

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 20.05.2020  
Tilv. 2020/0367 - 0.3.01  
ÞAÁ

**Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og skráning raunverulegra eigenda (ráðstafanir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka), 709. mál**

Vísað er til tölvubréfs, dags. 5. maí 2020, þar sem Neytendastofu var gefinn kostur á að koma að umsögn um frumvarp til laga um breytingu um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og lögum um skráningu raunverulegra eigenda (ráðstafanir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka). Neytendastofa þakkar tækifærið til að tjá sig um frumvarpið.

Neytendastofa vísar til mikilvægi þessa frumvarps um peningabætti og þess að lögnum verði framfylgt með fullnægjandi hætti. Þá vill stofnunin benda á tengsl laganna við ákvæði laga sem Neytendastofa hefur eftirlit með sbr. lög nr. 118/2018, um fasteignalán til neytenda, og lög nr. 33/2013, um neytendalán. Í þeim lögum koma fram auðkenningakröfur til neytenda við undirritun lánsamninga sem og skráningakröfur lánveitenda og lánamiðlara sem eru grunnur að þeirra starfsleyfi. Lög um fasteignalán til neytenda og neytendalán hafa ríka tengingu við aðgerðir gegn peningabætti. Af þessu tilefni telur Neytendastofa þörf á að nýta tækifærið og vekja athygli á nauðsynlegum breytingum á ákvæðum laga nr. 33/2013, um neytendalán, er snúa að skráningarskyldu lánveitenda og lánamiðlara.

Þá vísar stofnunin einnig til meðfylgjandi minnisblaðs til Efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 20. maí 2020, þar sem fram koma sjónarmið um fullgilda rafræna auðkenningu við undirritun samnings um neytendalán við fjarsölu m.a. sem vörn gögn peningabætti.

***Athugasemdir og breytingatillögur á skráningarskyldu lánveitenda og lánamiðlara sem bjóða neytendalán***

Með gildistöku laga nr. 163/2019 var komið á skráningarskyldu lánveitenda og lánamiðlara neytendalána hjá Neytendastofu, hafi aðilarnir ekki jafnframt heimild til lánveitinga til neytenda samkvæmt sérlögum og séu eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Lögin tóku gildi þann 1. mars 2020 og hefur Neytendastofa nú þegar samþykkt skráningu fimm lánveitenda og 38 lánamiðlara.

Lögin fólu jafnframt í sér breytingu á lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, með þeim hætti að umræddir aðilar sem skráningu hafa hjá Neytendastofu og þar með starfsleyfi falla undir eftirlit Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands með lögum nr. 140/2018. Af því tilefni hafa Neytendastofu borist athugasemdir frá

Fjármálaeftirlitinu um skilyrði skráningar og að samþætta þurfi skráningu hjá Neytendastofu við eftirlit samkvæmt lögum nr. 140/2018. Neytendastofa telur athugasemdirnar réttmætar og tekur undir þá afstöðu Fjármálaeftirlitsins að þörf sé á að farið sé yfir og kannað hvort skilyrði laga nr. 140/2018 séu uppfyllt áður en aðili leitar eftir skráningu sem lánveitandi eða lánamiðlari neytendalána hjá Neytendastofu.

## I.

Neytendastofa leggur því til breytingu á 29. gr. b. laga nr. 33/2013 sem felur í sér auknar kröfur til upplýsinga sem fylgja umsókn um skráningu. Annars vegar upplýsingar um stofnendur, hluthafa og raunverulega eigendur til viðbótar við stjórnarmenn og framkvæmdarstjóra, þ.e. að sú krafa sem nú er gerð til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra eigi við um stofnendur, hluthafa og raunverulega eigendur. Hins vegar að umsókn um skráningu fylgi staðfesting frá Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands um að skilyrði laga nr. 140/2018 séu uppfyllt. Í því sambandi er sérstaklega mikilvægt að umsókn um skráningu hjá Neytendastofu fylgi staðfesting frá Fjármálaeftirlitinu að umsækjandi hafi gert viðeigandi áhættumat og uppfæri það reglulega á 2 ára fresti eins og kveðið er á um í 5. gr. laga nr. 140/2018. Þá leggur Neytendastofa einnig til að kveðið sé með skýrari hætti á um það í hvaða tilvikum skráður aðili verði felldur af skrá.

Neðangreindar tillögur að breyttu orðalagi eru því hér lagðar til með hliðsjón af óformlegum samskiptum milli Neytendastofu og Fjármálaeftirlitsins:

### **29. gr. b. ~~Synjun~~ Skilyrði skráningar.**

**Skráningarskyldur aðili skv. 1. mgr. 29. gr. a. skal veita upplýsingar um framkvæmdastjóra, stjórnarmenn, stofnendur, hluthafa og raunverulega eigendur. Hann skal auk þess leggja fram staðfestingu frá Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands um að skilyrði laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka séu uppfyllt.**

**Neytendastofa ~~Neita~~ skal hafna ~~um~~ skráningu skv. 29. gr. a ef stjórnarmenn, eða framkvæmdastjóri eða raunverulegir eigendur skráningarskylds aðila hafa ekki forræði á búi sínu eða hafa á síðustu ~~þremur~~ fimm árum verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrotaskipti o.fl., ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda eða, eftir því sem við á, þeim sérlögum sem gilda um viðkomandi aðila. Þá skal hafna ~~neita-um~~ eða fella niður skráningu ef skráningarskyldur aðili uppfyllir ekki lengur kröfur þessara laga eða laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka skv. ákvörðun Fjármálaeftirlitsins.**

**Skráningarskyldur aðili skv. 1. mgr. 29. gr. a. ber skylda til að skal upplýsa Neytendastofu um það ef aðilinn sjálfur, stjórnarmenn, framkvæmdastjóri eða raunverulegir eigendur hans uppfylla ekki lengur skilyrði skráningar þannig að fella skuli hann af skrá skv. 2. mgr. 29. gr. b. Jafnframt skal aðili sem hlotið hefur skráningu skv. 1. mgr. 29. gr. a. upplýsa Neytendastofu um hverjar þær breytingar sem verða á áður veittum upplýsingum.**

**Fella skal skráðan aðila af skrá skv. 29. gr. a ef ~~svo háttar um viðkomandi aðila sem um getur í 1. mgr.:~~**

- a) hann óskar þess,**
- b) hann hefur ekki stundað lánveitingu eða lánamiðlun samkvæmt lögum þessum undanfarna tólf mánuði,**

- c) skráningu hefur verið aflað á grundvelli rangra upplýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,
- d) hann, stjórnarmenn, eða framkvæmdastjóri eða raunverulegir eigendur hans uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir skráningu,
- e) berist Neytendastofu tilkynning frá Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands að skráningarskyldur aðili uppfylli ekki lengur skilyrði um uppfærslu og endurnýjun á áhættumati sbr. 5. gr. laga um aðgerðir gegn peningabætti
- e) hann brýtur að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

Neytendastofa telur tilefni til að vekja sérstaka athygli á því að stofnunin telur nauðsynlegt að auk annarra gagna sem fylgja þurfa skráningu til stofnunarinnar leggi viðkomandi lánveitandi eða lánamiðlari fram staðfestingu frá Fjármálaeftirliti vegna skilyrða laga nr. 140/2018. Neytendastofa tekur undir mikilvægi þess að slík staðfesting sé grundvöllur skráningar hjá stofnuninni og að mikil samlegðaráhrif fáið með eftirliti Fjármálaeftirlitsins með lögum nr. 140/2018 og skráningu hjá Neytendastofu sé skráningin háð því skilyrði. Neytendastofa telur þó að sama skapi nauðsynlegt að viðkomandi aðili afli staðfestingarinnar áður en óskað er skráningar hjá Neytendastofu í stað þess að Neytendastofa afli viðeigandi gagna og leiti umsagnar Fjármálaeftirlitsins á því hvort skilyrði laga nr. 140/2018 séu uppfyllt. Byggir sú afstaða stofnunarinnar á því að mikilvægt sé að halda skráningarferli einföldu og kostnaðarlitlu bæði fyrir aðila málsins og Neytendastofu auk þess sem stofnun telur stjórnsýsluframkvæmd mun flóknari þurfi stofnunin að leita umsagnar Fjármálaeftirlitsins. Í þessu sambandi getur Neytendastofa teiknað upp tvær sviðsmyndir um vandamál sem upp gætu komið.

Annars vegar vill Neytendastofa benda á tilvik þar sem skoðun Fjármálaeftirlits leiddi í ljós að afla þurfi frekari gagna til þess að staðreyna að skilyrði laga nr. 140/2018 séu uppfyllt. Væri ferlið með þeim hætti að Neytendastofa leitaði umsagnar Fjármálaeftirlitsins yrði athugasemd um skort á gögnum líklega að berast Neytendastofu frá Fjármálaeftirliti sem kæmi þeim athugasemdum til viðkomandi aðila sem færði Neytendastofu viðbótargögn til framsendingar til Fjármálaeftirlits. Færi skoðun á því hvort skilyrði laga nr. 140/2018 fram hjá Fjármálaeftirlitinu ótengt umsókn um skráningu lánveitanda eða lánamiðlara er tryggt að Neytendastofa verður ekki milliliður við þá skoðun, enda bæði óþarft og óskilvirkur stjórnsýsluháttur.

Hins vegar vill Neytendastofa benda á tilvik þar sem skoðun Fjármálaeftirlitsins leiddi í ljós að skilyrði laga nr. 140/2018 séu ekki uppfyllt. Um væri að ræða umsögn til Neytendastofu en ekki stjórnvaldsákvörðun af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Aðili málsins nýtur því t.d. ekki andmælaréttar hjá því stjórnvaldi sem raunverlega tekur afstöðu til þess hvort skilyrði laganna séu uppfyllt. Neikvæð umsögn Fjármálaeftirlitsins myndi aftur á móti leiða til þess að Neytendastofa yrði að hafna skráningu sem telst stjórnvaldsákvörðun og gæta þarf reglna stjórnsýsluréttarins við þá ákvörðun. Þá yrði slík ákvörðun kæránleg til áfrýjunarnefndar neytendamála. Neytendastofa telur ekki heppilegt að stofnuninni sé fært ákvörðunarvald byggt á afstöðu annarrar stofnunar, vegna laga sem Neytendastofa hefur ekki eftirlit með. Kæra til æðra stjórnvalds, þ.e. áfrýjunarnefndar neytendamála, gæti aðeins snúið að þeirri ákvörðun Neytendastofu að hafna skráningu vegna neikvæðrar umsagnar Fjármálaeftirlits því ekki verður séð að áfrýjunarnefnd neytendamála geti tekið efnislega afstöðu til umsagnar stjórnvalds sem ekki heyrir undir nefndina. Aðila málsins er því gert ómögulegt að nýta nokkrar kæruleiðir innan stjórnsýslunnar vegna afstöðu Fjármálaeftirlitsins um skilyrði laga

nr. 140/2018.

Hvað varðar tillögu um 4. mgr. 29. gr. b. vill Neytendastofa benda á að stofnunin hefur samþykkt skráningu lánveitanda sem nú virðist hættur lánastarfsemi. Stofnunin hefur þrátt fyrir það ekki lagaheimildir til þess að afnema skráningu af þeirri ástæðu. Við nánari skoðun telur Neytendastofa því rétt að leggja til að tekið verði upp sambærilegt ákvæði og er að finna í 45. gr. og 51. gr. laga nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, og snýr að afturköllun skráningar lánveitanda og lánamiðlara fasteignalána til neytenda.

## II.

Í samræmi við fyrrnefnd óformleg samskipti stofnananna, er lagt til að breyting verði gerð á 30. gr. laga nr. 33/2013 þannig að Neytendastofu verði færð heimild til ákvörðunar stjórnvaldssekta gegn aðilum sem brýtur gegn upplýsingaskyldu sinni, þ.e. viðvarandi upplýsingagjöf að fenginni skráningu. Sem dæmi má nefna að samkvæmt lögum nr. 140/2018 ber aðilum að uppfæra áhættumat á tveggja ára fresti og telur Neytendastofa því mikilvægt þess að stofnunin geti gripið til úrræða laganna sé hún ekki upplýst um breytingar sem áhrif hafa á skráningu.

Því er lögð til eftirfarandi breyting viðbót við 1. mgr. 30. gr.

### **z. 3. mgr. 29. gr. b. um upplýsingaskyldu aðila**

## III.

Líkt og áður greinir hafa fimm lánveitendur og 38 lánamiðlarar hlotið skráningu hjá stofnuninni. Verði ofangreindar breytingar gerðar á skilyrðum til skráningar telur Neytendastofa mikilvægt að tekið verði á því gagnvart þeim aðilum sem nú þegar hafa hlotið skráningu. Leggur stofnunin því til eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

**Lánveitandi eða lánamiðlari sem hlotið hefur skráningu hjá Neytendastofu samkvæmt 29. gr. a. fyrir gildistöku laga þessara skal skila viðeigandi viðbótargögnum þ.m.t. staðfestingu Fjármálaeftirlitsins um áhættumat skv. lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka innan þriggja mánaða frá gildistöku laganna til þess að halda skráningu. Berist ekki viðeigandi gögn skal skráningin felld úr gildi.**

Virðingarfyllst  
f.h. Neytendastofu

Tryggvi Axelsson  
Forstjóri

  
Þórunn Anna Árnadóttir  
Sviðsstjóri



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 20. maí 2020

## Minnisblað

Rafræn auðkennin við undirritun samnings um neytendalán í fjarsölu

Til: efnahags- og viðskiptanefndar

Frá: Neytendastofu

Við er til umsagnar Neytendastofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda, 607. mál, dags. 20. apríl sl., sem og fundar stofnunarinnar með efnahags- og viðskiptanefnd þann 15. maí sl.

Umrædd athugasemd Neytendastofu varðaði þá breytingu sem gerð var með lögum nr. 8/2020 að bætt var við orðunum „eða samþykktur af neytanda sem hefur verið auðkenndur rafrænt gagnvart viðskiptakerfi lánveitanda“ við ákvæði 12. gr. laga nr. 33/2013 og er ákvæðið eftir breytinguna svohljóðandi:

**12. gr.** *Upplýsingar sem skulu koma fram í lánessamningum.*

*Lánessamningar skulu gerðir skriflega og skulu undirritaðir af neytanda. Sé lánessamningur gerður í fjarsölu skal hann undirritaður af neytanda með fullgildri rafrænni undirskrift eða samþykktur af neytanda sem hefur verið auðkenndur rafrænt gagnvart viðskiptakerfi lánveitanda. Lánessamningar skulu skráðir á pappír eða vera á öðrum varanlegum miðli. Allir samningsaðilar skulu fá afrit af lánessamningi.*

Benti Neytendastofa m.a. á mikilvægi þess að í sérlögum, s.s. lögum um neytendalán, væri ljóst hvaða kröfur væri verið að gera til auðkenningar sem verið væri að leyfa hér á landi með lögum. Sem eftirlitsaðili traustþjónustuveitenda og útgefenda rafrænna auðkenninga skv. lögum nr. 55/2019, teldi stofnunin mikilvægt að lagabreytingin yrði endurskoðuð þannig að hún yrði felld úr gildi eða útfærð frekar þannig að ljóst væri við hvaða auðkenningarskilyrði skyldi miðað.

Líkt og fram kom af hálfu stofnunarinnar á fundi með efnahags- og viðskiptanefnd telur stofnunin mikilvægt að notast sé við hugtök og þekkt viðmið auðkenningar eins og þau koma fram í lögum nr. 55/2019. Með því er jafnframt tryggt að skilyrðum laga nr. 140/2018 um að nægileg kennsl séu borin á viðskiptamann, séu uppfyllt. Ítrekar stofnunin að með því er komið í veg fyrir óvissu fyrir aðila markaðarins um það hvaða skilyrði eða kröfur Neytendastofa getur gert til auðkenningar á grundvelli 12. gr. laga nr. 33/2013 þar sem hlutlægu mati stofnunarinnar

verður ekki til að dreifa nema að ákvæðinu verði breytt. Með tilliti til athugasemda Neytendastofu sbr. fyrri umsögn hennar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda leggur Neytendastofa til að ákvæðið verði fært til fyrra horfs, sbr. lög nr. 163/2019 og orðist svo:

**12. gr. *Upplýsingar sem skulu koma fram í lánsamningum.***

Lánsamningar skulu gerðir skriflega og skulu undirritaðir af neytanda. Sé lánsamningur gerður í fjarsölu skal hann undirritaður af neytanda með fullgildri rafrænni undirskrift. Lánsamningar skulu skráðir á pappír eða vera á öðrum varanlegum miðli. Allir samningsaðilar skulu fá afrit af lánsamningi.

Telji efnahags- og viðskiptanefnd ekki ástæðu vera til þess er brýnt að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að tekin verði upp tilvísun til 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 910/2014, sbr. lög nr. 55/2019, og tekin verði afstaða til þess fullvissustigs sem nefndin telur fullnægjandi að miða við. Leggur Neytendastofa því til að ákvæðið orðist í því tilviki svo, eftir afstöðu nefndarinnar til þess hversu hás fullvissustigs sé krafist:

**12. gr. *Upplýsingar sem skulu koma fram í lánsamningum.***

Lánsamningar skulu gerðir skriflega og skulu undirritaðir af neytanda. Sé lánsamningur gerður í fjarsölu skal hann undirritaður af neytanda með fullgildri rafrænni undirskrift eða samþykktur af neytanda með annari rafrænni auðkenningu, sem uppfylli skilyrði fullvissustigsins [lágt] [miðlungs] [hátt] í samræmi við skilyrði laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti. Lánsamningar skulu skráðir á pappír eða vera á öðrum varanlegum miðli. Allir samningsaðilar skulu fá afrit af lánsamningi.

Auk þess vill Neytendastofa ítreka að á fundi efnahags- og viðskiptanefndar kom jafnframt fram af hálfu Neytendastofu að stofnunin telur sér ekki heimilt skv. lögum að afnema veitta skráningu séu auðkenningarkröfur „ekki nægilegar“, og auk þess, sem fyrr segir, ekki sett nein hlutlæg viðmið í því sambandi. Vill Neytendastofa ítreka þá athugasemd og minnir á að sú afstaða stofnunarinnar er byggð á því hversu óljós auðkenningarkrafan er samkvæmt núverandi orðalagi 12. gr. laga nr. 33/2013 eftir breytingu nefndarinnar í febrúar. Það skortir því skýrari lagastoð fyrir slíkri heimild til niðurfellingar á skráningu. Einnig er rétt að vísa hér til umsagnar Neytendastofu við frumvarp til breytinga á lögum um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 709. mál., þar sem lagðar eru til breytingar á ákvæðum laga nr. 33/2013 sem snúa að skráningarskyldu.

Loks skal á það bent að skv. lögum nr. 140/2018 ber lánveitendum að gera áhættumat og leggja fram til Fjármálaeftirlitsins og þýðing þess að stuðst sé við fullgildar rafræna vottun hefur því mikilvæga þýðingu til þess að geta fengið að starfa að lánveitingum til almennings. Það eru því augljós tengsl milli kröfu um að nota fullgilda rafræna undirskriftir og þeirra almennu skilyrða sem lánamiðlarar verða að uppfylla skv. lögum nr. 140/2018 um peningaþvætti og gerð

áhættumats skv. þeim lögum sem ekki er unnt að víkja frá. Aðeins fullgild rafræn vottun hefur sömu réttaráhrif sem undirritun með eigin hendi sbr. ákvæði laga nr. 55/2019 og því mikilvæg fyrir lánveitendur að slík undirritun sé gerð við fjarsölu og gerð lánasamninga en ekki aðeins í upphafi viðskiptasambands eins og lög nr. 140/2018 mæla fyrir um. Auk þess eru auðveldar og einfaldar auðkenningarleiðir til þess fallnar að t.d. einstaklingar geti safnað háum skuldum hratt og án hindrunar með einföldum smelli t.d. vegna smálána sem tekin eru án umhugsunar eða undir sérstökum kringumstæðum s.s. við spilamennsku o.fl. Krafa um fullgildar rafrænar undirskriftir er því til þess fallin að styrkja bæði réttarvernd neytenda sem og lánveitenda.