hann hefur frumkvæði að aukainnborgunum eða óskar eftir uppgreiðslu fyrir lok lánstímans.

Dæmi 4 - Breyting á föstum vöxtum

Neytendastofu barst ábending þess efnis að einstaklingur hafi tekið íbúðalán hjá Kaupþingi Búnaðarbanka hf. árið 2004 með föstum vöxtum 5,10% en að teknu tilliti til afsláttar voru vextirnir 4,20%. Í skilmálum lánsins segir um afslátt af föstum vöxtum:

„Viðskiptavinir sem uppfylla skilyrði Kaupþings Búnaðarbanka hf. fá 90 punkta afslátt af framangreindum föstum vöxtum, hámark 0,9%. Bankanum er heimilt að fella afsláttinn niður ef útgjafandi hættir með viðskipti sín við bankann að hluta eða heild.“

Neytandi sem hafði samband við Neytendastofu vegna þessa hugðist flytja viðskipti sín frá Kaupþingi og átti því von á að fastir vextir myndu hækka í 5,10%. Í samskiptum sínum við Kaupþing var honum hins vegar ljáð að fastir vextir bankans hafi hækkað frá árinu 2004 og því myndu fastir vextir á láninu hækka í 7,15% skv. núgildandi gjaldskrá bankans ef viðskiptavinurinn flytji viðskipti sín frá Kaupþingi.

Skv. ólögfestri meginreglu samningaréttar skulu samningar halda, *pacta sunt servanda*, en komi upp ágreiningur um skýringar þeirra skal skv. 1. mgr. 36. gr. b. samningalaga túlka vafaafríði neytendum í hag.

Að mati Neytendastofu er ákvæði lánasamningsins skýrt hvað afslátt af föstum vöxtum varðar. Þegar greiðandi lánsins hugðist færa viðskipti sín frá Kaupþingi var bankanum heimilt að fella niður afslátt af föstum vöxtum eins og þeir eru tilgreindir í samningnum. Þar sem ákvæði samningsins hljóðar ekki upp á að hætti greiðandi í viðskiptum við bankann hækki vextir til samræmis við fasta vexti bankans á þeim tíma er bankanum er vandséð að það sé heimilt að mati Neytendastofu, að teknu tilliti til ákvæða samningalaga.

Niðurstaða Neytendastofu

Hér að framan hafa verið rakin nokkur dæmi um viðskiptahætti fjármála fyrirtækja, ósanngirni sem neytendur mæta í viðskiptum sínum við slík fyrirtæki varðandi túlkun og framkvæmd á stöðluðum samningsskilmálum sem fyrirtækin hafa sett einhliða í tengslum við veitingu veðlana til neytenda á undanförunum 3- 4 árum eftir innkomu viðskiptabanka og sparisjóða inn á húsnæðislánamarkaðinn.

Neytendastofa telur að framangreind dæmi sýni glögg þann vanda sem fyrir hendi er á innfendum lánamarkaði og hversu ófullkomnir staðlaðir samningsskilmálar eru sem notaðir eru við veitingu veðlana til neytenda.

Um er að ræða einstaklingsbundna samninga sem skipta þúsundum og samkvæmt efni sínu eiga að gilda til allt að 40 ára frá útgáudegi. Ósanngjörn ákvæði eða ákvæði sem ganga gegn góðum

viðskiptavendum eiga lögum samkvæmt að víkja í heild eða hluta, eða verða breytt samkvæmt ákvæðum í 36. gr. og 36. gr. a-d. samningalaga.

Í sérhverju máli er um að ræða verulegar fjárhæðir hvort heldur sem um er að ræða hækkun á lóstum vöxtum eða kröfu um greiðslu uppgreiðslugjalds af ástæðum sem varða lánveitanda, t.d. þegar hann hafnar hæði skuldskeytingu og veðflutningi.

Neytendastofa telur því brynt að viðskiptaraðherra skipi starfshóp sem hafi það verkefni að yfirfara og gera tillögur um staðlaða skilmála sem unnt sé að nota í veðlánnum fjármálaþyrirtækja til neytenda.

Við samningu slíkra skilmála er nauðsynlegt að tekið verði mið af þeim mikilvægu hagströmunum neytenda að ákvæði slíkra samninga séu skýr og ótvíræð um réttindi þeirra og skyldur og að fullnægjandi jafnvægi sé í samningsgerð og framkvæmd eða beiðingu skilmála í veðlánasamningum gagnvart neytendum.

Þau dæmi sem Neytendastofa hefur rakið hér að framan sýna öll að hennar mati að hvorki viðskiptahættir né staðlaðir samningsskilmálar sem notaðir eru við lánveitingar á húsnæðislánamarkaði séu nægilega góðir. Þessi staða krefst því tafarlátsra aðgerða að hennar mati sem miða að því að bæta úr því ástandi sem nú ríkir.

Auk þess hefur við athugun Neytendastofu á erindum sem hér hefur verið gerð grein fyrir komið í ljós að eftirlit með eðlilegum viðskiptahátum fjármálaþyrirtækja er samkvæmt 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálaþyrirtækjum falið Fjármálaeftirlitinu. Það er almenn lögskýringarregla að sérlög ganga fram almennum lögum. Ákvæði laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptahátum og markaðssetningu eru almenn að því er varðar viðskiptahætti en Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með viðskiptahátum fjármálaþyrirtækja og því telur Neytendastofa að samkvæmt ákvæði 8. gr. laga nr. 87/1998, beri að leggja ágreiningsmál um viðskiptahætti neytenda og fjármálaþyrirtækja fyrir Fjármálaeftirlitið. Neytendastofu telur nauðsynlegt að viðskiptaraðuneytið kanni ráðuneytið hvort ástæða sé til þess að breyta ákvæðum laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þannig að eftirlit með viðskiptahátum fjármálaþyrirtækja falli ekki undir sérstjórnvald heldur sé allt slíkt eftirlit falið Neytendastofu á grundvelli þeirrar almennu löggjafar sem samþykkt hefur verið og Neytendastofa hefur eftirlit með, sbr. ákvæði laga nr. 57/2005, með síðari breytingum og lög nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda.

Framangreindar tillögur eru settar fram með tilvísun til 2. gr. laga nr. 62/2005, um Neytendastofu og talsmann neytenda, um skyldu Neytendastofu til þess að vinna að stefnumótun á sviði neytendamála, ekki sist með hliðsjón af starfi sínu og eftirliti með viðskiptahátum og markaðssetningu.

Virðingarfyllst,

Tryggvi Axelsson, forstjóri

Þórunn Anna Árnadóttir, sviðsstjóri