

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd.
Sendandi: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.
Dagsetning: 20.11.2019
Málsnúmer: ANR19060004
Bréfalykill: 04.01.06

Efni: 150. lgb. FIN - Frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013 með síðari breytingum (efling neytendaverndar o.fl.).

I. Inngangur.

Minnisblað þetta er ritað vegna innsendra umsagna við frumvarp til laga um breytingu á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar o.fl.), 223. mál, þingskjal 240.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um neytendalán til að efla neytendavernd á fjármálamarkaði. Frumvarpið felur í sér hluta af tillögum starfshóps um endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja sem skipaður var með bréfi ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra 11. júlí 2018.

Efnahags- og viðskiptanefnd bærust alls átta umsagnir um frumvarpið. Umsagnaraðilar eru Alþýðusamband Íslands, Creditinfo á Íslandi, Ecommerce, Hagsmunasamtök heimilanna, Neytendastofa, Neytendasamtökin og Umboðsmaður skuldara.

Í minnisblaðinu er farið yfir helstu athugasemdir sem gerðar hafa verið við efnisatriði frumvarpsins. Umfjölluninni verður annars vegar skipt eftir greinamúmerum og hins vegar eftir helstu athugasemdum umsagnaraðila um önnur atriði tengd málinu.

II. Athugasemdir í umsögnum við einstök ákvæði frumvarpsins.

1. gr. frumvarpsins.

Neytendastofa telur að ákvæði 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 2. gr. feli í sér sama inntakið þótt 2. mgr. 2. gr. gangi lengra. Að því sögðu telji Neytendastofa að efnisinntak ákvæðanna felist í orðalagi 1. mgr. 1. gr. og séu því í raun óþörf.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. er ætlað að skýra nánar meginregluna um ófrávíkjanleika laganna í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. er sérstakt ákvæði sem leiðir af 4. mgr. 22. gr. tilskipunar 2008/48/EB og nær til þeirrar stöðu þegar lánsamningur tengist náð yfirráðasvæði eins eða fleiri aðildarríkja og samið er um að lög þriðja ríkis utan Evrópska efnahagssvæðisins gildi um samning.

Ákvæðin hafa ekki sama efnisinntakið. Þannig gæti ákvæði 2. mgr. 2. gr. til dæmis átt við þegar lánveitandi er íslenskur og þannig verið til þess fallið að vernda neytendur í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins sem samningur tengist náð. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. er sett til að ákvæði 4. mgr. 22. gr. tilskipunar 2008/48/EB sé innleitt hér á landi með réttum hætti. Að öðru leyti er vísað til athugasemda í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. og 2. mgr. 2. gr. eru að norskri fyrirmynd, sbr. ákvæði 2. og 3. gr. Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven).

2. gr. frumvarpsins.

Neytendastofa telur ákvæði 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins óþarft þar sem kveðið sé á um lagaskilareglu í lögum um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000. Upptaka ákvæðisins geti valdið efa um gildi 2. mgr. 5. gr. þeirra laga. Þá þurfi að fara fram sjálfstætt mat á því hvort eitthvert skilyrði ákvæðisins sé uppfyllt. Því sé ákvæðið ekki til bóta fyrir neytendur.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Ráðuneytið telur til bóta að neytendur átti sig betur á réttarstöðu sinni og að niðurstaða um lagaval leiði beint af ákvæðum laga um neytendalán. Ákvæðið er að norskri fyrirmynd, sbr. 1. mgr. 3. gr. Lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven). Að öðru leyti er vísað til athugasemda í greinargerð með 2. gr. frumvarpsins og almennra athugasemda í greinargerð frumvarpsins.

3. gr. frumvarpsins.

Neytendasamtökin og Neytendastofa vísa til 3. gr. frumvarpsins og telja að betur færi á að bannað yrði að innheimta ólögmat lán í stað þess að neytanda sé óskýlt að greiða heildarlántökukostnað.

Neytendastofa telur frumvarpið ekki vera nægilega skýrt um lagaskil. Leggja þurfi línurnar um það hvort ákvæðið gildi með afturvirkum hætti og þá til hve langs tíma. Þá sé ekki skýrt hvert neytendur geti leitað með kröfu sína ef lánveitandi virðir ekki bannið eða hvort Neytendastofa geti gripið inn í með allsherjarréttarlegum úrræðum.

Umboðsmaður skuldara telur að ákvæði 3. gr. ætti að gilda afturvirk.

Ecommerce 2020 ApS telja að gjalda þurfi varhug við ákvæði 3. gr. frumvarpsins og að gengið sé lengra en nauðsynlegt er. Til staðar séu allsherjarréttarleg úrræði Neytendastofu og einstakir neytendur geti höfðað mál og krafist endurgreiðslu á ofgreiddu fé vegna ólögmatra lána. Þá séu ýmis álitæfni uppi um hvernig túlka beri heildarlántökukostnað. Sú staða geti komið upp að lánveitandi veiti lán sem fari fram yfir hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar án þess að ásetningur standi til þess. Í íslenskum kröfurétti hafi verið farin sú leið að skuldari geti krafist endurgreiðslu á kostnaði sem telst ólögmat. Ekki hafi áður verið farin sú leið að neytendum sé heimilt að endurgreiða lán án kostnaðar. Slíkt myndi hugsanlega leiða til falls fjármálafyrirtækja á sviði neytendalána.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur réttara að kveðið sé á um rétt neytanda til að neita að greiða fremur en bann við innheimtu lána. Ráðuneytið telur slíka útfærslu heppilegri þegar höfð er hliðsjón af réttinum til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómi, sbr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Í frumvarpinu er ekki lagt til að ákvæði þess muni gilda með afturvirkum hætti. Sjónarmið um réttmætar væntingar og fyrirsjáanleika laga mæla gegn því að ákvæðin verði látin gilda með afturvirkum hætti. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins kemur fram að lögin gildi um samninga sem gerðir eru eftir gildistöku þeirra.

Að því er varðar úrræði neytenda vegna ólögmatra lána þá geta neytendur leitað til dómstóla eða úrskurðaraðila utan dómstóla á sviði neytendamála. Ráðuneytið bendir hins vegar á að neytendur hafa að jafnaði ekki sérþekkingu, tíma eða fjármagn til að leita réttar síns fyrir dómi. Því skipta allsherjarréttarleg úrræði einnig máli við framfylgd laganna. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins kemur fram að krefji lánveitandi neytendur um einhvern hluta heildarlántökukostnaðar ætti

Neytendastofa að geta gripið til allsherjarréttarlegra aðgerða gegn viðskiptaháttunum á grundvelli laganna. Allsherjarréttarleg úrræði Neytendastofu eru bann, fyrirmæli, heimild með skilyrði, stjórnvaldssektir, dagsektir eða sátt, sbr. IX. kafli laga um neytendalán nr. 33/2013.

Markmið nýrrar 2. mgr. 26. gr. laganna er að gera ákvæði 26. gr. skýrara gagnvart neytendum og að tryggja einfaldari og skilvirkari framfylgd þess. Ákvæðið á að virka sem viðurlög fyrir fyrirtæki sem notast við eitt eða fleiri sammingsákvæði í lánsamningi sem stríða gegn 26. gr. laganna. Þótt ákvæðið sé afdráttarlaust er til þess að líta að það er á ábyrgð lánveitanda að haga lánastarfsemi sinni í samræmi við góða viðskiptahætti og ófrávíkjanleg ákvæði laga.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins er að finnskri fyrirmynd, sbr. 17. gr. a. í 7. kafla Konsumentskyddslagen.

III. Aðrar athugasemdir umsagnaraðila.

Innheimta smálána.

Nextendasamtökin vísa til þess að núverandi kerfi eftirlits með frum- og milliinnheimtu á vegum Fjármálaeftirlits og löginheimtu á vegum Lögmannafélagsins sé ófullnægjandi vegna skorts á frumkvæðiseftirliti Lögmannafélagsins. Þá benda samtökin á að kanna þurfi að setja hámarksfjárhæð heildarkostnaðar löginheimtu.

Hagsmunasamtök heimilanna gera í umsögn sinni almennar athugasemdir um lagaumgjörð innheimtu og eftirlits með innheimtu.

Neytendasamtökin og umboðsmaður skuldara benda einnig á skort getur á upplýsingagjöf til neytenda eftir að lánsamningur er gerður, svo sem með sundurliðun krafna sem eru í innheimtu.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti stendur nú yfir athugun á samræmingu krafna til eftirlits með frum- og milliinnheimtu annars vegar og löginheimtu hins vegar. Ráðuneytin vinna auk þess að því að taka fyrirkomulag eftirlits með löginheimtu til endurskoðunar. Álitæfni um upplýsingagjöf og hámarksfjárhæð heildarkostnaðar löginheimtu verða einnig tekin til skoðunar í þeirri vinnu.

Lánshæfismat.

Creditinfo bendir á í umsögn sinni að þörf sé á að kveða skýrar á um gerð lánshæfismats þannig að gerðar séu lágmarkskröfur til slíks mats og öflunar þess. Þá telur Creditinfo að endurskoða þurfi miðlun upplýsinga til lánveitenda sem notaðar eru við lánshæfis- og greiðslumat.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti er unnið að endurskoðun reglugerðar um lánshæfis- og greiðslumat nr. 920/2013. Fyrirhugað er samráð við haghafa vegna þeirrar vinnu. Í endurskoðunarvinnunni verður höfð hliðsjón af þeim álitæfnum sem lýst er í umsögn Creditinfo.

Leyfisskylda/skráningarskylda.

Neytendasamtökin, Neytendastofa og umboðsmaður skuldara gera í umsögnum sínum athugasemdir við að ekki hafi verið lagt til að gera starfsemi lánveitenda leyfisskylda eða skráningarskylda.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Starfshópur um endurskoðun á starfsumhverfi smálánafyrirtækja taldi að bregðast mætti við þeim vanda sem lýst er í skýrslu sinni með öðrum aðferðum en leyfisskyldu. Í skýrslunni kom fram að leyfisskylda væri íþyngjandi og hamli nýsköpun og samkeppni. Þá leggur leyfisskylda auknar byrðar

á fyrirtæki sem þegar stunda lögmæta lánastarfsemi. Í skýrslunni var lagt til að skoðað verði að taka upp sambærilega skráningarskyldu og í 42. og 43. gr. laga um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 fyrir þau fyrirtæki sem ekki falla undir leyfisskyldu skv. lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Skráningarskylda laga um fasteignalán hefur hins vegar nokkur einkenni leyfisskyldu. Þannig þarf að uppfylla ítarleg og matskennd skilyrði til að fá skráning, stjórnvaldið samþykkir umsókn um skráningu og stjórnvaldið getur dregið til baka skráninguna að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Að mati ráðuneytisins ætti Neytendastofa að hafa ágæta yfirsýn yfir fyrirtæki á markaðnum án skráningarskyldu þeirra. Af þeim ástæðum var ekki talið rétt að leggja til skráningarskyldu í frumvarpinu.

Sjálfvirkar skuldfærslur lána.

Neytendasamtökin benda á að í einhverjum tilfellum hafi neytendur lent í því að skuldfærðar hafi verið háar fjárhæðir af reikningum þeirra á grundvelli samningsákvæðis í samningi smálánafyrirtækja við neytendur.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Viðskiptahættir af því tagi sem lýst er í umsögn Neytendasamtakanna geta hugsanlega talist til óréttmætra viðskiptahátta eða ósanngjarna samningsskilmála samkvæmt lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Neytendastofa getur á grundvelli laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 kannað lögmæti slíkra viðskiptahátta og eftir atvikum ákveðið aðgerðir vegna þeirra.

Ágeng markaðssetning.

Neytendasamtökin benda á að smálánafyrirtæki hafi stundað ágenga markaðssetningu og brotið gegn fjarskiptalögum og mikilvægt að settar séu strangari skorður við markaðssetningu neytendalána sem bera háa vexti.

Umboðsmaður skuldara bendir á að taka þurfi upp svipaðar reglur og í Svíþjóð og Noregi um markaðssetningu smálána.

Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

Í skýrslu starfshópsins er fjallað um að reynt hafi á ákvæði um óumbeðin fjarskipti í 46. gr. fjarskiptalaga hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Líklegt er þó að úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar séu ekki nægilega skilvirk vegna brota af því tagi. Til þess er að líta að lagðar hafa verið fram tillögur að breytingum á valdheimildum Póst- og fjarskiptastofnunar í frumvarpi ferðamála-, iðnaðar og nýsköpunarráðherra 330. mál, þskj. 374. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2017/2394 frá 12. desember 2017 um samvinnu milli landsyfirvalda sem bera ábyrgð á að framfylgja lögum um neytendavernd. Með frumvarpinu er Póst- og fjarskiptastofnun veittar skilvirkari heimildir til að bregðast við ágengri markaðssetningu.

Að mati ráðuneytisins veita önnur neytendaverndarákvæði laga um fjarsölu og fjármálaþjónustu nr. 33/2005, laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 þegar góða réttarvernd vegna villandi eða ágengrar markaðssetningar. Af þeim ástæðum var ekki talið rétt að breyta reglum um markaðssetningu lána.