



Neytendavernd á fjármálamarkaði

Skýrsla nefndar

Apríl 2013



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Forsætisráðuneyti: Neytendavernd á fjármálamarkaði
Apríl 2013

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.stjr.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti

© 2013 Forsætisráðuneyti

ISBN 978-9935-9144-0-8

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	2
Inngangur.....	4
Viðfangsefni nefndarinnar.....	5
1.1 Efnahagshrunið – tilraunir til úrbóta og lærdómur.....	6
1.1.1 Ísland.....	8
1.1.2 Önnur lönd.....	9
1.2 Ný nálgun á neytendarétt — vörur á fjármálamarkaði.....	11
1.2.1 Aðferðir við neytendavernd.....	12
1.3 Viðmið um bestu framkvæmd — kjöraðstæður á markaði. Stenst neytendavernd á fjármálamarkaði erlendan samanburð?.....	13
1.3.1 Viðmið um bestu framkvæmd neytendaverndar á fjármálamarkaði.....	13
2 Samantekt á tillögum til að efla neytendavernd á fjármálamarkaði.....	17
2.1 Lækka skiptikostnað og auka samkeppni á bankamarkaði.....	17
2.2 Aukið opinbert eftirlit með neytendamálum.....	17
2.3 Aðrar lagabreytingar.....	18
2.4 Einkaréttarleg úrræði neytenda eflid.....	18
2.5 Efla fjármálalæsi og verklag fjármálaráðgjafa.....	19
3 Íslenskur lánamarkaður.....	20
3.1 Staðan á lánamarkaði.....	20
3.1.1 Úrval húsnæðislána.....	21
3.1.2 Verðtryggt Ísland.....	23
3.2 Samanburður á lánakjörum.....	24
3.2.1 Samanburður á verðtryggðum húsnæðislánum.....	24
3.2.2 Samanburður á óverðtryggðum húsnæðislánum.....	26
3.2.3 Erlendur samanburður á húsnæðislánum.....	28
3.3 Aðrir lánamarkaðir.....	31
3.4 Tekjur fjármálastofnana af útlánastarfsemi.....	32
3.5 Tillögur nefndarinnar.....	33
4 Skiptikostnaður/hreyfanleiki viðskiptavina.....	36
4.1 Hreyfanleiki íslenskra viðskiptavina.....	36
4.2 Almennt um skiptikostnað.....	38
4.2.1 Skiptikostnaður á Íslandi.....	39
4.3 Samanburðarverðsjá.....	44
4.4 Tillögur nefndarinnar.....	44
5 Lög og reglur er varða neytendavernd á fjármálamarkaði.....	46
5.1 Neytendavernd á sviði einkaréttar.....	48
5.1.1 Hugtakið neytandi.....	48
5.1.2 Lög um neytendalán.....	49
5.1.3 Neytendaákvæði samningalaga.....	53
5.1.4 Lög um ábyrgðarmenn.....	58
5.1.5 Lög um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, og vaxtahámark.....	60
5.2 Umræða um lögmæti verðtryggingarinnar.....	61
5.3 Neytendavernd á sviði allsherjarréttar.....	62

5.3.1	Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu	62
5.4	Dómar er varða ósanngjarna samningsskilmála og neytendalán	63
5.4.1	Túlkun Evrópudómstólsins á neytendalöggjöf	63
5.4.2	Dómar íslenskra dómstóla – neytendalán og ólögmætir samningsskilmálar	69
5.5	Tillögur nefndarinnar	71
6	Skipulag neytendamála á fjármálamarkaði	72
6.1	Opinbert eftirlit með neytendamálum á fjármálamarkaði	73
6.1.1	Neytendastofa	73
6.1.2	Talsmaður neytenda	76
6.1.3	Fjármálaeftirlitið	76
6.2	Skipulag neytendamála erlendis	78
6.2.1	Evrópusambandið	78
6.2.2	Sambærilegar stofnanir á Norðurlöndunum	78
6.2.3	Sambærilegar stofnanir í öðrum löndum	81
6.3	Tillögur nefndarinnar	82
6.3.1	Mat á stöðu Neytendastofu og embætti talsmanns neytenda	82
6.3.2	Nýtt embætti umboðsmanns neytenda sett á laggirnar	85
6.4	Tillögur nefndarinnar	87
7	Einkaréttarleg úrræði neytenda	88
7.1	Sjálfstæðar úrskurðarnefndir	88
7.1.1	Staða nefndarinnar	89
7.1.2	Úrskurðarnefndir í neytendamálum	90
7.1.3	Samanburður við Norðurlöndin	90
7.2	Smámála- og hópmálameðferð fyrir dómstólum	91
7.3	Dómstólar	92
7.4	Úrræði einkaaðila	93
7.4.1	Fjármálavottun og siðferðisleg viðmið	93
7.4.2	Umboðsmaður viðskiptavina	93
7.5	Tillögur nefndarinnar	94
8	Aðstoð við neytendur sem eiga í fjárhagserfiðleikum	96
8.1	Úrræði til aðstoðar einstaklingum í greiðslu- og skuldavanda	96
8.2	Lagaumhverfi	96
8.3	Umboðsmaður skuldara	98
8.3.1	Fjármálaráðgjöf og milliganga í samskiptum einstaklinga við fjármálastofnanir	98
8.3.2	Greiðsluaðlögun	99
8.3.3	Almenn hagsmunagæsla	99
8.4	Tillögur nefndarinnar	100
Lokaorð	.....	101
Heimildaskrá	.....	103
Viðauki	.....	106

Inngangur

Skýrsla þessi, sem skilað er til forsætisráðherra, er afurð nefndar um neytendavernd á fjármálamarkaði sem hefur starfað frá því í nóvember 2012. Nefndin var sett á laggirnar á grundvelli þingsályktunar sem samþykkt var á Alþingi í mars sama ár.¹ Eftirfarandi voru skipuð í nefndina Aðalsteinn Sigurðsson, fulltrúi Hagsmunasamtaka heimilanna, Björg Fenger, sérfræðingur í velferðarráðuneyti, Einar Árnason, aðstoðarmaður innanríkisráðherra og Jónas Guðmundsson, fulltrúi Neytendasamtakanna. Formaður hópsins er Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir, lögfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, og varaformaður er Ágúst Ólafur Ágústsson, ráðgjafi forsætisráðherra í efnahags- og atvinnumálum, en starfsmaður hópsins er Sigrún Ólafsdóttir, sérfræðingur í forsætisráðuneyti. Á starfstíma nefndarinnar urðu þær breytingar á nefndinni að Björg Fenger lét af störfum í velferðarráðuneytinu og Lís Margrét Sigurðardóttir tók hennar sæti í nefndinni.

Nefndin hélt 13 fundi. Nefndarmenn heimsóttu umboðsmann skuldara þar sem Ásta Sigrún Helgadóttir og fleiri fulltrúar kynntu hlutverk og verkefni stofnunarinnar. Nefndin fékk einnig á sinn fund fulltrúa Fjármálaeftirlitsins, Elviru Méndez, prófessor í Evrópurétti, Eirík Jónsson frá áfrýjunarnefnd neytendamála, talsmann neytanda, fulltrúa frá Samtökum fjármálafyrirtækja og forstjóra Neytendastofu. Einnig átti formaður nefndarinnar samtöl við Steinunni Valdísi Óskarsdóttur, formann starfshóps innanríkisráðuneytisins um neytendamál, fulltrúa Samkeppniseftirlitsins og fleiri aðila. Fjölmargir aðilar voru beðnir um að senda inn tillögur um það sem betur mætti fara í neytendavernd á fjármálamarkaði og að lokum voru sérfræðingar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu fengnir til að lesa skýrsluna yfir í drögum og veita umsagnir og voru margar ábendingar úr því ferli nýttar.

Í skipunarbréfi nefndarinnar kemur fram að hlutverk hennar sé að gera á úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og setja fram tillögur um hvernig styrkja megi stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem í atvinnuskyni veita einstaklingum neytendalán. Í þingsályktunartillögunni kemur fram að nefndin skuli skoða verkaskiptingu Stjórnarráðsins og stöðu sjálfstæðra stofnana sérstaklega og gera tillögur um breytingar ef þörf krefur. Tillögur nefndarinnar skuli miða að því að bæta og skýra stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem veita einstaklingum lán og auka ábyrgð þeirra gagnvart þessum hópi neytenda. Við tillögugerðina skuli nefndin hafa hliðsjón af stöðu neytenda samkvæmt reglum Evrópusambandsins og líta til framkvæmdar neytendaverndarmála annars staðar á Norðurlöndum. Nefndin skal jafnframt taka til sérstakrar skoðunar þann kostnað sem leggst á viðskiptavinum fjármálafyrirtækja (e. switching costs) við flutning viðskipta á milli þeirra í samræmi við skuldbindingar íslenskra stjórnvalda gagnvart ESA.

Afraksturinn af starfi nefndarinnar, umfjöllun og tillögur birtast í meðfylgjandi skýrslu.

¹ Sjá þingsályktunina í viðauka.

Viðfangsefni nefndarinnar

Viðfangsefni nefndar um úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði er afmarkað í skipunarbréfi nefndarinnar frá 26. október 2012. Skipunarbréfið byggir á þingsályktun Alþingis sem samþykkt var þann 21. mars 2012. Samkvæmt bréfi og þingsályktun Alþingis er verkefnið þrjúþætt.

- Í fyrsta lagi skal nefndin gera úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og setja fram tillögur um hvernig styrkja megi stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem í atvinnuskyni veita einstaklingum neytendalán.
- Í öðru lagi skal nefndin skoða verkaskiptingu Stjórnarráðsins og stöðu sjálfstæðra stofnana sérstaklega og gera tillögur um breytingar ef þörf krefur.
- Í þriðja lagi skal nefndin taka til sérstakrar skoðunar skiptikostnað (e. switching costs) í samræmi við skuldbindingar íslenskra stjórnvalda gagnvart ESA.

Tillögur nefndarinnar skulu miða að því að bæta og skýra stöðu einstaklinga gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem veita einstaklingum lán og auka ábyrgð þeirra gagnvart þessum hópi neytenda. Við tillögugerðina skal nefndin hafa hliðsjón af stöðu neytenda samkvæmt reglum Evrópusambandsins og líta til framkvæmdar neytendaverndarmála annars staðar á Norðurlöndum.

Hlutverk nefndarinnar er því afmarkað við þau verkefni sem að framan eru talin. Þá er leiðsögn fólgin í nefndaráliti með breytingartillögu við tillögu til þingsályktunar um skipun nefndarinnar, sem nefndin hefur haft til hliðsjónar í störfum sínum.

Í eftirmálum efnahagshrunsins hér á landi hefur talsvert verið rætt um halla á stöðu neytenda, einkum á fjármálamarkaði. Í nefndaráliti með þingsályktunartillögu að skipun nefndarinnar segir m.a. að hrun fjármálakerfisins á Íslandi og afleiðingar þess hafi varpað ljósi á veika stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum hér á landi. Þá hafi starfshættir fjármálafyrirtækja í aðdraganda hrunsins verið ámælisverðir og á köflum ólögmetir eins og dómur Hæstaréttar um gengistryggð lán beri með sér. Þá er bent á að almenn óánægja og vantraust ríki í garð fjármálastofnana meðal landsmanna af þeim ástæðum og vegna almenns skuldavanda einstaklinga og heimila.

Samkvæmt framansögðu væri hægt að taka til skoðunar fjöldamarga þætti í starfsemi fjármálafyrirtækja í aðdraganda hrunsins sem varða neytendur í landinu, en ekki gefst færi á að tæma þann lista hér. Sú þrjúþætta afmörkun sem finna má í texta þingsályktunartillögunnar og skipunarbréfsins er meginviðfangsefni skýrslunnar.

Nefndin ræddi hins vegar ýmsa þætti fjármálakerfisins hér á landi sem tengjast efni skýrslunnar. Þar ber helst að nefna almenna fjárfestavernd hér á landi, einkum við kaup verðbréfa. Nefndin var hins vegar sammála um að þrátt fyrir að efnið falli undir neytendavernd á fjármálamarkaði, þá sé það ekki hlutverk nefndarinnar að fjalla um stöðu fjárfesta samkvæmt þingsályktunartillögunni. Fjármálaþjónustan sem nefndinni bæri að skoða væri á sviði viðskiptabanka- og einstaklingsþjónustu. Að því sögðu er það mat nefndarinnar að virkur verðbréfamarkaður ýti undir samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði. Fjárfestar þurfi að fá réttar og fullnægjandi upplýsingar um stöðu fyrirtækja áður en þeir taka ákvarðanir um fjárfestingar. Rangar upplýsingar um stöðu fjármálafyrirtækja getur ýtt undir óeðlilega verðmyndun á verðbréfum.² Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda

² Bent er á að réttarþróun Evrópusambandsins hefur verið ör undanfarin misseri á sviði verðbréfa- og fjármálamarkaðar. Eitt meginmarkmið nýrra réttarreglna er að auka fjárfestavernd með ýmsum hætti, einkum að veittar séu upplýsingar um megineinkenni fjárfestinga á skýran og einfaldan hátt sem auðveldi fjárfestum að bera saman fjárfestingar í fyrirtækjum og bönkum á Evrópska efnahagssvæðinu, t.d. með hliðsjón af áhættu við fjárfestingu, ávöxtun o.s.frv.

og orsök falls íslensku bankanna 2008 er sérstökum kafla varið í að greina íslenskan verðbréfamarkað frá árinu 2004 til 2008. Samkvæmt þeirri umfjöllun voru misbrestir í uppbyggingu verðbréfamarkaðar og margt sem gefur til kynna að hann hafi verið óþroskaður á ýmsa vegu.³

Ýmis málefni, eins og samkeppnisumhverfi banka og fjármálastofnana, virkni markaða, almennur fjármálastöðugleiki, fjármagnskostnaður heimila, gjaldmiðilsmál, aðskilnaður viðskipta- og fjárfestingabankastarfsemi og þar fram eftir götunum, komu til umræðu í nefndinni. Loks var talsvert rætt um verðtryggingu húsnæðisveðlana hér á landi, en sérstakur kafli í skýrslunni varðar verðtryggð lán hérlendis.

Með hliðsjón af skipunarbréfi nefndarinnar var þó ekki talið meginhlutverk hennar að fjalla um framangreind málefni í skýrslu þessari, þó þau skarist vissulega. Efnisins vegna verður þó tæpt á þeim í samhengi við umfjöllunarefni kaflanna hverju sinni.

1.1 Efnahagshrunið – tilraunir til úrbóta og lærdómur

Í kjölfar efnahagshrunsins sem reið yfir Vesturlönd hefur fjöldi rannsókna leitt í ljós bresti í eðli, uppbyggingu og starfsháttum fjármálakerfisins. Rannsóknir hafa leitt í ljós að starfshættir sumra banka- og fjármálastofnana hafi verið ámælisverðir, jafnvel að ólögmet háttsemi hafi verið viðhöfð — eins og t.d. Libor- og Euribor-hneykslin⁴ í Evrópu og Bandaríkjunum á síðasta ári bera með sér. Í Stiglitz-skýrslu⁵ Sameinuðu þjóðanna er sú niðurstaða fengin, með vísan til fjölda rannsókna, að margvíslegir markaðsbrestir hafi einkennt fjármálamarkaði á Vesturlöndum í seinni tíð. Í skýrslunni eru nefndir einstaka þættir, eins og: „yfirdrifin áhættutaka, skamsýn hegðun og misnotkun á einstaklingum sem eru illa að sér í fjármálalegum efnum“⁶ Áður nefnd skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis fjallar um samskonar bresti á íslenskum fjármálamörkuðum í aðdraganda efnahagshrunsins hér á landi, einkum um áhættusækni sem hafi haft slæmar afleiðingar, sem var m.a. rakin til sálfræðilegra stjórnunarpáttá, bónusgreiðslna til stjórnenda bankanna, uppgangs á fasteigna- og hlutabréfamörkuðum og til afskiptaleysis opinberra eftirlitsaðila. Þá hefur verið talið að innstæðutryggingar ýti undir áhættutöku banka.⁷ Slíkir brestir hafa áhrif langt út fyrir fjármálakerfið sjálft. Þeir hafa víðtæk áhrif á hagkerfið og raun samfélagið í heild.

Margir fleiri þættir í menningu fjármálafyrirtækjanna hafa verið gagnrýndir á síðustu árum, ekki síst í rannsóknum á falli íslensku bankanna. Gagnrýni hefur víða komið fram, m.a. hjá Merwin King, bankastjóra Englandsbanka, sem leggur áherslu á að bankar verði samfélagsvænar stofnanir, þær þurfi að tileinka sér nýjan „siðferðilegan kompás“. Athygli hefur vakið að einn stærsti banki Bretlands, Barclays, sem á undanförunum árum hefur verið harðlega gagnrýndur fyrir umdeildar ráðstafanir, hefur nýlega sett sér starfsreglur, sem

3 Sjá umfjöllun um verðbréfamarkaðinn : <http://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/bindi-4/12.-kafli/>.

4 Þessir helstu viðmiðunarvextir í heimsviðskiptum reyndust hafa verið falsaðir með röngum upplýsingum bankanna. Hér má nefna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

5 United Nations (2009) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System.

6 Sama heimild 2009, bls.15.

7 Thomas M. Hoenig, fyrrum seðlabankastjóri í Kansas í Bandaríkjunum og nú forstjóri bandarísku innlánstryggingastofnunarinnar, telur að styrking öryggisnets bankanna — „banking on the state“, eins og hann kallar það — ásamt vaxandi trú á að bankar væru orðnir of stórir til að hægt væri að láta þá falla séu megin skýringarnar fyrir vaxandi áhættusækni í bankakerfum heimsins upp úr aldamótunum og geri enn. Hoenig, Thomas M., 2011, „Financial Reform: Post Crisis?“, Skoðað 9. febrúar 2013 á: <http://www.kansascityfed.org/publicat/speeches/hoenig-DC-Women-Housing-Finance-2-23-11.pdf>. Höfundar rannsóknarskýrslu Alþingis taka undir áhrif innlánstrygginganna þegar þeir segja: „Sú staðreynd að stjórnvöld hafa komið upp tryggingakerfi vegna innlána almennings eykur áhættusækni fjármálafyrirtækja því að stjórnendur reiða sig á að þeir þurfi ekki að taka skellinn ef illa fer.“

starfsmönnum ber að temja sér við dagleg störf, svo sem varðandi virðingu og heilindi gagnvart viðskiptamönnum.⁸

Í nýrri skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um undirbúning lagafrumvarpa um bættu heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi kemur m.a. fram að efnahagshrunið hafi leitt í ljós ýmsa vankanta og veilur í fjármálakerfinu sem ráða þurfi bót á. Í skýrslunni er jafnframt bent á þá staðreynd að margvíslegar siðferðilegar og pólitískar spurningar hafi vaknað um framvindu í fjármálastarfsemi sem leita verður svara við eigi að takast að endurreisa traust almennings og atvinnulífs á bönkum og fjármálamörkuðum.⁹

Efnahagshrunið sýndi ekki síður að áhrif óábygrra lánveitinga kunna að hafa alvarlegar afleiðingar í för með sér. Með undirmáslánunum í Bandaríkjunum var áhættan af húsnæðisveðlánnum seld áfram í gegnum verðbréfun frá upphaflegum lánveitendum. Áhrif þeirra smituðust um allan heim og ógnuðu þannig fjármálastöðugleika heimsins, ekki aðeins Bandaríkjanna. Því hefur farið fram aukin vitundarvakning um nauðsyn þess að styrkja neytendavernd á fjármálamarkaði, setja fram heildstæða stefnu í þeim efnunum og þannig tryggja að einstaka fjármálaafurðir valdi ekki fjármálaóstöðugleika.¹⁰ Brotalamir í fjármálakerfinu og fjármálaóstöðugleiki bitna enda mest á neytendum, viðskiptamönnum stofnana og í sumum tilvikum á skattborgurum landa, sem er að mestu leyti sami hópurinn.

Í eftirmálum efnahagshrunsins hér á landi hefur traust almennings til fjármálastofnana hrapað allverulega. Það var 7% árið 2012 samkvæmt þjóðarpúls Gallup en um 3% árið 2009.¹¹ Dómar Hæstaréttar í málum vegna gengistryggðra lána, þar sem niðurstaðan var sú að óheimilt var að binda lánsfé í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla hafa að öllum líkindum ýtt undir vantraust. Þá má segja að sú niðurstaða sé afar skýr mælikvarði á óábyrgar lánveitingar íslenskra lánastofnana. Önnur mynd blasir því við af bönkum og fjármálastofnunum en flestir höfðu áður, þegar traust á bankastarfsemi var nokkuð mikið og fjárfesting í banka þótti nokkuð áhættalaus fjárfesting. Þrátt fyrir það gegna bankar og lánastofnanir mikilvægu samfélagslegu hlutverki. Bar-Gill og Warren lýsa í ritgerð sinni hlutverki banka við lánastarfsemi:

Lántaka hefur haft verulegt gildi fyrir milljónir heimila, gert þeim kleift að kaupa húsnæði, sem aftur auðveldar fjölskyldum að safna auði og eignast bifreiðir sem skapa frekari starfstækifæri. Lán geta einnig virkað sem öryggisnet, leyft fjölskyldum að fá lánað á meðan þær bíða eftir betri aðstæðum, þegar þær hafa orðið fyrir atvinnumissi, heilsubresti eða sundrun fjölskyldunnar. Margar fjármálavörur eru boðnar á sanngjörnum kjörum, sem bæði seljendur og viðskiptamenn hafa hag af.¹²

⁸ Barclays boss tells staff 'sign up to ethics or leave', vefsíða BBC News, skoðuð 17. janúar 2013.

⁹ Skýrsla atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um undirbúning lagafrumvarpa um bættu heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi dreift á Alþingi 21. febrúar sl., bls. 4. Í skýrslunni segir: „Fjármálakreppan leiddi berlega í ljós þrenns konar veilur í regluverki og eftirliti með fjármálastarfsemi. Í fyrsta lagi var ekki nægilegt eftirlit með fjármálakerfinu sem heild. Það skorti heildar- eða kerfiseftirlit, þjóðhagsvarúðareftirlit, þ.e. eftirlit sem ekki einskorðast við hverja einstaka fjármálastofnun, heldur fylgist með kerfinu sem heild og samspili eindanna sem mynda það. Í öðru lagi var ekki nægur gaumur gefinn að viðvarandi og útbreiddum hagsmunaárekstrum og brengluðum hvötum í fjármálageiranum sem stafa annars vegar af ósamhverfum aðgangi að upplýsingum og hins vegar af áhalla í meðferð á hagnaði og tapi þar sem hagnaður af fjármálaviðskiptum fellur í hlut eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækja, en tap er borið af hinu opinbera, þ.e. skattgreiðendum. Í þriðja lagi var viðbúnaður við fjármálaáfallum ónógur. Þannig voru fjármálafyrirtækjum hvorki settar almennar reglur, sem fyrirfram auðvelda skila- og slitameðferð þeirra fyrirtækja sem lenda í fjárhagskröggum eða stefna í þrot, né reglur til að girða fyrir viðskiptahegðun sem vandanum olli eða reglur sem tryggðu órofið framhald bráðnauðsynlegrar fjármálaþjónustu þegar fjármálafyrirtæki riða til falls.“

¹⁰ Consumer Financial Protection with particular focus on credit, október 2011, bls. 1.

¹¹ Þjóðarpúls Gallup 6. mars 2012. Sjá: <http://www.capacent.is/frettir-og-frodleikur/thjodarpulsinn/thjodarpulsinn/?NewsID=1624adf0-c5ec-499f-bedf-c1b40a122274>.

¹² Bar-Gill, Oren, og Elizebeth Warren, 2008, *Making Credit Safer*. University of Pennsylvania Law Review, Philadelphia, USA.

Í sjálfu sér er vart hægt að ímynda sér peningahagkerfi nútímans án starfsemi öflugra fjármálastofnana. Því er mikilvægt að traust almennings til þeirra verði eftt og ráðstafanir gerðar til að efla jákvætt hlutverk bankastarfsemi.

1.1.1 Ísland

Efnahagshrunið olli því að fjöldinn allur af ritum og skýrslum er varða fjármálakerfið hafa litið dagsins ljós. Annars vegar hafa verið gerðar greiningar á orsökum hrunsins og hins vegar hefur verið lagt mat á hvert framtíðarskipulag fjármálamarkaðarins eigi að vera. Málefni fjármálamarkaðarins og framtíðarskipulag hans tengjast öll neytendavernd með einum eða öðrum hætti, enda eru áhrif hans á almenning umfangsmikil.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna¹³ er meginritið um íslenska bankahrunið, en þar er að finna greiningu á íslenskum fjármálamarkaði, starfsemi banka fyrir hrun, stefnu stjórnvalda vegna fjármálafyrirtækja, aðgerðir stjórnvalda til að sporna við falli bankanna, löggjöf, áhrif EES-samningsins, umfjöllun um siðferði o.s.frv. Skýrslan hefur almennt hlotið mikið lof og samfélagslega viðurkenningu. Þá hafa margar aðgerðir stjórnvalda byggt á efni skýrslunnar og hún verið mikilvæg heimild fyrir aðrar greiningar og tillögur til úrbóta.

Mikilvægir þættir til að tryggja neytendavernd á sviði fjármálamarkaðar eru heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir fjármálafyrirtækja, váttryggingafélaga og lánastofnana, öflugt regluverk sem takmarkar áhættu af starfsemi slíkra aðila fyrir almenning og opinbert eftirlit sem tryggir framfylgni regluverksins. Leikreglur á fjármálamarkaði eru fyrst og fremst mótaðar með reglusetningu en einnig hefur viðhorf þeirra sem á markaðnum starfa mikið vægi. Eftir að efnahagshrunið reið yfir hér á landi sem og erlendis hefur sjónum í auknum mæli verið beint að því að skapa heilbrigðan grunn fjármálakerfisins og að endurreisa traust almennings á því. Það á við jafnt hér heima sem og erlendis en bæði í Bandaríkjunum og á vettvangi Evrópusambandsins hefur gríðarleg vinna farið í að gera viðeigandi endurbætur á reglusetningu fjármálakerfisins, eftirliti með fjármálamarkaði og skipulagi þess. Sem dæmi ber fyrst að nefna skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis frá mars 2012, *Framtíðarskipan fjármálakerfisins*.¹⁴ Í skýrslunni eru raktar ástæður fjármálaáfallanna sem dundu yfir á síðustu árum. Þá er spurt hvernig tryggja megi að fjármálakerfið gegni í framtíðinni því mikilvæga hlutverki að beina sparnaði til verkefna sem eru arðbær í raun, annast greiðslumiðlun og mynda markað um öruggar fjárskuldbindingar, markað sem auðveldar áhættudreifingu, umbreytir tímalengd fjárskuldbindinga og tryggir jöfnun ráðstöfunartekna yfir æviskeið manna. Svo segir:

Margt bendir til þess að fjármálakerfið og stjórnendur fjármálafyrirtækja hafi á síðasta áratug ekki sinnt þessum meginverkefnum sem skyldi, heldur hafi vegna markaðsbresta, flókinna fjármálaafurða og misvísandi hvatakerfa leiðst út í starfsemi sem þjónar ekki þessum markmiðum; þar sé rótin af þeirri ofþenslu sem endaði með hruni.¹⁵

Meginþáttur í neytendavernd á fjármálamarkaði felst í að fjármálakerfið gegni hlutverki sínu, sé skilvirkt og gegnsætt og að heilbrigðir viðskiptahættir séu viðhafðir.

13 Sjá rafræna útgáfu: <http://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/bindi-1/>.

14 Sjá: <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Framtidarskipan-fjarmalakerfisins.pdf>. Í skýrslunni er m.a. leitað svara við því hvað hafi farið úrskeiðis hér á landi í aðdraganda kreppunnar, hvað þurfi að gera til þess að draga úr líkum á því að þjóðarbúið verði aftur fyrir áföllum af þessu tagi og hvernig draga megi sem mest úr tjóni af fjármálaáföllum, en svörin við þeim spurningum eru forsenda þess að endurheimta megi traust á íslensku fjármálakerfi.

¹⁵ Sama heimild, bls. 14.

Í framhaldi af fyrrnefndri skýrslu var skipaður ráðgjafahópur þriggja manna í mars 2012 sem lagði fram tillögur til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra í ritinu *Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi* (e. Framework for Financial Stability in Iceland). Einn verkþáttur af þeim sjö sem þarf sérstaklega að huga að og sem þeir telja til skilvirks eftirlits með fjármálageiranum er: „að vernda þá neytendur fjármálaþjónustu sem ekki eru sérfróðir um fjármál, að sjá til þess að þeir sem fremja efnahagsbrot séu sóttir til saka og að sporna gegn peningþvætti.“¹⁶

Á árinu 2012 fengu Samtök fjármálafyrirtækja óháða sérfræðinga, þ.e. Ásgeir Jónsson, Sigurð Jóhannesson og Valdimar Ármann auk tveggja erlendra sérfræðinga þeim til fulltingis, til að ráðast í yfirgripsmikla rannsókn á helstu álitafnum verðtryggingar í íslenska hagkerfinu. Skýrslan ber heitið: *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga*. Skýrslan er hátt í 300 blaðsíður og er gott yfirlit yfir húsnæðislánamarkaðinn almennt og hefur að geyma samanburð á ólíkum lánaformum, en auk þess er að finna samantekt um kosti og galla verðtryggingar hér á landi, einkum verðtryggðra húsnæðislána. Í framhaldi af skýrslunni vann Ásgeir Jónsson jafnframt skýrslu um þaksetningu vaxta og verðbólga verðtryggðra lána að beiðni ráðherrahóps um skulda- og greiðsluvanda heimila. Skýrslan fjallar einkum um hugmyndir að lausnum á stökkbreytingu verðtryggðra lána.¹⁷ Raunvandinn, sem greindur er í skýrslunni, felst þó til lengri tíma í háum raunvöxtum við lántöku hér á landi og misræmi á þróun verðbólgu og launa sem veldur greiðsluvandræðum hjá lántakendum.

Nefndin tók til athugunar nýútgefna skýrslu Samkeppniseftirlitsins: *Fjármálaþjónusta á krossgötum* en í henni er m.a. að finna góða greiningu á stöðunni á bankamarkaði og lista yfir aðgerðir sem m.a. eru til þess fallnar að styrkja neytendavernd hér á landi. Það er almennt lögmál að samkeppni í viðskiptum er nauðsynleg þar sem hún eykur velferð neytenda og stuðlar að hagkvæmni í atvinnulífinu.¹⁸ Heilbrigð samkeppni í samfélaginu er því enn fremur frumforsenda fyrir hag neytenda.

Loks ber að nefna skýrslu Seðlabankans, *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*, en markmið ritsins er að vera grundvöllur málefnalegrar umræðu um gjaldmiðilsmál og auðvelda stjórnvöldum sem og almenningi að taka upplýsta afstöðu til þess hvert skuli stefna í gjaldmiðlamálum þjóðarinnar.¹⁹

Framangreind rit eru öll mikilvægt innlegg fyrir umræðu um stöðu neytenda á fjármálamarkaði hér á landi.

1.1.2 Önnur lönd

Í kjölfar fjármálahrunsins hefur átt sér stað alþjóðleg vakning um að efla þurfi neytendavernd á fjármálamarkaði. Kreppan sýndi fram á mikilvægi neytendaverndar fyrir fjármálastöðugleika alþjóðlega efnahagskerfisins til langs tíma. Á árunum 2007–2009, fyrir alþjóðlega efnahagshrunið, var alþjóðahagkerfið að bæta við sig um það bil 150 milljónum nýjum neytendum á sviði fjármálaþjónustu ár hvert. Sú tala hefur dregist saman á síðustu árum en ennþá er talsverður vöxtur á milli ára.²⁰

¹⁶ Sjá skýrsluna, bls. 45:

http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Heildarumgjord_um_fjarmalastodugleika.pdf.

¹⁷ Þaksetning vaxta og verðbólga. Um möguleika þess að setja þak á raunvexti eða verðbætur verðtryggðra lána. Sjá: http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Thaksetning_vaxta_og_verdbota_11122012-.pdf.

¹⁸ Fjármálaþjónusta á krossgötum. Ritröð Samkeppniseftirlitsins, febrúar 2013. Sjá:

http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2013/skyrsla_01_2013_Fjarmalathjonusta_a_krossgotum.pdf.

¹⁹ <http://www.seðlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/EMU-sk%C3%BDrsla/Valkostir%20%C3%8Dslands%20%C3%AD%20gjaldmi%C3%B0ils-%20og%20gengism%C3%A1lum.pdf>.

²⁰ The World Bank. Good Practices for Financial Consumer Protection, bls. 12.

Í Bandaríkjunum tóku Dodd-Frank lögin gildi í júlí 2010, en lögin fela í sér umfangsmiklar umbætur á lagaumhverfi fjármálamarkaðarins og eru þær umfangsmestu síðan umbætur voru gerðar í kjölfar kreppunnar miklu á fjórða áratug síðustu aldar. Lögin gilda á alríkisgrunni og hafa áhrif á nánast alla veitta fjármálaþjónustu og þær stofnanir sem fara með opinbert eftirlit því tengdu í landinu. Í IX. kafla laganna er að finna ítarlegar reglur um fjárfestavernd og breytingar á regluverki verðbréfiðskipta og í XIV. kafla eru teknar fyrir breytingar á sviði húsnæðisveðlána. Lögin leggja auknar skyldur á herðar lánveitanda, sérstaklega að lána aðeins þeim sem eru líklegir til að geta greitt lánið til baka, en einnig eru settar samræmdar reglur um öflun gagna og hvaða upplýsingar beri að veita við lántöku. Þá var sérstök stofnun, *Consumer Financial Protection Bureau*, sett á fót á grundvelli laganna.

Í umræðu um neytendavernd á fjármálamarkaði í Bandaríkjunum hefur m.a. komið fram að hvatar séu í fjármálakerfinu sem ýta undir að lánveitendur kanni ekki skuldastöðu eða greiðslugetu lána til hlítar. Enska hugtakið sem lýsir þessu er „predatory lending“, sem felur í sér að lánveitandi veitir lán, þrátt fyrir að hann viti eða megi vita að lántakandinn muni ekki geta staðið undir skuldbindingunni. Dæmi eru um að bankar hvetji viðskiptamann til að ýkja tekjutölur sínar til að greiða fyrir lántöku; önnur um að bankamennirnir sjálfir hafi séð um að skrá óraunhæfar tölur.²¹ Þannig hafi áherslan verið lögð á magn útlána, vegna arðsins sem því fylgir, í stað þess að tryggja greiðslugetu og þannig gæði lánastarfseminnar.²² Í Bandaríkjunum hefur verið fjallað um hugtakið í tengslum við samningarétt, eins konar ógildarástæðu í tengslum við misneytingu innan samningaréttar, og vísað í hugtakið ótilhlýðileg lánveiting sem sé meiriháttar gáleysi af hálfu lánveitanda (e. improvident extension of credit).²³ Eins og fram hefur komið var ein af forsendum efnahagshrunsins undirliggjandi kreppa vegna húsnæðislána, en þar í landi var framkvæmdin sú að húsnæðislán voru boðin án þess að nokkuð greiðslumat væri framkvæmt. Með Dodd-Frank lögunum var í fyrsta sinn skyldan til að framkvæma greiðslumat við veitingu húsnæðisveðlána bundin í lög.²⁴

Í febrúar 2011 fól G20-hópurinn, sem samanstendur af fjármálaráðherrum og forsvarsmönnum seðlabanka 20 ríkja, Efnahags- og framfarastofnuninni, OECD, og fjármálastöðugleikaráðinu FSB (e. Financial Stability Board) að þróa sameiginlegar meginreglur um neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu. Svo fór að gefnar voru út *G20 High-level Principles on Financial Consumer Protection*²⁵ sem voru samþykktar á fundi G20 í október 2011, ásamt því að OECD héldi áfram vinnu. Tillögurnar eru ætlaðar sem fyrirmynd fyrir ríki til að auka neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu innan sinnar lögsögu.²⁶ Í tillögnum eru sett fram tiltekin viðmið á tíu sviðum. Þessi viðmið eða reglur eiga að koma til fyllingar þeim reglum sem fyrir gilda á sviðinu í hverju ríki fyrir sig. Þessi tíu megin svið eru eftirfarandi:

- lög og reglur og eftirlitsumhverfi,
- hlutverk eftirlitsaðila,
- sanngjörn og réttlát meðferð neytenda,
- upplýsingagjöf og gagnsæi,

21 Stiglitz, Joseph, 2010, *Freefall*, W.W. Norton and Company, New York, bls. 86. Á ensku er talað um „liar loans“ í þessu sambandi. Banki kann að geta varið sína hagsmuni, með nægilegri veðtöku, með því að nýta sér hækkun markaðsverðs eða með sölu lánsins til annarrar stofnunar — hagsmunir bankans kunna þannig að vera varðir þó lántakandinn lendi í greiðsluerfiðleikum og missi eign sína vegna þessa þegar fram líða stundir.

22 Jean Braucher. Form and Substance in Consumer Financial Protection, bls. 12. Vegna breytinga á gjaldþrotalögum í Bandaríkjunum, þar sem áhersla var lögð á að taka harðar á skuldaranum, benti John Pottow, lagaprófessor í skuldaskilarétti við Háskólann í Michigan, á að frekar þyrfti að leggja áherslu á að koma í veg fyrir óábyrgar lánveitingar af hálfu lánastofnanna. Háttsemi þeirra væri orsakavaldur aukinna gjaldþrota. John E. Pottow, *Private Liability for Reckless Consumer Lending*, bls. 405–406.

23 Vern Countryman. *Improvident Credit Extension: a new Legal Concept* *Aborning*, bls. 8–9.

24 Dodd Frank-Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010.

25 Sjá tillögurnar á: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/48892010.pdf>.

26 9. útgáfa af meginreglum þessum var að lokum lögð fyrir fund G20 og samþykkt.

- fjármálalæsi og -vitund,
- ábyrg háttsemi veitenda fjármálaþjónustu og viðurkenndra umboðsmanna,
- verndun eigna neytenda gegn svikum og misnotkun,
- verndun gagna neytenda og einkalífs,
- kvartanir og bætur,
- samkeppni.

Fjármálastöðugleikaráðið gaf á sama tíma út sína skýrslu, *Consumer Finance Protection with particular focus on credit*. Að mati nefndarinnar hefur skýrslan að geyma góða samantekt yfir hvernig efnahagshrunið leiddi í ljós ólíka bresti í regluverki G20-landanna þegar á reyndi. Í skýrslunni er t.d. tekið dæmi um að gott regluverk og eftirlit með fjármálakerfinu í Ástralíu hafi leitt til þess að áhrif efnahagshrunsins urðu ekki eins umfangsmikil þar eins og víða annars staðar. Regluverkið í Ástralíu er strangt og skyldar til að mynda seljendur fjármálaþjónustu til að upplýsa um áhættuþætti fjármálaafurða við kaup. Kann það að hafa leitt til þess að alþjóðlegir fjárfestingabankar komu síður með áhættusamar vörur inn á ástralska markaðinn.²⁷ Ýmsar góðar tillögur og viðmið eru sett fram í skýrslunni og studdist nefndin við skýrsluna í vinnu sinni.

Á vettvangi Evrópusambandsins hefur regluverk á fjármálamarkaði tekið miklum breytingum frá efnahagshruni. Reglusetning hefur verið aukin og eftirlit með fjármálafyrirtækjum hert, m.a. með tilkomu nýrra eftirlitsstjórnvalda á innri markaðnum. Regluverk þetta hefur það m.a. að markmiði að vernda almenning gegn áföllum fjármálakerfisins. Á árunum fyrir hrun var þó mikil gerjun innan evrópsks neytendaréttar og neytendavernd aukin. Ný tilskipun um neytendalán var sett árið 2008, en forvinnan hafði tekið langan tíma. Þá er komin fram tillaga að tilskipun um veðlán, en hún hefur ekki verið samþykkt. Á heimasíðu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er að finna yfirlit yfir þá vinnu sem hefur verið unnin í tengslum við neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu síðustu árin. Kennir þar ýmissa grasa, bæði er þar að finna stefnumótandi efni sem og fjölda rannsókna á sviðinu, sbr. http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm.

1.2 Ný nálgun á neytendarétt — vörur á fjármálamarkaði

Lán og fjármálaafurðir falla ekki í sama flokk og aðrar vörur, eins og bílar, sjónvörp og matur. Ítarlegar og almennt skýrar reglur er að finna hér á landi um rétt neytenda við kaup á vörum eins og heimilistækjum, bílum og snyrtivörum en segja má að reglurnar á sviði fjármálaafurða séu ekki eins aðgengilegar. Vinnueftirlit og heilbrigðiseftirlit athugar framleiðslu vara og sinnir eftirliti og réttur til afsláttar, skaðabóta og fleira kann að skapast vegna galla á vöru.

Þegar ágreiningur skapast um fjármálaafurðir er sá ágreiningur allajafna ekki rekinn á grundvelli sömu sjónarmiða og þegar um hlutbundnar vörur er að ræða. Ágreiningur er rekinn á grundvelli sjónarmiða um frjálsa samninga og er hann allajafna útkljáður á grundvelli samninga- og almenns kröfurettar. Engu að síður er sýnt hversu víðtækar afleiðingar fyrir hagkerfið í heild sinni óábyrgar lánveitingar geta leitt til.²⁸

²⁷ Financial Stability Board. Consumer Finance Protection with particular focus on credit. Október 2011. Sjá: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111026a.pdf.

²⁸ Bar-Gill, Oren, og Elizebeth Warren, 2008, *Making Credit Safer*. University of Pennsylvania Law Review, Philadelphia, USA, bls. 7 og áfram. Á síðari stigum skýrslunnar verður rætt um þýðingu þess að breyta viðhorfum til húsnæðisveðlána, bílálána og fjármálaafurða hvers konar, og að ágreiningur sé rekinn í auknu mæli frá sjónarhóli neytendaréttar með samskonar hætti og hlutbundnar vörur eins og heimilstæki og bílar, en ekki aðeins samningaréttarins.

Fjármálavörur eru að mörgu leyti flóknari vara en t.d. heimilistæki og upplýsingar um þær að sama skapi vandmeðfarnari og takmarkaðri en upplýsingar um aðra þjónustu eða vörur.²⁹ Skilmálar og kjör taka breytingum, sem yfirleitt eru gerðar með einhliða ákvörðunum fjármálastofnunarinnar sem í hlut á. Neytendur þurfa því að fylgjast vel með til að átta sig á þeim þáttum sem hafa áhrif á heildarlántökukostnað þeirra. Því hlýtur sú nálgun um að taka á ágreiningi um lánasamninga á grundvelli hugmynda um samningsfrelsi að gera ráð fyrir því að samningsaðilar séu jafnsettir við gerð lánasamnings. Staðreyndin er hins vegar sú að aðstöðumunur ríkir milli neytenda og fjármálastofnunar, í ljósi þeirrar sérfræðiþekkingar sem fjármálastofnanir búa yfir í skjóli hlutverks þeirra sem lánveitanda í atvinnuskyni. Þá eru neytendur misjafnlega í stakk búinir til að skilja til fulls þá áhættu sem felst í lánasamningum, t.d. að geta borið saman ólíkar vörur og þeir vanmeta oft á tíðum afleiðingar vanskila eða brota á skilmálum. Í stuttu máli má segja að ríkari kröfur verði því að gera til aðgæsluskyldu lánveitanda, enda er hann betur í stakk búinn til að meta burði lántakanda til að standa skil á skuldbindingu sinni. Með því verndar lánveitandinn sjálfan sig og aðra skuldara og ekki síður aðra kröfuhafa t.d. hluthafa.³⁰

Tilteknir hópar kunna að eiga erfiðara með að átta sig á þeirri alvöru og skuldbindingu sem felst í lántöku, t.d. hvað beri að varast. Má þar einkum nefna ungt fólk, sem í mörgum tilfellum er að kaupa sína fyrstu eign eða ráðast í fyrsta skipti í lántöku, og fólk sem hefur ekki framhaldsmenntun. Skyldur fylgja því að gangast undir fjárskuldbindingar og stundum afleiddur kostnaður á samningstímanum og því er mikilvægt að efla og styðja við fjármálalæsi almennings, einkum fyrrgreindra hópa. Að sama skapi hlýtur að vera mikilvægt að horfa í auknum mæli á lán sem hverja aðra vöru og gera sömu skilyrði til skaðleysis hennar líkt og annarra vara.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, kemur fram að efling neytendaverndar á fjármálamarkaði sé mikilvæg fyrir virkni markaðarins og samkeppnislegt aðhald. Hins vegar geti neytendur aðeins veitt samkeppnislegt aðhald að þeir séu meðvitaðir um rétt sinn og verð og gæði þjónustunnar. Á þeim grunni taki neytendur upplýstar viðskiptaákvörðanir sem gefur síðan fyrirtækjum á markaði merki um vilja neytenda og hvernig best sé að uppfylla óskir þeirra. Vísbendingar séu um að þessi staða sé ekki uppi á fjármálamarkaði hér á landi.³¹ Mat Samkeppniseftirlitsins er að „verðvitund neytenda sé mun meiri á ýmsum neyslumörkuðum, svo sem olíumarkaði og dagvörumarkaði, heldur en á fjármálamarkaði.“³²

1.2.1 Aðferðir við neytendavernd

Nú snýst neytendavernd einkum um ítarlega upplýsingagjöf og gagnsæi og er sögð önnur af tveimur helstu nálgunum við neytendavernd á fjármálamarkaði. Forsenda þess að tekin sé upplýst ákvörðun við lántöku er enda að réttar og fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir bæði frá viðskiptamanni/neytenda og lánveitanda. Lánveitandi þarf að veita upplýsingar um kostnað við lántökuna, greiðsluáætlun, um útlánsvexti og aðra þætti, t.d. hvort það séu hindranir við endurfjármögnun, t.d. uppgreiðslugjöld, og hvaða þýðingu það hafi ef lán eru verðtryggð.

Hin nálgunin, sem rutt hefur sér til rúms á síðustu árum, byggist á því að koma auga á ranglátar starfsaðferðir (e. abusive practices) banka og fjármálastofnana. Sú aðferð hefur ratað inn í lög og reglur bæði í Bandaríkjunum og hjá Evrópusambandinu.³³

²⁹ Bar-Gill, Oren, og Elizabeth Warren, 2008, *Making Credit Safer*. University of Pennsylvania Law Review, Philadelphia, USA.

³⁰ Jean Braucher. *Form and Substance in Consumer Financial Protection*, bls. 13.

³¹ Samkeppniseftirlitið, 2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, bls. 8.

³² Samkeppniseftirlitið, 2013, *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, bls. 48.

³³ Jean Braucher. *Form and Substance in Consumer Financial Protection*. 2012, bls. 19. Braucher segir að í bandarískum bankalögum séu starfsaðferðir skilgreindar ranglátar ef þær gera neytandanum erfitt fyrir með að

Nefndin leggur áherslu á í skýrslu þessari að aðferðir við opinbert eftirlit með neytendavernd byggji ekki aðeins á upplýsingagjöf, eins og lög og starfsemi stjórnvalda hefur einkum byggt á, eins og síðar verður rakið, heldur að ennfremur sé horft til starfsaðferða í því sambandi og framkvæmdar rannsóknir á markaði og greiningu til að koma í veg fyrir kerfisbundnar ranglátar starfsaðferðir.

1.3 Viðmið um bestu framkvæmd — kjöraðstæður á markaði. Stenst neytendavernd á fjármálamarkaði erlendan samanburð?

Í júní 2012 gaf Alþjóðabankinn út umfangsmikla skýrslu, *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Um er að ræða heildstætt rit sem tekur til allra þátta fjármálamarkaðarins og styðst að mörgu leyti við svipaða sviðagreiningu og tillögur G20-hópsins. Í riti Alþjóðabankans er að finna viðmið um kjöraðstæður neytenda á fjármálamarkaði. Viðmiðin um bestu framkvæmd (e. the Good Practices) þjóna því hlutverki að vera greiningartæki við að meta stöðu neytenda á fjármálamarkaði í hvaða ríki sem er. Í ritinu sjálfu kemur fram að viðmiðin eigi að aðstoða stefnumótandi aðila við að svara því hvernig neytendavernd á fjármálamarkaði birtist í lögum og regluverki, stofnanaumgjörð og hvort starfshættir markaðarins standist alþjóðlegan samanburð. Viðmiðin eru 39 talsins og hafa að geyma innbyggðar sannreyndar aðferðir til að efla og styðja neytendavernd á fjármálamarkaði.³⁴

Nefndin ákvað að nota viðmið Alþjóðabankans sem greiningartæki til að svara spurningunni um hvort íslenskur fjármálamarkaður veiti góða neytendavernd til varnar einstaklingum og fjölskyldum og hvaða úrbætur séu þarfar ef einhverjar til að nauðsynlegir innviðir séu til staðar til að styðja frekar við neytendur á fjármálamarkaði.

Lögð var áhersla á að greina stöðuna hér á landi með tilliti til hvers atriðis fyrir sig, eftir því sem við ætti, og leggja til úrbætur ef nauðsyn krefði. Verkefni nefndarinnar er samkvæmt orðalagi þó afmarkað að mestu við neytendavernd á fjármálamarkaði í tengslum við neytendalán, og því var sá þáttur kannaður en ekki aðrir. Sérstjórnarmið vegna íslenskra aðstæðna, t.d. vegna smæðar landsins eða annarra þátta, kunna að spila inn í. Loks skal þess getið að ekki var unnt að kryfja hvern þátt til mergjar, eins og æskilegt væri, bæði vegna tímaskorts og vegna skorts á gögnum og rannsóknum hér á landi í einhverjum tilvikum.

Ísland uppfyllti velflest viðmiðin að mati nefndarinnar, en ljóst er að úrbóta er þörf varðandi stöku atriði. Aðgerðir til úrbóta verða raktar lið fyrir lið í næsta kafla en rökstuðning fyrir hverri aðgerð er að finna í einstökum köflum skýrslunnar.

1.3.1 Viðmið um bestu framkvæmd neytendaverndar á fjármálamarkaði

skilja skilmála fjármálaafurðar eða þjónustu, nýta takmarkaðan skilning hans á áhættu, kostnaði og skilmálum vöru eða þjónustu, hefta hann við að gæta hagsmuna sinna eða við að notfæra sér aðstoð trúnaðarmanna sinna. Hann lýsir aðferðinni sem ákveðnu prófi sem eftirlitsaðilar beita þegar þeir hafa komið auga á eða fengið ábendingar eða kvartanir vegna fjármálavöru eða starfshátta banka. „Ranglætisprófið byggir því á fjórum viðmiðunum við að einangra ranglætið, hvert og eitt þeirra nægir. Í ljósi greiningar Bar-Gill og Warren, og með því að nota orðalag eins og notfæra sér með „ósanngjörnum hætti stöðu sína“ og „skilningssskort“ viðskiptavinar á áhættu, kostnaði eða skilyrðum fjármálavara eða þjónustu, er lögð áhersla á að meta hvort lánveitandi misnoti mistök neytanda frekar en að hann gefi ekki nægilegar upplýsingar. Það að gefa nægar upplýsingar nægir ekki ef neytandinn skilur samt ekki hvað í málinu felst.“

34 Með því er átt við að viðmiðin byggja á reynslu og framkvæmd þeirra ríkja sem eru aðilar að Alþjóðabankanum. World Bank. *Good Practices for Financial Consumer Protection*, bls. 2–4. Sjá: http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1339624653091/8703882-1339624678024/8703850-1340026711043/8710076-1340026729001/FinConsumerProtection_GoodPractices_FINAL.pdf.

1.3.1.1 Stofnanir

1. Lögin hafa að geyma skýrar réttarreglur til verndar neytendum hvað varðar fjármálaafurðir og þjónustu. Nauðsynleg stofnanaumgjörð er til staðar til að tryggja hlutlæga, tímabæra og sanngjarna framfylgd laga og reglna.
2. Fjármálastofnanir (fjármálafyrirtæki og lánastofnanir) hafa sett sér siðareglur, m.a. í tengslum við samskipti við viðskiptavinum/neytendum. Siðareglur eru almennt unnar af fjármálastofnunum sjálfum í samvinnu við félagasamtök sem stofnanirnar eru aðilar að.
3. Varfærniseftirlit og neytendaeftirlit má vera í sömu eða sitthvorri stofnuninni. Stofnunin er sjálfstæð og óháð og úthlutun fjármagns þarf að tryggja skilvirka framkvæmd þeirra neytendareglna sem stofnanirnar hafa að markmiði að framfylgja.
4. Allir aðilar sem veita fjármálaþjónustu eru starfsleyfisskyldir (eða skráðir) og sæta eftirliti í tengslum við háttsemi þeirra á markaði af viðeigandi fjármálaeftirliti.
5. Réttarkerfið tryggir að úrlausn á ágreiningi er skapast vegna vöru og þjónustu á sviði fjármálamarkaðar sé veitt innan eðlilegra tímamarka, fagleg vinnubrögð séu viðhöfð og það sé aðgengilegt í fjárhagslegu tilliti.
6. Fjölmíðlar og neytendasamtök stuðla að aukinni neytendavernd á fjármálamarkaði á virkan hátt.

1.3.1.2 Upplýsingagjöf og sala

7. Fjármálastofnun viðar að sér nauðsynlegum upplýsingum frá neytanda, áður en hún veitir ráðgjöf til hans varðandi fjármálaafurð eða þjónustu, til að varan eða þjónustan sé líklegri til að mæta þörfum og getu neytanda.
8. Neytanda er afhent staðlað eyðublað þar sem finna má helstu upplýsingar um þá fjármálaafurð sem um ræðir á skýran og skiljanlegan hátt, í samræmi við það sem eðlilegt er að komi fram um þá afurð. Eyðublaðið er einblöðungur eða álíka að lengd og auðveldar samanburð á milli mismunandi þjónustuveitanda.
9. Áður en neytandi kaupir fjármálaafurð eða þjónustu fær hann í hendur eintak af almennum skilmálum stofnunarinnar og sérstökum skilmálum sem gilda um vöruna, ef við á.
10. Lögin banna óheiðarlega eða sviksamlega viðskiptahætti, svo sem villandi auglýsingar, við markaðssetningu fjármálaafurða og þjónustu.
11. Neytanda er boðið upp á „cooling off period“ en innan þess tíma getur hann gengið frá samningi án afleiðinga eða fjárhagslegs tjóns. Á það við um fjármálaafurðir til langs tíma, t.d. húsnæðislán, að undanskildum verðbréfum og afleiðum.
12. Sé kaup á einni fjármálaafurð gert að skilyrði af hálfu fjármálastofnunar, t.d. fyrir láni eða annarri afurð, hefur lántaki val um hvaðan hann kaupir vöruna.
13. Við auglýsingar og markaðssetningu taka fjármálastofnanir fram að þær séu undir eftirliti og auglýsingaefnið tiltekur viðeigandi eftirlitsstofnun.
14. Starfsfólk fjármálastofnunar sem á í beinum samskiptum við neytendum og veitir ráðgjöf fær nægilega þjálfun sem hentar fjölbreytileika þeirra vara eða þjónustu sem það selur.

1.3.1.3 Viðskiptasaga og yfirlit

15. Fjármálastofnanir útbúa með reglubundnum hætti yfirlit fyrir viðskiptamenn um helstu upplýsingar í sambandi við viðskiptaþætti þeirra ásamt þeim skilmálum sem gilda um hverja vöru. Vegna fjárfestinga fá viðskiptavinir regluleg yfirlit yfir eignastöðu sína.
16. Eins fljótt og unnt er fá viðskiptavinir tilkynningar um breytingar á kjörum fjármálaafurða eða þjónustu, svo sem breytingum á vöxtum, gjöldum eða öðrum skilmálum.
17. Fjármálastofnanir búa yfir uppfærðri viðskiptasögu hvers viðskiptavins/neytanda á hverjum tíma og veita aðilum aðgang að viðskiptasögu sinni, án endurgjalds eða gegn sanngjörnu gjaldi.
18. Greiðslumiðlun og uppgjör er byggt á skýrum lagareglum og innra eftirlit er til staðar.

19. Fjármálastofnunum er óheimilt að beita óréttmætum eða þvingandi innheimtuaðgerðum gegn viðskiptavinum sínum.

1.3.1.4 Vernd einkalífs og gagna

20. Lög mæla skýrt fyrir um með hvaða hætti megi safna og afla upplýsinga um lánastöðu neytenda m.a. af fyrirtækjum sem miðla fjárhags- og viðskiptaupplýsingum/vanskilaskrá (t.d. Creditinfo) og um takmarkanir þess. Viðskiptavinir hafa ókeypis aðgang að þeim gögnum a.m.k. einu sinni á ári og til staðar er ferli til þess að leiðrétta upplýsingar sem fram koma í slíkum lánaskrá.
21. Fjármálastofnunum ber skylda til þess að vernda öryggi gagna um sögu viðskiptamanns og halda trúnaði um inntak þeirra. Lög mæla fyrir um með hvaða hætti opinberar stofnanir hljóta aðgang að slíkum gögnum.
22. Lög tryggja réttindi neytanda vegna meðferðar og miðlunar gagna er varða viðskiptasögu hans. Þá eru fyrir hendi reglur um hvernig upplýsingum er deilt milli aðila innan lánakerfisins.
23. Sérhver fjármálastofnun upplýsir viðskiptavin um hver stefna stofnunarinnar sé varðandi notkun persónulegra upplýsinga um viðskiptasögu hans.
24. Fyrirtæki sem miðla upplýsingum um skuldastöðu, þ.e. fjárhags- og viðskiptaupplýsingum á sviði fjármálaþjónustu, sæta eftirliti.

1.3.1.5 Úrlausn ágreiningsmála

25. Sérhver fjármálastofnun hefur tilnefnt tengilið sem sér um að taka við kvörtunum viðskiptavina. Reglur um meðferð slíkra kvartana skulu vera skýrar. Fjármálastofnun heldur gagnagrunn yfir móttæknar kvartanir og býr yfir innviðum sem hefur það að markmiði að taka við kvörtunum og leysa úr ágreiningi við neytendur.
26. Neytendur hafa aðgang að fjárhagslega viðráðanlegu og skilvirku kerfi/stofnun sem hefur það hlutverk að leysa úr deilumálum sem kunna að skapast í viðskiptum. Slík stofnun er fagleg og sjálfstæð, óháð bæði gagnvart markaðsaðilum og skipunarvaldi og hefur að geyma nægilega þekkingu og fjármagn til að hlutverkinu verði sinnt með áreiðanlegum hætti. Ákvarðanir hennar eru bindandi fyrir aðila, einkum fjármálastofnanir.
27. Talnaefni um kvartanir viðskiptavina er safnað skipulega saman, m.a. það sem lýtur að brotum á siðareglum fjármálastofnana. Talnaefnið er ennfremur birt með reglubundnum hætti af umboðsmanni eða fjármálaeftirliti, flokkað eftir vörum til að hægt sé að greina mynstur í tölfræðinni.
28. Stofnunum er gert skylt samkvæmt lögum að birta tölfræðileg gögn og greiningu þeirra í tengslum við starfsemi þeirra er varðar neytendavernd á fjármálamarkaði. Á grunni gagnanna ber þeim að leggja til breytingar á regluverki eða aðgerðir til að styðja við aukið fjármálalæsi og vitund til að útrýma kerfislægum kvörtunum neytanda vegna sömu þátta. Félagasamtök á sviði fjármálaþjónustu spila einnig stórt hlutverk með greiningu á gögnum og koma með tillögur til að stemma stigu við sferdurteknum kvörtunum.

1.3.1.6 Ábyrgð og innstæðutryggingar

29. Lögin tryggja að stjórnvöld geti gripið til viðeigandi ráðstafana til að vernda neytendur ef greiðsluferfiðleikar fjármálafyrirtækis koma upp.
30. Lög um tryggingar innstæðueigenda, svo sem um slíkan sjóð, eru skýr einkum hvað ábyrgðaraðilinn varðar. Ennfremur er skýrt hverjir eru tryggðir, hámark ábyrgðar, hvernig greitt er í sjóðinn eða tryggingar o.s.frv.
31. Sparifjáreigendur, eigendur líftrygginga, verðbréfa og afleiðusamninga, sem og lífeyrisþegar njóta forgangs umfram aðra kröfuhafa við gjaldprotameðferð og uppgjör fjármálastofnunar.

1.3.1.7 Fjármálalæsi og stuðningur við neytendur

32. Víðtæk áætlun um menntun og vitund á sviði fjármála er þróuð til að auka fjármálalæsi almennings.
33. Margar og fjölbreyttar stofnanir (opinberar stofnanir og samtök hvers konar) taka þátt í að þróa og innleiða áætlun um fjármálalæsi. Stjórnvöld velja opinberan aðila einkum ráðuneyti sem ber ábyrgð á verkefninu og innleiðingu þess.
34. Framkvæði er tekið í að bæta fjármálalæsi neytenda á öllum aldri. Þetta felur í sér að hvetja fjölmiðla til að fjalla um málefni sem tengjast fjármálum neytenda þ.m.t. neytendavernd.
35. Stjórnvöld og opinberar stofnanir hafa samráð við neytendur, félagasamtök og fjármálastofnanir við þróun tillagna sem mæta þörfum og væntingum neytenda. Framkvæma þarf prófanir eða markaðsrannsóknir til að tryggja að úrbætur hafi ætluð áhrif m.a. í tengslum við upplýsingagjöf og lausn ágreiningsmála.
36. Fjármálalæsi neytenda og áhrif aðgerða til að efla neytendavernd eru mæld á grunni víðtækra skoðanakannana sem eru endurteknar af og til til að sjá hvort núverandi áherslur á sviðinu eru að skila tilætluðum árangri á fjármálamarkaðinum.

1.3.1.8 Samkeppni

37. Samráð er viðhaft milli eftirlitsaðila á sviði fjármálamarkaðar og samkeppnisyfirvalda.
38. Stefna stjórnvalda á sviði samkeppnismála tekur mið af áhrifum samkeppnismála á hag neytenda.
39. Samkeppnisyfirvöld framkvæma úttektir á samkeppni á milli fjármálastofnana sem selja neytendum vörur og þjónustu með reglubundnum hætti og gefa þær út. Þau leggi mat á ákjósanlegar samkeppnisaðstæður á markaði milli slíkra aðila í þágu neytenda og geri tillögur um aðgerðir í þeim efnum.³⁵

³⁵ Sama heimild, bls. 7–10. Viðmiðanir um bestu framkvæmd á fjármálamarkaði með tilliti til neytendaverndar eru þýddar úr ensku úr skýrslu World Bank. Gerður er fyrirvari um þýðingu sem ekki var framkvæmd af löggiltum skjalapýðanda.

2 Samantekt á tillögum til að efla neytendavernd á fjármálamarkaði

2.1 Lækka skiptikostnað og auka samkeppni á bankamarkaði

- **Afnám stimpilgjalda.** Nefndin telur afar mikilvægt að stimpilgjöld verði afnumin með öllu. Slík aðgerð dregur talsvert úr kostnaði neytenda og heimilanna við lántöku og eykur enn fremur hreyfanleika viðskiptavina á hinum almenna viðskiptabankamarkaði. Þar með er stuðlað að aukinni samkeppni á fjármálamarkaði.
- **Bann við innheimtu lántökugjalda umfram vexti af neytendalánnum.** Lántökukostnaður er yfirleitt föst hlutfallsleg tala óháð lánsfjárhæð (1%) en endurspeglar ekki kostnað við lántökuna. Með lántökukostnaði er átt við þóknun og önnur gjöld sem neytandi þarf að greiða lánveitanda í tengslum við láns samninginn.
- **Uppgreiðslugjöld takmörkuð** þannig að þau miði sannanlega við endurfjármögnunaráhættu lánveitanda.³⁶
- **Samanburðarverðsjá á fjármálamarkaði.** Sett verði á fót heimasíða þar sem allar upplýsingar um fjármálaþjónustu eru veittar á skýran og aðgengilegan máta. Auðvelt verði að bera saman fjármálaafurðir, svo sem vegna húsnæðislána, sparnaðar, váttrygginga o.s.frv. Slíkt tíðkast í nágrennaríkjum okkar. Slík samanburðarverðsjá skal vera rekin á vegum nýs embættis umboðsmanns neytenda. Samanburðarverðsjá eykur samkeppni og aðhald neytenda gagnvart fjármálastofnunum.
- **Auka vöruúrval á húsnæðismarkaði.** Önnur lánaform þarf að bjóða upp á, t.d. vaxtalan (e. interest only loans) og mögulega lán með verðtryggingarpaki þannig að lán hækki ekki yfir fyrirfram umsamin mörk, og áhættunni af verðbólgu skoti sé þannig dreift milli lánveitanda og lántakanda. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra gefi út sérstök tilmæli eða hvetji aðila á húsnæðislánamarkaði að **bjóða upp á fleiri tegundir lána.**
- **Ítarleg rannsókn á bankamarkaði.** Samkeppni á bankamarkaði er ábótavant, einkum á húsnæðislánamarkaði. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti beiti sér fyrir rannsókn á bankamarkaði, m.a. samanburði á gjaldtöku fjármála fyrirtækja á Norðurlöndunum og öðrum nágrennaríkjum okkar. Samhliða þeirri rannsókn er mælt til að:
 - Samkeppniseftirlitið og nýtt embætti umboðsmanns neytenda taki til sérstakrar skoðunar uppgreiðslugjald bankanna á fastvaxta húsnæðislánnum sem nú er 2%. Samkeppniseftirlitið og síðar nýtt embætti umboðsmanns neytenda kanni sérstaklega hvort núverandi uppgreiðslugjald endurspegli í raun þann kostnað sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar, líkt og lög mæla fyrir um.
 - Þá er lagt til að Samkeppniseftirlitið rannsaki skiptikostnað vegna allra fjármálaafurða, þ.m.t. bankareikninga og lána, hér á landi. Komið verði á samstarfi við Norðurlöndin um slíka rannsókn sambærilegri þeirri sem var framkvæmd 2005 (m.a. FIT-kostnaður, gjald fyrir notkun á hraðbönkum, hagnaður vegna þjónustugjalda og lántökukostnaðar, seðilgjöld, t.d. rafræn, o.s.frv.).

2.2 Aukið opinbert eftirlit með neytendamálum

- **Nýtt embætti umboðsmanns neytenda sett á fót.** Neytendastofa og talsmaður neytenda verði lögð niður í núverandi mynd og hið nýja embætti, umboðsmaður neytenda, taki við skyldum þeirra og þeim hluta verkefna Fjármálaeftirlitsins sem snúa að neytendamálum með beinum hætti.³⁷ Nefndin leggur áherslu á að umboðsmanni neytenda verði tryggðar sambærilegar valdheimildir og á Norðurlöndunum.

36 Nefndin leggur til að gengið verði lengra en gert er í núverandi neytendalánalögum.

37 Eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins á sviði neytendalöggjafar samkvæmt lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu, nr. 33/2005, og innheimtulögum, nr. 95/2008, verði flutt til nýs embættis umboðsmanns neytenda. Þá verði fjármagn flutt frá Fjármálaeftirlitinu til umboðsmanns neytenda með þeim verkefnum, þ.e. frá eftirlitsskyldum aðilum.

Umboðsmaður neytenda verði sjálfstæður í störfum sínum og hafi ríka frumkvæðisskyldu til rannsókna á sviði neytendamála, ekki síst á sviði fjármálamarkaðar. Nefndin leggur áherslu á að embættinu verði gert kleift að sinna öfluglu eftirliti og auka þannig vitund neytenda til að veita samkeppnislegt aðhald. Umboðsmaður neytenda verði miðlægur vettvangur (e. one stop shop) í neytendamálum á Íslandi.

- Umboðsmanni neytenda verði fengið opinbert eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum samkvæmt 36. gr. a–d samningalaga og lögum um ábyrgðarmenn. Nefndin telur að tilskipun 93/13/EB sé ekki að fullu innleidd þar sem enginn opinber aðili hefur eftirlit með ákvæðum samningalaga sem lúta að ósanngjörnum samningsskilmálum. Nefndin telur því að 36. gr. a–d þurfi annaðhvort að færa úr samningalögnum í lög nr. 57/2005 eða kveða þurfi skýrt á um í samningalögum að umboðsmaður neytenda hafi eftirlit með umræddum ákvæðum.
- Mál sem snúa beint að neytendum verði í forgrunni hins nýja embættis umboðsmanns neytenda. Þau ákvæði í lögum nr. 57/2005 sem standa fjær beinum hagsmunum neytenda og eru í grunninn samkeppnisréttarlegs eðlis verði flutt úr lögnum og eftirlit með þeim fengið öðrum stofnunum.
- Við endurskoðun á embætti umboðsmanns skuldara verði samlegðaráhrif embætta umboðsmanns skuldara og umboðsmanns neytenda höfð í huga.
- Gerður verði ítarlegur samstarfssamningur milli umboðsmanns skuldara, umboðsmanns neytenda og Fjármálaeftirlitsins til að tryggja upplýsingaskipti.
- Fylgt verði eftir tillögu starfshóps um skipan neytendamála frá desember 2012 um að fjárframlög til neytendamála verði aukin, m.a. til Neytendasamtakanna, sem ella rynni til talsmanns neytenda.

2.3 Aðrar lagabreytingar

- **Ein almenn lög á sviði neytendamála verði sett**, líkt og tíðkast víða annars staðar í heiminum. Þessi tillaga er í samræmi við skýrslu viðskiptaráðherra *Ný sókn í neytendamálum* frá árinu 2008 og vísast til rökstuðnings þar.
- **Sérstök lög verði sett um húsnæðisveðlán**. Vinna er nú þegar hafin á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við smíði slíkra laga þar sem tekið verður mið af íslenskum aðstæðum á húsnæðisveðlánamarkaði m.a. í ljósi verðtryggingar.
- **Viðurlög við brotum á neytendalöggjöfinni verði hert**. Nefndin telur að til greina komi að stjórnvaldssektir taki mið af veltu síðasta rekstrarárs líkt og í samkeppnislögum. Lagt er til að innanríkisráðuneyti skipi starfshóp til að fara yfir ákvæði er varða viðurlög og úrræði hins nýja umboðsmanns neytenda í þeim lagabálkum sem undir embættið heyra. Farið verði yfir löggjöfina í heild sinni með tilliti til samræmingar og tillögur til úrbóta lagðar fram ef þurfa þykir.
- **Tilmæli ráðherra til fjármálafyrirtækja um seðilgjöld verði að lögum, þar sem þeim hefur ekki verið fylgt**. Ætla má að lagasetningar sé þörf og að kostnaður banka vegna útgáfu ýmissa pappíra, sem áður hefur verið innheimt, sé nú minni vegna tilkomu hins rafræna kerfis.

2.4 Einkaréttarleg úrræði neytenda efla

- Úrskurðir úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki verði **bindandi fyrir fjármálafyrirtæki** og **úrskurðir birtir með nöfnum þeirra lögaðila** sem í hlut eiga, að danskri fyrirmynd.
- Sjálfstæðar úrskurðarnefndir um viðskipti við fjármálafyrirtæki og úrskurðarnefnd í váttryggingamálum, sem vistaðar eru hjá Fjármálaeftirlitinu, verði vistaðar hjá umboðsmanni neytenda.
- Efla hóp málsóknarákvæði einkamálalaga til hagsbóta fyrir neytendur.

2.5 Efla fjármálalæsi og verklag fjármálaráðgjafa

- Stutt við fjármálalæsi almennings af hálfu hins opinbera. Aðgerð við að efla fjármálalæsi í grunn- og framhaldsskólum verði haldið áfram. Verkefnið er samstarfsverkefni milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og Samtaka fjármálafyrirtækja, sbr. samning frá 14. janúar 2013.³⁸
- Fjármálafyrirtæki og Íbúðalánasjóður setji sér sérstakar verklags- og siðareglur vegna ráðgjafar, veitingar og markaðssetningar neytendalána. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið óski eftir samstarfi markaðsaðila og Samtaka fjármálafyrirtækja.

³⁸ Samstarfssamningur mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Samtaka fjármálafyrirtækja frá 14. janúar 2013. Sjá: <http://www.heimilin.is/varnarthing/images/stories/pdfs/hh2013sffmnrsmamningur.pdf>.

3 Íslenskur lánamarkaður

3.1 Staðan á lánamarkaði

Mikil samþjöppun hefur átt sér stað á fjármálamarkaði á undanförunum áratug. Fyrir aldarfjórðungi voru sjö viðskiptabankar og tugir sparisjóða starfandi hér á landi og þá var aðeins einn banki í hópi stærstu fyrirtækja landsins. Á uppgangstímum bankanna á tímum „góðærisins“ voru bankarnir stærstu fyrirtæki landsins ef marka má rekstrartekjur.³⁹ Eftir efnahagshrunið hefur velta bankanna minnkað hlutfallslega en engu að síður voru stóru bankarnir þrír, Arion banki, Landsbankinn og Íslandsbanki, allir meðal stærstu fyrirtækja árið 2011 en draga má þá ályktun í ljósi samfélagsaðstæðna að það hafi ekki breyst árið 2013.

Í dag eru starfandi fjórir viðskiptabankar, Landsbankinn hf., Íslandsbanki hf., Arion banki hf. og MP banki hf.⁴⁰ Þeir byggja allir starfsemi sína að miklu leyti á útlánastarfsemi til einstaklinga (og fyrirtækja) sem er megingrundvöllur bankastarfsemi. Íslenskur fjármálamarkaður einkennist af fákeppni, en á slíkum markaði er hætt við að stærstu fyrirtækin öðlist sameiginlega markaðsráðandi stöðu sem einkennist af því að fyrirtæki taka gagnkvæmt tillit til hvers annars í stað þess að keppa af metnaði við hvert annað. Hugsunin er sú að með samræmdri markaðshegðun megi ná hámarki sameiginlegs hagnaðar.⁴¹ Samkeppniseftirlitið hefur skilgreint hina þrjá stóru viðskiptabanka í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á fjármálamarkaði en MP banki er með um það bil 1% af markaðinum. Stóru bankarnir þrír eru því hver fyrir sig í lykilhlutverki í viðskiptalífínu. Starfsemin byggir nú á innlendri starfsemi en á árunum fyrir hrun fólst eignaukning í erlendri starfsemi þeirra.⁴²

Sparisjóðum hefur farið ört fækkandi, nú síðast í kjölfar hrunsins. Þrír stórir sparisjóðir, SPRON, BYR og Sparisjóður Keflavíkur, hurfu til að mynda af sjónarsviðinu, en allir þrír stunduðu útlánastarfsemi til einstaklinga. Á haustmánuðum 2008 voru sparisjóðir 16 talsins en í lok ársins 2011 voru þeir 10. Samkvæmt heimasíðu Fjármálaeftirlitsins yfir eftirlitsskylda aðila má ráða að nú séu níu starfandi sparisjóðir, en til stendur að Sparisjóðir Svarfdælinga og Þórshafnar sameinist. Þá eru starfandi um sex skilgreind lánaþyrirtæki, Borgun hf., Byggðastofnun, Lánaþjóður sveitarfélaga ohf., Lýsing hf., Straumur fjárfestingarbanki hf. og Valitor hf. Aðeins tvær framangreindar lánastofnanir, Borgun og Lýsing, starfa með beinum hætti við útlánastarfsemi til einstaklinga, ef greiðslukortafyrirtæki og miðlanir eru undanskildar. Aðrir lánveitendur sem birtast út á við sem sjálfstæð lánaþyrirtæki eru það þó ekki í reynd, t.d. Ergo sem sérhæfir sig í fjármögnun atvinnutækja og atvinnuhúsnæðis fyrir fyrirtæki og fjármögnun bíla fyrir einstaklinga, en er raunar svið innan Íslandsbanka.

Aðkoma hins opinbera að lánakerfinu hefur falist í starfsemi Íbúðalánasjóðs en hann er sem fyrr í eigu ríkissjóðs. Heildareignir hans námu um 859 milljarðar kr. í lok árs 2011 en megin eignasafnið lítur að íbúðalánum. Fyrirkomulag íbúðalána hefur verið talsvert til umfjöllunar í tengslum við endurskipulagningu fjármálakerfisins og mjög er nú þrýst á að auknir verði valkostir heimilanna til töku húsnæðislána, þ.e. að sjóðurinn auki vöruúrval sitt. Ber þar hæst krafan um að Íbúðalánasjóður veiti óverðtryggð húsnæðislán, líkt og bankarnir bjóða nú upp á, en margir telja að verðtryggð húsnæðislán setji lánþakendur í óviðunandi áhættu þegar efnahagshrun dynur yfir. Þannig sitji neytendur uppi með verðbólguþykki. Sérstök rannsóknarnefnd starfar nú á vegum Alþingis sem rannsaka á starfsemi Íbúðalánasjóðs og var hún skipuð í október 2011. Nefndin hefur sagt opinberlega að hún muni skila af sér í maí 2013. Þá hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) haft starfsemi Íbúðalánasjóðs til athugunar um nokkurt skeið. Loks er starfandi nefnd um framtíðarhorfur og

³⁹ Skýrsla Samkeppniseftirlitsins. *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, bls. 19.

⁴⁰ Upplýsingar af heimasíðu Fjármálaeftirlitsins um eftirlitsskylda aðila, skoðað 11. apríl 2013: <http://www.fme.is/eftirlitsstarfsemi/adilar/eftirlitsskyldir-adilar/>.

⁴¹ Framtíðarskipan fjármálakerfisins, bls. 56.

⁴² Skýrsla Samkeppniseftirlitsins. *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, bls. 18–19.

fram tíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs og er vísað til niðurstöðu þeirrar nefndar sem skila á um sama leyti og þessi skýrsla lítur dagsins ljós. Nefndin telur mikilvægt að horft verði á hlutverk sjóðsins til framtíðar og ef það eigi að vera sambærilegt núverandi hlutverki þurfi að tryggja að neytendur njóti sömu verndar í sjóðnum t.d. við fjármálahrun og þeir njóta ef þeir eru með lán á almennum bankamarkaði.

Lífeyrissjóðir hafa um langt skeið stundað útlánastarfsemi til sjóðsfélaga sinna. Má ætla að megnið af þeim sjóðsfélagalánnum séu lán vegna fjárfestinga í íbúðarhúsnæði. Í árslok 2011 námu slík lán nærri 177 milljörðum kr. eða 8,5% af heildareignum sjóðanna. Lífeyrissjóðir hafa gríðarlega mikil áhrif á fjármálamarkaði og eru annar stærsti flokkur fjármálastofnana, árleg fjárfestingarþörf þeirra um þessar mundir eru um 120 milljarðar kr. á innlendum markaði (2012).⁴³

Lánafyrirgreiðsla vegna íbúðakaupa var lengst af í höndum opinberra lánastofnana, einkum Íbúðalánasjóðs. Á árunum fyrir hrun fóru viðskiptabankarnir að veita Íbúðalánasjóði raunverulega samkeppni um íbúðalán, og á örfáum árum tókst þeim að ná til sín talsverðum hluta þeirra. Hlutfallslega hefur þessi þróun gengið til baka og er hlutdeild Íbúðalánasjóðs nú aftur komin í um 50% af lánum vegna íbúðakaupa, sem er svipað hlutfall og var áður en viðskiptabankarnir sóttu inn á markaðinn.⁴⁴

Húsnæði er oftast stærsti einstaki útgjaldaliður einstaklinga og heimila. Enn sem komið er búa flestir hér á landi í eigin húsnæði og séreignastefna hefur ríkt hér á landi í næstum hundrað ár. Stærstu fjármagnsskuldbindingar langflestira einstaklinga og fjölskyldna tengjast húsnæði þeirra, fyrst í formi skulda vegna öflunar húsnæðisins, en breytist síðan ef vel gengur í mikilvægustu eignamyndun þeirra þegar fram líða stundir.⁴⁵ Stefna þjóða í uppbyggingu húsnæðiskerfa er ólík og sjaldgæft er í erlendum samanburði hve hátt prósentuhlutfall þjóðarinnar býr í eigin húsnæði.

Margir taka einnig annars konar lán en húsnæðislán yfir ævina. Má þar helst nefna námslán hjá LÍN, bílalán, yfirdráttarlán, greiðslukortalán og upp á síðkastið hafa smálánafyrirtækin bæst við lánaflóruna.

3.1.1 Úrval húsnæðislána

Framan af var vöruúrval húsnæðislána mjög takmarkað enda aðeins boðið upp á verðtryggð lán. Eftir hrun hefur fjölbreytni í lánakostum aukist talvert og eru lánamöguleikar að einhverju leyti sambærilegir við það sem býðst erlendis, þó það gildi ekki endilega um kjörin sem slík. Ef neytandi vill taka húsnæðislán í dag er vöruúrvalið verðtryggð eða óverðtryggð lán en báða kosti er hægt að taka til allt að 40 ára. Allir bankarnir og Íbúðalánasjóður, sumir lífeyrissjóðir auk sparisjóða bjóða upp á verðtryggð húsnæðislán en vaxtakjör eru ólík. Engir erlendir bankar eru á íslenskum markaði, en mögulega gæti það aukið samkeppni og þar af leiðandi bætt kjör neytenda. Aðeins bankarnir bjóða í dag upp á óverðtryggð húsnæðislán með mismunandi löngum fastvaxtatímabilum. Þá er í boði að blanda verðtryggðum og óverðtryggðum lánum. Það sem skilur einkum á milli Íslands og nágrannþjóða er að hér er hægt að taka ýmsar tegundir af verðtryggðum lánum en ytra er áherslan fremur á breytilega nafnvexti. Verðtrygging og breytilegir nafnvextir eru þó nokkuð sambærilegir, haga sér á

⁴³ Framtíðarskipan fjármálakerfisins, bls. 48.

⁴⁴ „Þrátt fyrir aukin lán bankanna til húsnæðiskaupa einstaklinga á síðari árum er hlutdeild þeirra í slíkum lánum enn lægri en gerist víða annars staðar. Þessi skipting fjármálamarkaðarins getur haft áhrif á fjárhagslegan styrk bankakerfisins og færir einstakra banka til hagræðingar og ýtir enn fremur undir freistnivanda fyrir bankakerfið.“ Bls. 47.

⁴⁵ Jón Rúnar Sveinsson. 2005.

ámóta hátt og renna í raun saman hvað varðar vaxtakjör eftir því sem endursetningarákvæði breytilegra nafnvaxta stýttist.⁴⁶

Í nýttkominni skýrslu starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs er í viðauka b að finna töflu sem veitir upplýsingar um þá möguleika sem standa einstaklingum til boða hvað varðar fjármögnum fasteignakaupa miðað við lok mars 2013.⁴⁷

Íslandsbanki

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag ¹	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fjárhæð	Láns tími
Verðtryggt lán	3,95%	5 ár	2%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,70%	3 ár	2%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-70%	50 m.kr	5-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,95%	5 ár	2%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,60%	3 ár	2%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,25%	BR	0%	70-80%	50 m.kr	0-25 ár

Arion banki

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag ¹	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fjárhæð	Láns tími
Verðtryggt lán	4,25%	Út líftíma	2%	0-60%		5-40 ár
Verðtryggt lán	3,60%	5 ár	2%	0-60%		5-40 ár
Verðtryggt lán	3,50%	BR	2%	0-60%		5-40 ár
Óverðtryggt lán	7,45%	5 ár	2%	0-60%		5-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	5,35%	Út líftíma	0%	60-80%		5-25 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,70%	5 ár	0%	60-80%		5-25 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,60%	BR	0%	60-80%		5-25 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,55%	5 ár	0%	60-80%		5-40 ár

Landsbankinn hf.

Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag ¹	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-láns fjárhæð	Láns tími
Verðtryggt lán	3,75%	BR	0,2%*	0-70%		0-40 ár
Verðtryggt viðbótarlán	4,75%	BR	0%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt lán	6,75%	BR	0%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	7,75%	BR	0%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt lán	7,50%	3 ár	2%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,50%	3 ár	2%	70-85%		0-15 ár
Óverðtryggt lán	7,60%	5 ár	2%	0-70%		0-40 ár
Óverðtryggt viðbótarlán	8,60%	5 ár	2%	70-85%		0-15 ár

*Uppgreiðsluhöðun/umframgr., vegna verðtryggðra íbúða-og fasteignalána í ISK, fyrir hvert ár sem eftir er

1) Vaxtafyrirkomulag:

BR = breytilegir vextir í takti við gildandi vexti á hverjum tíma.

3 ár = Fastir vextir með vaxtaendurskoðun eftir 3 ár

5 ár = Fastir vextir með vaxtaendurskoðun eftir 5 ár

Út líftíma = óbreyttir vextir út líftíma lánsins

Lán með föstum vöxtum (vextir til 3 ára og 5 ára). Hægt að greiða upp lán 30 dögum fyrir endursetningu vaxta án kostnaðar

Gert með fyrirvara um breytingar og aðra skilmála hjá ofangreindum aðilum.

⁴⁶ Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga, bls. 129.

⁴⁷ Sjá viðauka b. Skýrsla starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs, sbr.:

http://www.velferðarraduneyti.is/media/Rit_2013/Skyrsla-starfshops-um-framtidarhorfur-og-framtidarhlutverk-lbudalanasjods_yfirlasin.pdf.

Lífeyrissjóðir¹

	Tegund	Vaxtakjör	Vaxtafyrirkomulag ²	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-lánsfjárhæð	Lánstími
Líf.sj. Verzhunarmanna	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%		5-40 ár
Líf.sj. Verzhunarmanna	Verðtryggt lán	2,93%	BR	0%	0-65%		5-40 ár
Líf.sj. starfsm. ríkisins	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Líf.sj. starfsm. ríkisins	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Gildi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Gildi líf.sj.	Verðtryggt lán	3,10%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Stapi líf.sj.	Verðtryggt lán	4,20%	BR	0%	0-65%	10 m.kr	5-40 ár
Sameinaði líf.sj.	Verðtryggt lán	3,90%	Út líftíma	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Sameinaði líf.sj.	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%	40 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Verðtryggt lán	3,85%	Út líftíma	0%	0-75%	35 m.kr	5-40 ár
Almenni líf.sj.	Verðtryggt lán	3,75%	BR	0%	0-75%	35 m.kr	5-40 ár
Frjálsi líf.sj.	Verðtryggt lán	2,81%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Stafir líf.sj.	Verðtryggt lán	3,80%	Út líftíma	Gjald ³	0-65%	30 m.kr	5-40 ár
Stafir líf.sj.	Verðtryggt lán	3,25%	BR	0%	0-65%	30 m.kr	5-40 ár
Söfnunarsj. lífeyrisrétt.	Verðtryggt lán	4,15%	Út líftíma	0%	0-65%		5-40 ár
Söfnunarsj. lífeyrisrétt.	Verðtryggt lán	3,50%	BR	0%	0-65%		5-40 ár
Festa líf.sj	Verðtryggt lán	4,40%	Út líftíma	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár
Festa líf.sj	Verðtryggt lán	3,85%	BR	0%	0-65%	20 m.kr	5-40 ár

Íbúðalánasjóður

	Tegund	Vaxtakjör ⁵	Vaxtafyrirkomulag ²	Uppgr. gjald	Veðhlutfall	Hámarks-lánsfjárhæð	Lánstími
	Verðtryggt lán	4,20%	Út líftíma	Þóknun ⁴	0-80%	20 m.kr	20-40 ár
	Verðtryggt lán	4,70%	Út líftíma	0%	0-80%	20 m.kr	20-40 ár

1) Valdir voru tíu stærstu lífeyrissjóðirnir skv. eignayfirliti á heimasíðu Landssamtaka lífeyrissjóða.

2) Vaxtafyrirkomulag:

BR = breytilegir vextir í takti við gildandi vexti á hverjum tíma.

Út líftíma = óbreyttir vextir út líftíma lánsins

Lán með föstum vöxtum (vextir til 3 ára og 5 ára). Hægt að greiða upp lán 30 dögum fyrir endursetningu vaxta án kostnaðar

3) Uppgr.gj.er á þessari tegund lána ef vextir láns eru hærri en gildandi vextir samkvæmt verðskrá.

3.1.2 Verðtryggt Ísland

Ríkissjóður og heimilin eru stærstu þátttakendur á verðtryggðum lánamarkaði í gegnum Íbúðalánasjóð og lífeyrissjóði. Í alþjóðlegu samhengi skapar þetta Íslandi nokkra sérstöðu, að stærsti hluti af hinu verðtryggða greiðslufæði komi beint frá heimilunum. Samanlagt standa Íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðirnir að baki um 60% af öllum verðtryggðum lánnum heimilanna. Um 40% af heildareignum lífeyrissjóða þegar allt er talið liggur því í verðtryggðum

fasteignalánnum. Samspilið á milli Íbúðalánasjóðs fyrir hönd heimilanna og lífeyrissjóða má því með réttu kalla verðbólguhringrás.⁴⁸

Hringrásin virkar í grunninn þannig að heimili landsins borga verðtryggða vexti af húsnæðislánnum sínum til lífeyrissjóðanna yfir ævina sem þau fá síðan til baka með verðtryggðum lífeyri. Ákall um afnám verðtryggingar snýst þá um að stoppa verðbólguhringrásina eða breyta henni með einhverjum hætti. Það getur þó þýtt að ef verðtrygging er lögð af í lánaviðskiptum geti lífeyrissjóðir ekki lofað verðtryggðum lífeyrisréttindum. Fræðimenn og ýmsir aðilar í opinberri umræðu deila þó gjarnan um þessi atriði. Sumir telja t.d. hægt að afnema verðtryggingu neytendalána án þess að afnema verðtryggingu lífeyrisréttinda. Ekki verður tekin afstaða til þess hér.

3.2 Samanburður á lánakjörum

3.2.1 Samanburður á verðtryggðum húsnæðislánnum

Í töflunni hér á eftir má finna samanburð á kjörum vegna töku **nýs verðtryggðs 30 ára** húsnæðisláns að fjárhæð **20 millj. kr.** miðað við að keypt sé eign fyrir 30 millj. kr. Miðað er við **jafnar afborganir, 4% verðbólguþá og fasta vexti, ef það stendur til boða.**⁴⁹ Bankarnir, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og sparissjóðir veita verðtryggð húsnæðislán. Af þeim sparissjóðum sem teknir voru til athugunar var ekki lánareiknivél á heimasíðum og því eru þeir ekki í samanburðartöflunni.

	Láns- hlutfall	Breytil. vextir	Fastir vextir	Uppgreiðs luggjöld	Lán- tökugj	Stimpil- gjöld**	Greidd fjárhæð	ÁHK	Kostnaður v. lántöku
Arion banki	80%	Frá 3,50 % til 4,60%	Frá 3,60% til 5,35%	Já, af fastvaxta- láns hluta 2,0%	1%	1,5%	19485000	8,79% (9,34% af viðbótar- láni)	515000
Íslandsbanki	80%	4,95% á viðbótarláni .	3,95%*	Já, af fastvaxta lánum 2,0%	1%	1,5%	19488200	8,5% (9,7% af viðbótar- láni)	511800
Landsbanki	85%	Frá 3,75% til 4,75%	Nei	Nei	1%	1,5%	19497200	8,23% (vextir eru breyti- legir)	502800
MP banki****	80%	Frá 3,75% til 4,85%	Nei	Nei	1%	1,5%	19486000	8,23% (9,69% af viðbótar- láni)	514000
Íbúðalánasj.	80%	Nei	4,20% eða 4,70 %	Já, 4,20% er með uppgr. 4,70% án	1%	1,5%	19498650	9,23%** *	501350
Lífeyrissj. verslunarm.	65%	3,15%	3,9%	Nei	1%	1,5%	19498000	8,39%	502000
Lífeyrissj. Gildi	65%	3,10%	3,80%	Kemur ekki fram.	1%	1,5%	19498000	Ekki sýnd m. Verðbót- um	502000
LSR	65%	3,50%	3,80%	Nei	1%	1,5%	19498000	8,3%	502000
Lífeyrissj. starfsmanna	65%	3,6%	4,2%	Nei	1%	1,5%	19498000	Ekki sýnd m.	502000

⁴⁸ Sama, bls. 12.

⁴⁹ Yfirlitið var framkvæmt þann 12. apríl 2013 og eru upplýsingar fengnar af heimasíðum lánaþyrtaekja.

sveitarfélagi								Verðbót -um	
---------------	--	--	--	--	--	--	--	----------------	--

*Vaxtaendurskoðun er á fastvaxtaþrósentu eftir fimm ár.

** Stimpilgjöld eru ekki greidd vegna endurfjármögnunar. Þá eru stimpilgjöld ekki innheimt vegna kaupa á fyrstu íbúð.

***Íbúðalánasjóður býður ekki upp á jafnar afborganir, aðeins jafngreiðslulán. Árleg hlutfallstala kostnaðar hækkar í jafngreiðsluláni.

**** Reiknivél MP banka býður ekki upp á 30 ára lán, aðeins til 25 ára. Árleg hlutfallstala kostnaðar er því ekki sambærileg.

Í töflunni er ekki alltaf að finna kostnað sem samkvæmt reiknivélum fellur til t.d. vegna skjalagerðar og þinglýsingar skjala. Í reiknivélum bankanna er hann almennt innifalinn en ekki hjá lífeyrissjóðum. Sá kostnaður er almennt óverulegur. Einnig var Almenni lífeyrissjóðurinn tekinn til skoðunar en athygli vekur að hann var með 0,5% lántökugjald en ekki 1% og veitir lán allt að 75% að markaðsvirði. Enga reiknivél var að nálgast á heimasíðu sjóðsins. Hjá lífeyrissjóðnum Gildi og lífeyrissjóði starfsmanna sveitarfélaga var ekki hægt að nálgast árlega hlutfallstölu kostnaðar með verðbótum. Sú tala sem birtist er því beinlínis villandi og gefur ekki rétta mynd. Við gildistöku nýrra laga um neytendalán þann 1. september 2013 verður lögboðin skylda að gefa upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar með verðbótum í auglýsingum og kynningarefni, sbr. c-lið. 6. gr. en í 21. gr. skal útreikningur miðast við ársverðbólgu samkvæmt 12 mánaða breytingu vísitölu neyslúverðs.

Víða erlendis hafa nú verið settar á fót heimasíður sem reikna samanburð milli lánveitanda ef slegnar eru inn ákveðnar forsendur. Með þeim hætti geta neytendur áttað sig á hver býður best hverju sinni sem er gegnsætt og hjálpar við verðvitund neytenda. Það tók dágóðan tíma að safna saman framangreindum upplýsingum og þá eru ekki allir lánveitendur líkt og sparisjóðir með reiknivélar á heimasíðum sínum.

Mesta vöruúrval lána er að finna hjá bönkunum og veita þeir allir lægri vexti fyrir allt að 60–70% láni af markaðsvirði eignar, en viðbótarlán allt að 85% með hærri vöxtum. Árleg hlutfallstala kostnaðar er því hærri af viðbótarláninu. Það skal tekið fram að í öllum tilvikum var ekki hægt að taka viðbótarlán til 30 ára, reiknað er með styttri líftíma eða allt að 25 árum.

Það sem helst vekur athygli er hár fjármagnskostnaður við lántöku hér á landi þegar árleg hlutfallstala kostnaðar er skoðuð. Samningsvextirnir gefa ekki rétta mynd þegar verðtryggð lán eru annars vegar heldur verður að skoða árlega hlutfallstölu kostnaðar, en hún sýnir hinn eiginlega fjármagnskostnað. Á framangreindri töflu má sjá að talan er allt frá 8,3% upp í 9,23%, hæst hjá Íbúðalánasjóði. Sú tala mun hækka ef verðbólgan verður hærri en 4% á lánstímanum, en þær forsendur voru gefnar við útreikninginn. Þá má ætla að árleg hlutfallstala kostnaðar sé hærri á jafngreiðslu (annuitet) lánnum. Að sama skapi stingur í stúf að lántökukostnaður, sú greiðsla sem er dregin frá lánsfjárhæðinni, er um 0,5 millj. af 20 millj. kr. láni. Það er um það bil 2,5% prósent af lánsfjárhæðinni og endurspeglar í raun stimpil- og lántökugjöld. Kostnaður vegna þinglýsingargjalda og skjalagerðar er oftast undanþeginn. Bankarnir hafa nú boðið upp á allt að helmings afslátt af lántökugjöldum fyrir viðskiptavinum sína, þ.e. eru með tiltekin vildarkjör sem lækkar þennan kostnað um allt að 50%. Fulltrúi Hagsmunasamtaka heimilanna gerði athugasemd við að árleg hlutfallstala kostnaðar væri mögulega röng í reiknivélum bankanna, að hún sé í raun hærri. Benti hann m.a. á að á reiknivél Íbúðalánasjóðs er fyrirvari um að hún gefi ekki rétta niðurstöðu. Það er líka sérstakt að þrátt fyrir að það muni miklu á heildarendurgreiðslu og heildarlántökukostnaði á milli verðtryggðra og óverðtryggðra lána, miðað við 4% verðbólgu, þá muni innan við 1% á árlægri hlutfallstölu kostnaðar.

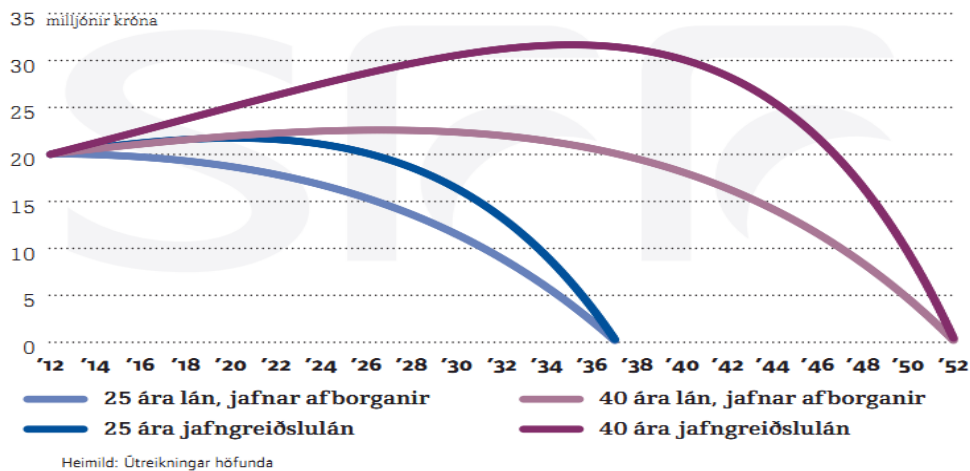
Kosturinn við verðtryggð lán er að greiðslubyrðin er lægri og því fleiri sem hafa tök á því að kaupa sér fasteign. Í landi þar sem séreignastefna ríkir og fasteignamarkaður er nokkuð óruggur verður að telja það nauðsyn að slíkir valkostir séu fyrir hendi. Ókosturinn er

vissulega að verðbólgan safnast fyrir á höfuðstól og étur upp eigið fé, einkum þegar um er að ræða Íslandslánin svokölluðu sem hafa lengi einkennt íslenskan markað, 40 ára fastvaxta jafngreiðslulán með ríkisábyrgð.

Af myndinni hér á eftir má ráða að hækkun höfuðstóls er ekki kennimark allra verðtryggðra lána. Mun hagstæðara er að taka styttri verðtryggð lán, einkum 25 ára lán með jöfnum afborgunum. Myndin er birt með leyfi Ásgeirs Jónssonar hagfræðings og er að finna í áður nefndri skýrslu sem unnin var fyrir tilstilli Samtaka fjármálafrýrtækja, *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga*.

Þróun höfuðstóls

á 20 milljón króna verðtryggðum lánum til 25 og 40 ára með 4,5% raunvöxtum miðað við 4% verðbólgu



Heimild: Útreikningar höfunda

3.2.2 Samanburður á óverðtryggðum húsnæðislánum

Í töflunni hér að neðanverðu má finna samanburð á kjörum vegna tóku **nýs óverðtryggðs 30 ára húsnæðisláns** að fjárhæð **20 millj.kr.** miðað við að keypt sé eign fyrir **30 millj. kr.** Miðað er við **jafnar afborganir og fasta vexti eins lengi og hægt er, ef það er í boði.**⁵⁰ Bankarnir einir veita óverðtryggð lán. Þar sem taka þarf viðbótarlán var miðað við hámarkið sem í boði var.

	Láns- hlutfall	Breytil. vextir	Fastir vextir	Uppgreiðs- lugj.****	Lán- tökugj.	Stimpil- gjöld**	Greidd fjárhæð	ÁHK	Kostnaður v. lántöku
Arion banki	80% (allt að 60%, upp í 80% viðbótarlán)	Nei	Frá 7,45% fimm ár til 8,55% viðbótarlán.	2,0% af fastvaxta-tímabili	1%	1,5%	19485000	8,00% (9,33% af viðbótar-láni)	515000
Íslandsbanki	80% (allt að 70% af fasteignama-ti upp í 80% af markaðsv.)	6,75%** *	7,70% 3 ár 8,60% viðbótar-lán	2,0% af fastvaxta-tímabili	1%	1,5%	19488200	7,6% (8,6% af viðbótar-láni)	511800
Landsbanki	85% (allt að 70%, upp í	Frá 6,75%	7,60% fimm ár	2,0% á fastvaxta-	1%	1,5%	19497200	8,23%	502800

⁵⁰ Yfirlitið var framkvæmt þann 12. apríl 2013 og upplýsingar fengnar af heimasíðum lánafrýrtækja. Fyrirvari er gerður við villur í útreikningum.

	85% viðbótarlán)	til 7,75%	7,50% þrjú ár	tímabili					
MP banki*	80% (allt að 60%, upp í 80% viðbótarlán)	Frá 6,75% til 7,75%	Nei	Nei	1%	1,5%	19486000	7,28% (8,98% af viðbótar-láni)	514000

* Hjá MP banka er miðað við 25 ára lán. 30 ár ekki valkostur í reiknivél og því er árleg hlutfallstala kostnaðar aðeins lægri fyrir vikið.

** Stimpilgjöld eru felld niður við fyrstu íbúðakaup og endurfjármögnun.

*** Hjá Íslandsbanka er hægt að kaupa svokallað vaxtagreiðsluþak að lágmarki 7,5%.

**** Uppgreiðslugjöld eru almennt tekin af fastvaxtaláninu. Ákveðnar undantekningar eru gerðar ef veðhlutföll eru há og óverðtryggða lánið er stór hluti, t.d. hjá Arion og Íslandsbanka.

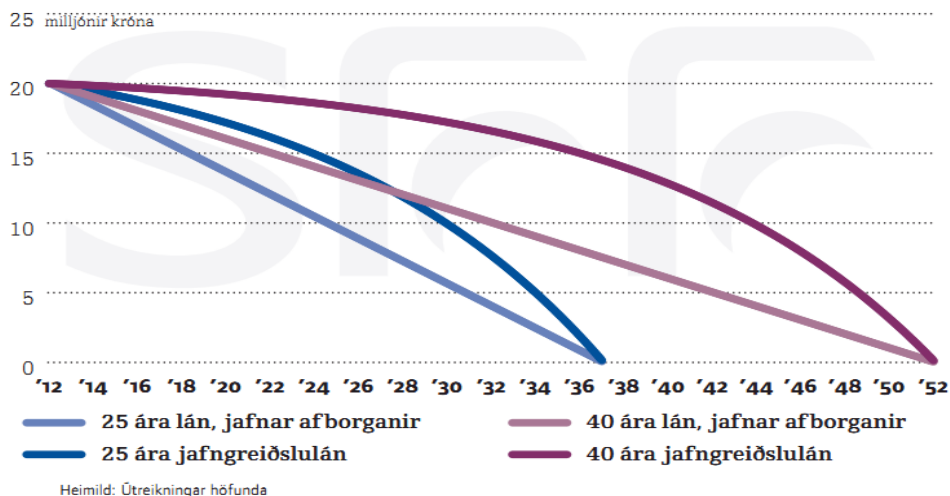
Í töflunni hér að framan er árleg hlutfallstala kostnaðar enn mjög há. Segja má að óverðtryggð lán sýni betur svart á hvítu hversu hár fjármagnskostnaður er hér á landi (í erlendum samanburði). Árleg hlutfallstala kostnaðar er þó að meðaltali 1 prósentustigi lægri en í tilfalli verðtryggðra lána. Óvissan hér felst þó í breytilegum vöxtum, ef verðbólgan er mjög há munu vextir hækka á breytilegu vaxtatímabili og þar af leiðandi afborgunin hvern mánuð.

Ókosturinn við óverðtryggð lán er að greiðslubyrði þeirra er talsvert há, sérstaklega í byrjun lánstíma og munar talsvert á greiðslubyrði þeirra og verðtryggðra lána. Fyrsta greiðsla óverðtryggðra lána getur verið frá rúmlega 150 þús. kr. til allt að rúmum 180 þús. kr. Hins vegar lækkar greiðslan eftir því sem greiðslutímabilið lengist og er lánið ónæmt fyrir verðbólgu, að því undanskildu að segja má að það lækki t.d. ef launavísitala hækkar. Í greiðslumati er almennt talið að um 25% af ráðstöfunartekjum eigi að fara í húsnæðiskostnað til að lántaki ráði við kostnaðinn með góðum hætti til framtíðar. Það gefur augaleið, miðað við framangreindar forsendur um að greiðslubyrði sé allt að 180 þús. kr., að samanlagðar tekjur heimilisins þurfa að vera talsvert hærri en meðaltekjur hér á landi til að þær forsendur standist. Óverðtryggð lán virðast því einkum henta hærri tekjuhópum og því ekki raunhæfur valkostur fyrir stóran hóp neytenda hér á landi.

Af töflu hér að neðan má ráða að óverðtryggð lán fela í sér hraðari niðurgreiðslu og þyngri greiðslubyrði. Myndin er birt með leyfi Ásgeirs Jónssonar og er að finna í áður nefndri skýrslu Samtaka fjármálafyrirtækja, *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga*. Reiknað er með 8,9% föstum verðtryggðum vöxtum en óverðtryggt lán með föstum óverðtryggðum vöxtum til 40 ára er nánast hvergi að finna í heiminum.

Þróun höfuðstóls

á 20 milljón króna óverðtryggðum lánum til 25 og 40 ára með jafngreiðslum og jöfnum afborganum



Markaðurinn hefur verið að færa sig yfir í óverðtryggð lán ef marka má neðangreinda töflu. Síðustu tvö ár hafa lánastofnanir lánað hærrí upphæðir til óverðtryggðra íbúðalána heldur en verðtryggðra.⁵¹ Í töflunni hér fyrir neðan, sem fengin var frá Landsbankanum, má sjá enn skarpri þróun í að neytendur vilji einkum óverðtryggð lán, en sú tafla sýnir ný íbúðalán eftir lánsformi í millj. kr. Að mati nefndarinnar helgast það einkum af því að neytendur vilja síður taka áhættuna á verðbólguþykningu, sem hækkar höfuðstól lánsins talsvert og hefur leitt til verri stöðu á efnahagsreikningi margra heimila. Sú hækkun hvílir alfarið hjá lántakanda.

Ný íbúðalán eftir lánsformi í millj. kr.						
Lánsform	Fjöldi	Heildarupphæð	2009	2010	2011	2012
Verðtryggð	145.550	130.199	33.906	33.466	35.764	26.982
Óverðtryggð	10.277	113.337	463	16.950	58.656	37.268
Samtals	24.827	243.455				

Ekki bást upplýsingar frá öllum lánastofnunum. Tölurnar endurspeglar þó vel þróun nýrra íbúðalána.

Heimild: Fjármálaeftirlitið.

2010–2012		
	Heildar samningsfjárhæð	Heildarfjöldi útlána
Bílalán		
Óverðtryggt	82,92%	87,28%
Verðtryggt	17,08%	12,72%
Íbúðalán		
Óverðtryggt	75,24%	75,56%
Verðtryggt	24,76%	24,44%

Heimild: Landsbankinn

3.2.3 Erlendur samanburður á húsnæðislánum

⁵¹ Taflan kemur fram í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðherar við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um þróun lána. Þskj. 1279. Sjá: <http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/1279.pdf>.

Athyglisvert er að velta fyrir sér þeim kjörum er bjóðast neytendum á erlendum húsnæðislánamörkuðum. Í öllu falli eru kjör betri á lánum erlendis, en þar sem uppsetning húsnæðislánamarkaða og fjármálamarkaða er ólík milli landa er erfitt að yfirfæra ákveðin kjör og skilmála milli landa. Það sem stingur hins vegar mest í stúf milli Íslands og annarra landa er hversu hár fjármagnskostnaður á húsnæðislánum er hér á landi.

Íslenskir vextir í erlendum samanburði fá því felleinkunn fá sjónarhóli neytenda. Háa nafnvexti má þó skýra að nokkru vegna þess að verðbólga hefur almennt verið hærri hér á landi en annars staðar. Raunvextir hafa hins vegar líka verið hærri en þekktist erlendis, en þeir hafa lækkað talvert eftir setningu fjármagnshafta árið 2008.⁵²

Árið 2005 unnu Neytendasamtökin samanburð á húsnæðislánamarkaðinum milli Íslands og annarra evrópskra ríkja. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að milli þeirra 10 landa sem könnunin tók til er Ísland með hæsta vaxtakostnaðinn, sem m.a. helgast af smæð markaðarins og verðbólgu. Meðaltalsvaxtakostnaður milli hinna 10 ríkjanna er á milli 4,5–5,5% en þau lán eru öll óverðtryggð.⁵³ Breytilegir vextir eru að jafnaði lægri en fastir vextir. Taflan hér að neðan er úr skýrslu Neytendasamtakanna, en hafa ber í huga að hún er frá 2005.⁵⁴

Í % p.a.	NVV *	Lán með föstum vöxtum				Lán með breytilegum vöxtum			
		Lægri meðalvextir	Hærrí meðalvextir	Lægri meðalvextir	Hærrí meðalvextir	Lægri meðalvextir	Hærrí meðalvextir	Lægri meðalvextir	Hærrí meðalvextir
		Ár/ár	nafnvextir	nafnvextir	raunvextir	raunvextir	nafnvextir	nafnvextir	raunvextir	raunvextir
Austurríki	2.6	4.5	5.5	1.9	2.9	3.5	5.3	0.9	2.6
Bretland	3.2	4.4	6.9	1.2	3.8	6.0	6.8	2.8	3.6
Þýskaland	1.6	3.3	5.0	1.7	2.4	3.2	4.8	1.6	3.2
Holland	1.5	3.5	5.5	1.9	4.0	2.6	4.1	1.1	2.6
Írland	2.2	3.5	5.3	1.3	3.1	3.1	3.6	0.9	1.4
Danmörk	1.9	5.0	5.5	3.2	3.7	2.0	2.5	0.2	0.7
Noregur	1.3	..**	..	..	..	2.9	3.8	1.6	2.5
Svíþjóð	0.3	3.0	5.3	2.7	5.0	3.0	3.0	2.7	2.7
Finnland	1.2	..	..	..	..	2.8	3.1	1.6	1.9
Ísland***	2.9	7.1	8.2	4.2	5.3	7.8	9.8	4.9	6.9
Meðaltal	1.9	4.3	5.9	2.3	3.9	3.7	4.7	1.8	2.8
Meðaltal utan Íslands	1.8	3.9	5.6	2.0	3.7	3.2	4.1	1.5	2.3

*NVV=neysluverðsýsitala, breytingar seinustu 12 mánuði mv. apríl 2005 fyrir öll löndin nema Ísland þar er mv. maí 2005

** Upplýsingar ekki fyrir hendi eða eiga ekki við

***Reiknaðir nafnvextir=raunvextir+12 mánaða verðlagshækkun

Niðurstöður rannsóknar Neytendasamtakanna sýndu fram á að stimpilgjöld sem stjórnvöld leggja á séu af ólíkri stærðargráðu í þessum löndum en árið 2005 var algengast að gjöldin væru frá 1–2% sem er sambærilegt við Ísland. Þetta hefur hins vegar breyst á árinu 2013 til hins betra fyrir neytendur m.a. vegna samræmdra aðgerða Evrópusambandsins (ESB), þannig að almennt eru stimpilgjöld ekki innheimt í Evrópu í dag, enda eru þau talin vera mikil hindrun á hreyfanleika viðskiptavina og hafa slæm áhrif á samkeppni á markaðinum. Nánar verður fjallað um það í kaflanum um skiptikostnað.

Þá eru lántökugjöld mjög mismunandi allt frá því að vera engin upp í 3% árið 2005. Í nokkrum tilfellum eru þau föst upphæð.⁵⁵ Samkvæmt samanburðartöflu lána hér á landi

52 Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga, bls. 11.

53 Húsnæðislánmarkaður á Íslandi og í öðrum Evrópulöndum, bls. 19. Sjá: http://www.ns.is/ns/upload/files/pdf-skrar/mortgage_credit_markets.pdf.

54 Sama heimild, bls. 25.

55 Sama heimild, bls. 26.




virðast lántökugjöld almennt vera 1%, en sú prósentutala er með öllu ógegnsæ og ekki er tekið fram af hverju hún samanstendur.

Nefndin kannaði erlendar vefsjár á fjármálamörkuðum í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við, þ.e. rafræna samanburðarvefi sem neytendur geta nýtt sér til að skoða kostnað við fjármálaþjónustu. Miðað er við sambærilegar fjárhæðir og markaðsvirði fasteigna og gert var í samanburðartöflum hér að framan. Útreikningur miðast við 150.000 evra lán sem er rúmlega 23 millj. kr. á gengi dags 11. apríl 2013. Þá er reiknað með að fasteignin kosti 200.000 evrur sem er rúmlega 31 millj. kr. miðað við gengi sama dags, og því **75% lánshlutfall**. Lánið er til **30 ára**, en miðað er við sambærilegar fjárhæðir í danskri og norski krónu — 1.491.311 DKK og 1.497.836 NOK. Stikkprufa nefndarinnar er eftirfarandi:

3.2.3.1 Írland

Á Írlandi er boðið upp á fasta vexti í eitt til tíu ár og breytilega vexti sem eru lægri. Því lengur sem vextir eru bundnir því hærri eru þeir. Miðar eftirfarandi mynd við fimm ára fasta vexti. Sjá má að lánshlutfall (e. LTV, loan-to-value) er allt frá 75–92%, þá eru sýndir mögulegir vextir eftir fimm ára tímabilið og mögulegar mánaðarlegar greiðslur. Myndin er tekin beint af heimasíðunni www.compare.nca.ie.

Vert er að taka fram að AIB-banki (e. Allied Irish banks), sjá efst á mynd hér að neðan, innheimtir engin lántökugjöld eða annan kostnað, engin stimpilgjöld og árleg hlutfallstala kostnaðar er **4,74%**. Uppgreiðslugjöld eru í samræmi við tilskipun nr. 2008/48 og ný neytendalánalög hér á landi. Sama gildir um Bank of Ireland sem innheimtir ekki lántökugjöld að neinu ráði.

 Compare	AIB	5 year fixed, LTV up to 75%, 1 bed apartments only	5.35%	€837.62	4.0%	€730.59	All Details
 Compare	AIB	5 year fixed, LTV up to 92% under €400,000	5.35%	€837.62	4.0%	€730.59	All Details
 Compare	Bank of Ireland	5 year fixed, LTV up to 90%	5.29%	€832.03	4.5%	€768.72	All Details
 Compare	EBS Limited	5 year fixed rate mortgage	5.4%	€842.30	4.33%	€756.56	All Details
 Compare	ICS	5 year fixed, LTV up to 90%	5.59%	€860.17	4.8%	€795.64	All Details
 Compare	Ulster Bank	5 year fixed, LTV up to 90%	5.25%	€828.31	4.5%	€768.30	All Details

3.2.3.2 Bretland

Samanburðarverðsjá á breskum húsnæðislánnum er að finna á heimasíðunni www.moneysupermarket.com. Á Bretlandi er boðið upp á fasta vexti frá einu ári til tíu ára og breytilega vexti sem eru lægri. Því lengur sem vextir eru bundnir því hærri eru þeir. Sjá má að lánshlutfall (e. LTV, loan-to-value) er allt frá 60–75%. Árleg hlutfallstala kostnaðar, þ.e. heildarkostnaður á lánstíma, er tilfinnanlega lægri með lán sem aðeins eru bundin í eitt ár til allt að tíu ár eða á bilinu **3,5–4,4%**.

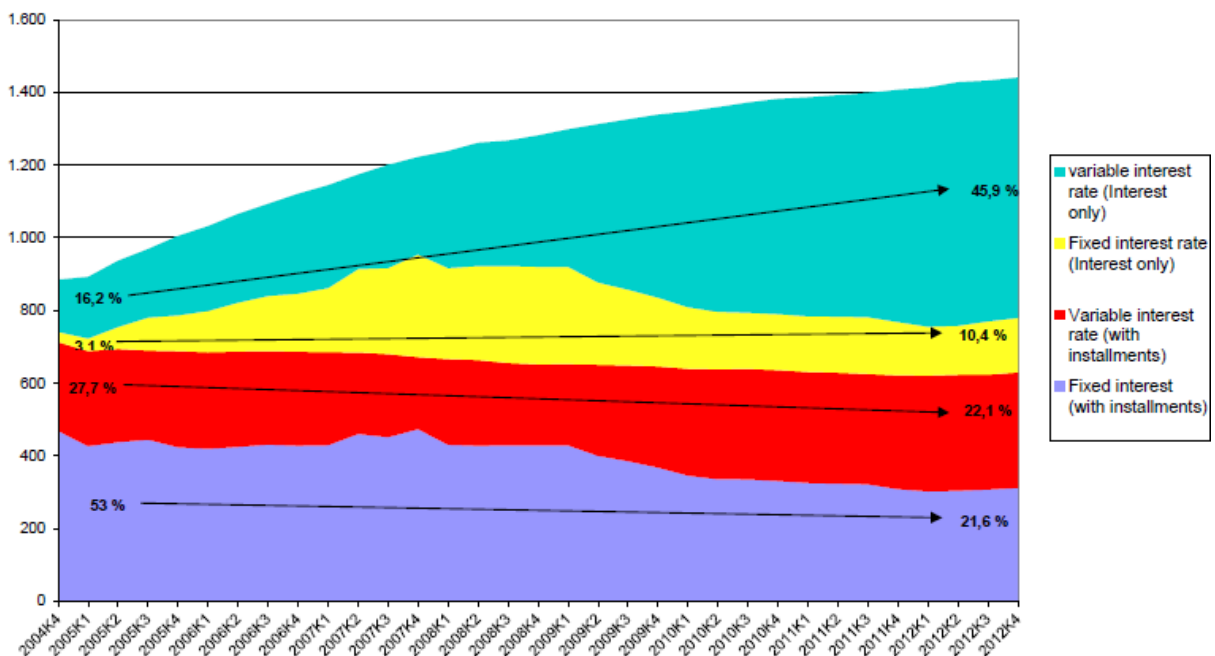
3.2.3.3 Noregur

Í Noregi er miðað við fasta vexti eða breytilega vexti. Miðað við forsendur lána með föstum vöxtum til fimm ára eru vaxtakjör frá **3,95% til allt að 4,55%**, sjá heimasíðuna www.finansportalen.no. Í Noregi eru erlendir bankar á markaði líkt og Danske bank á húsnæðislánamarkaðnum.

3.2.3.4 Danmörk

Í Danmörku er meira framboð á lánamarkaði en hér á landi. Boðið er upp á lán með föstum vöxtum, breytilegum vöxtum og svokölluð vaxtalán (e. interest only loans). Myndin hér á eftir sýnir skiptingu á húsnæðislánum á markaði.⁵⁶

Samanburðarvefsjá í Danmörku ber heitið www.pengepriser.dk, en hún er ekki jafnaðgengileg og bæði í Noregi og Írlandi. Samkvæmt síðunni er árleg hlutfallstala kostnaðar á húsnæðislánum frá 3,1% til um það bil 6,7%.⁵⁷



3.3 Aðrir lánamarkaðir

Neytendalán hér á landi eru ekki aðeins húsnæðislán, heldur taka neytendalögin til allra lánessamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Undir lögin falla því yfirdráttarlán, bílalan, greiðslukortalan, smálan o.s.frv.

Nefndin taldi rétt að beina sjónum sínum einna helst að húsnæðislánum sökum þess að kaup á fasteign er allajafna stærsta fjárfesting hvers neytenda.

Hvað varðar bílalan hér á landi eiga sömu sjónarmið og lagareglur við um t.d. skiptikostnað vegna lánessamninga til kaupa á bifreið. Veðandlagið, þ.e. bíllinn, er þó allajafna ekki talið jafn öruggt og fasteign. Lántökugjöld á íslenskum bílamarkaði eru 1–3,5%, en það er iðulega breytilegt eftir tímalengd lánsins. Þar sem bannað er að veita verðtryggt lán til skemmri tíma

⁵⁶ Myndin er fengin að láni af heimasíðu SFF, og er að stofni til frá Karstein Beltoft á ráðstefnu sem haldin var um fasteignalán 4. apríl 2013, sbr.: <http://sff.is/gagnasafn>.

⁵⁷ Sjá heimasíðuna, borið saman 11. apríl: <http://pengepriser.dk/Produkter/Sammenlign?pld=f260df65-fd9c-4777-a2d3-bda6f21433e4&page=1&zips=&FilterMatrix=1&sort=mid>.

en fimm ára bera flest bílalán eða bílasamningar óverðtryggða vexti. Hámarksfjármögnun er almennt um 70–75% láns hlutfall af heildarvirði bílsins.

Samanburður á bílafjármögnunarmarkaði var framkvæmdur þann 11. apríl sl. Reiknað var út lán af heimasíðu Ergo (Íslandsbanki), bílafjármögnun Landsbankans og Arion banka og Lykils (MP banki). Forsendur sem gefnar voru kaup á notuðum bíl að markaðsvirði 2 millj. kr. með 500 þús. kr. útborgun sem er **70% láns hlutfall**. Upphæð láns/samnings er **1,5 millj. kr.** sem greiða skal á **þremur árum** (36 mánuðir). Miðað var við almenn kjör í hverjum banka fyrir sig og verðbólguþá 4%.

Árleg hlutfallstala kostnaðar er há, eða frá um 11% upp í rúm 14% ef um verðtryggð lán er að ræða. Af samanburði má ráða að vaxtakostnaður af óverðtryggðum bílalánnum eða kaupleigusamningum (bílasamning) er frá 7,50% upp í 10,05% (fastir vextir). Óverðtryggð bílalán og kaupleigusamningar bera alla jafna breytilega vexti, aðeins Landsbankinn býður upp á fasta óverðtryggða vexti. Heimasíður Ergo (Íslandsbanki)⁵⁸, bílafjármögnun Landsbankans, Lykill (MP banki) og árleg hlutfallstala kostnaðar er há, eða frá 11% upp í rúm 14% ef um verðtryggð lán er að ræða. Kostnaður við lánasamning að fjárhæð 1,5 millj. kr. til þriggja ára er því varlega áætlaður á bilinu 250 þús. kr. til rúmlega 300 þús. kr.

3.4 Tekjur fjármálastofnana af útlánastarfsemi

Undanfarin ár hafa bankarnir hagnast nokkuð á endurmati lána sem hafa aukið arðsemi þeirra tímabundið.⁵⁹ Arðsemiskraftan sem gerð er til eigna (t.d. útlána) fjármálafyrirtækja til langs tíma ræður miklu um hver kjör neytenda verða á stórum útlánnum líkt og húsnæðislánnum. Þá má velta fyrir sér að ef rekstarkostnaður banka minnkar hvort það gæti leitt til betri kjara á útlánnum. Þá kann fákeppnismarkaðurinn hér á landi í útlánastarfsemi að leiða til hærri kjara. Í skýrslunni: *Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi* segir m.a. í sambandi við afleiðingar fákeppni:

Ein afleiðing fákeppni (sem kann að bjóða leynilegu samráði heim) – og þess að ekki er um neina erlenda samkeppni á fjármálamarkaði – hefur verið mikill vaxtamunur og almennt hátt miðlunarálag.⁶⁰

Á árinu 2011 námu hreinar vaxtatekjur stóru bankanna þriggja, Arion banka, Landsbanka og Íslandsbanka, um 87 milljörðum kr. og hreinar þóknunatekjur um 21 milljarði kr. Hreinar vaxtatekjur námu um 5% af útlánnum og um 3% af heildareignum. Í 17 af 27 ríkjum Evrópusambandsins voru hreinar vaxtatekjur sem hlutfall af heildareignum undir 2% á árinu 2011, þar af var hlutfallið um og undir 1% í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi.⁶¹

Heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku fyrir innheimtu gjalda fyrir hvers konar fylgikröfur eru frjálssar að mestu. Það leiðir af sér aukakostnað fyrir neytendur. Telur nefndin raunar að skoða eigi hvort takmarka eigi gjaldtöku vegna rafrænna greiðsluseðla eða jafnvel banna, a.m.k. þannig að þeir séu mun lægri en seðilgjöld sem tekin eru fyrir útprentaða reikninga sem sendir eru í pósti. Í því sambandi er vert að nefna 3. mgr. 37. gr. laga nr. 48/2003, um neytendakaup, en nefndinni er ekki ljóst hvort viðskiptabankapjónusta fellur almennt þar undir.

⁵⁸ Aðeins var miðað við kaupsamning. Ergo lánar að hámarki 70% af markaðsvirði vegna bílalána.

⁵⁹ Skýrsla Samkeppnisyfirlitsins. *Fjármálaþjónusta á krossgötum*, bls. 27.

⁶⁰ Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika, bls. 17. Sjá:

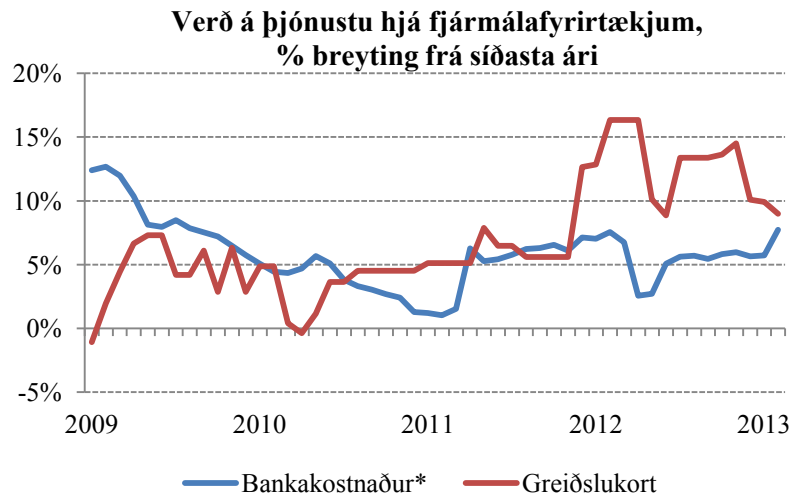
http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Heildarumgjord_um_fjarmalastodugleika.pdf.

⁶¹ Þetta má sjá í töflu 2.3.10 í skýrslu Liikanen-nefndarinnar, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*. Í þessu samhengi skiptir máli hversu stór hluti lán eru af heildarefnahag bankakerfisins.

Í Liikanen-skýrslunni eru meðalstórir bankar skilgreindir sem þeir sem eiga eignir á bilinu 1–100 milljarða evra.

Íslensku bankarnir þrír falla í þann flokk. Um 70% af eignum meðalstórra banka í Evrópu eru lán en rúmlega 60% á Íslandi.

Myndin hér að neðan sýnir hvernig verð á þjónustugjöldum hefur breyst miðað við vísitölu á milli ára. Bankakostnaður hækkaði um 8% milli febrúarmánaðar 2012 og 2013 og þjónusta vegna greiðslukorta um 9%. Hækkun bankakostnaðar er svipuð því sem verið hefur undanfarin ár.



* Undirliðir bankakostnaðar eru færslugjöld, lántökukostnaður, netfærsla, gjöld vegna greiðsludreifingar, ítrekunargjöld o.s.frv. Undir greiðslukort eru færslugjöld, útskriftargjald, gjald vegna nýrra korta o.s.frv. Frekar verður fjallað um tillögur er varða lántökugjöld, uppgreiðslu- og stimpilgjöld í 4. kafla, um skiptikostnað.

3.5 Tillögur nefndarinnar

Ljóst er að verðtryggð lán í núverandi mynd eru ekki lengur fýsilegur kostur í augum margra íslenskra neytenda.⁶² Er það ekki að furða enda tóku heimilin alfarið ábyrgð af verðbóluskellinum haustið 2008 í gegnum sína verðtryggðu lánasamninga. Það eitt og sér felur í sér mikla þjóðhagslega áhættu. Óverðtryggð lán urðu til á árinu 2009 og hafa nú tekið fram úr verðtryggðum lánnum ef borinn er saman fjöldi og fjárhæð veittra lána. Áður hefur verið rakið að greiðslubyrði óverðtryggðra lána er ansi há og því ljóst að sumir tekjuhópar, einkum ungt fólk sem er að koma nýtt inn á markaðinn og lágtekjufólk, hafa varla efni á greiðslubyrðinni til að byrja með.

Í skýrslunni *Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga* er að finna tillögur til úrbóta á íslenskum húsnæðismarkaði sem nefndin er sammála um að munu leiða til betri kjara fyrir neytendur á markaði og varða lausnir á verðtryggðum lánaskuldbindingum og veita heimilum í mörgum tilvikum betri vernd gegn fjármálaóstöðugleika. Tillögur skýrslunnar eru eftirfarandi:

Aukinn endurgreiðsluhraði fasteignalána.

- Greiðslubyrði lánsins er þyngri og verkar sem ákveðinn hemill á lántöku, heimilin þurfa að fara varlegra í lántöku og myndar endurgreiðsluhraðinn náttúrulegt þyngdarafi gegn húsnæðisbólum.
- Minnkar líkur á kerfisbundnum skuldavandræðum heimilanna.

Afnám ríkisábyrgðar í lánaviðskiptum.

- Áhætta skattborgara alltof mikil af þeim ábyrgðum sem þegar eru til staðar.

⁶² Hafa ber í huga að ýmsir lánaskilmálar aðrir skipta máli og 25 ára verðtryggð húsnæðislán með jöfnum afborgunum eru mun skárrí en Íslandsláanin, jafngreiðslulán til 40 ára.

- Ríkisábyrgð er niðurgreiðsla á vöxtum og ýtir undir skuldasöfnun.

Þjóðhagslegar varúðarreglur.

- Nauðsynlegt að takmarka áhættu fólks vegna þjóðhagslegra áfalla.
- Kostnaðarskipting þarf að liggja fyrir fyrirfram um hvernig kostnaði verður skipt af áföllum (settir varúðarskilmálar inn í lánasamninga sem skilgreina hvernig brugðist verður við ef verðbólga fer yfir ákveðin mörk, t.d. gagnvart launum og/eða fasteignaverði).

Aukið vægi breytilegra vaxta.

- Hreinni og beinni leiðni seðlabankavaxta og minni líkur á gjaldeyrisbólum.
- Aukin meðvitund um kostnað vegna verðbólgu, auk þess sem stýrivextir geta verið notaðir sem skuldastýringatæki.

Á sama tíma er það mat nefndarinnar að aukið vöruúrval á markaði gæti dregið smátt og smátt úr verðtryggðum lánnum. Neytendur eru af öllum stærðum og gerðum, með misþunga vasa. Hugmyndir hafa komið fram um að kaupa tryggingu gegn verðbólgu á verðtryggðum lánnum, þaksetning verðtryggðra lána. Á undanförunum árum hefur svokölluðum „vaxtalánnum“ (e. interest only loans) fjölgað gífurlega víðsvegar um heiminn, þ.á.m. í Danmörku. Kostir slíks lánsforms eru m.a. að lánin eru eftir sem áður á skattstofni og framtali og þá tæk til greiðslu vaxtabóta eftir sem áður.⁶³

Myndin hér að neðan sýnir fjölgun vaxtalána á milli ára.⁶⁴

Interest-Only Mortgages		
Country	2005-2006	2009-2010
Australia	15%	27%
Denmark	32%	50%
Ireland	13%	10%
Korea	48%	43%
The Netherlands	88%	79%
U.K.	24%	43%

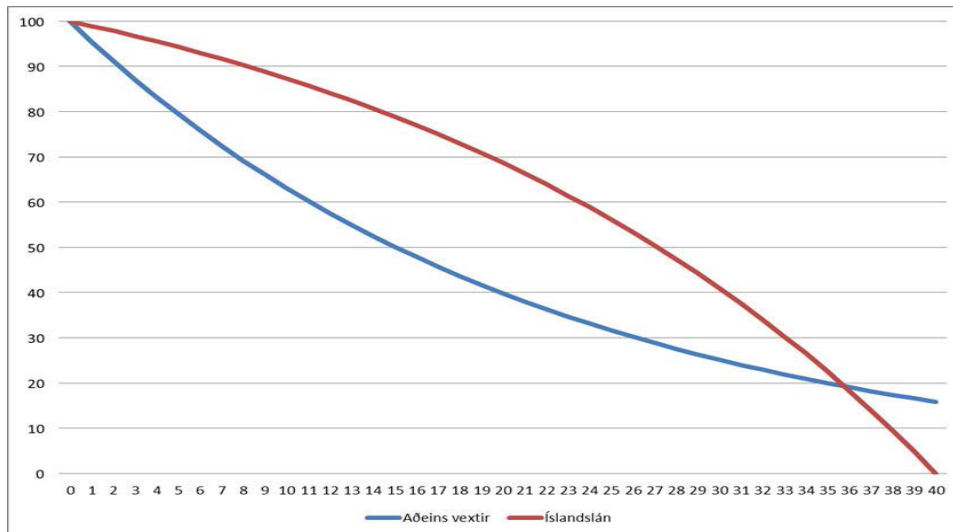
Á ráðstefnu um húsnæðismarkaðinn á Íslandi sem haldinn var af Samtökum fjármálafyrirtækja þann 4. apríl 2013 var frummælandi ráðstefnunnar Daninn Karsten Beltoft frá Sambandi danskra húsnæðisveðlánabanka. Í kynningu hans kom fram að í Danmörku færast það sífellt í aukana að taka svokölluð „vaxtalán“ (e. interest only loans). Ef skoðaður er lánamarkaður í Danmörku má sjá að um 50% lána eru „vaxtalán“, sbr. og myndina hér að framan. Lánin bera að meginstefnu breytilega vexti en engar afborganir á höfuðstól fyrr en á gjalddaga. Í raun er um að ræða eins konar óverðtryggt „kúlulán“, með innágreiðslu í byrjun, þar sem aðeins er greitt af vöxtum. Höfuðstóllinn er svo greiddur á gjalddaga 25 árum seinna (ef 25 ára lán). Á þeim tíma þarf að borga upp höfuðstól, sem hefur þá rýrnað frá upphafi miðað við verðlagsþróun, eða endurfjármagna með nýrri lántöku. Höfuðstóllinn lækkar svo sem að raunvirði með verðbólgu þó hann standi fastur að nafnvirði. Hægt væri að setja inn ákvæði um þak eða gólf á nafnvöxtum eða ákvæði um að nafnvextir umfram eitthvert ákveðið mark færast á höfuðstól. Kostur þessara lána er tvímælalaust að greiðslubyrði þeirra

⁶³ Í Danmörku, Hollandi, Sviss og Kóreu er sá hátturinn á, sbr. Dr. Michael Lea. International Comparison of Mortgage Product Offerings, bls. 25.

⁶⁴ Dr. Michael Lea. International Comparison of Mortgage Product Offerings, bls. 25.

er mun lægri en núverandi óverðtryggð lán en þau hafa sömu kosti. Ásgeir Jónsson hagfræðingur á áðurnefndri ráðstefnu taldi að slík „vaxtalán“ gætu mögulega verið eina raunhæfa leiðin út úr verðtryggingunni.

Myndin⁶⁵ hér að neðan sýnir höfuðstól að raunvirði miðað við 4,5% verðbólgu og 4% raunvexti fyrir lán sem ber aðeins vexti og Íslandslán.



Í samræmi við framangreint eru tilögur nefndarinnar eftirfarandi:

- **Auka vöruúrval á húsnæðismarkaði.** Þjóða þarf upp á önnur lánaform, t.d. vaxtalán (e. interest only loans), og mögulega lán með verðtryggingarpaki þannig að lán hækki ekki yfir fyrirfram umsamin mörk og áhættunni af verðbólguþykki sé þannig dreift milli lánveitanda og lántakanda. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra gefi út sérstök tilmæli eða hvetji aðila á húsnæðislánamarkaði að **þjóða upp á fleiri tegundir lána.**

⁶⁵ Myndin er hluti af glærum Ásgeirs Jónssonar á ráðstefnu SFF og veitti hann nefndinni heimild til að nota hana.

4 Skiptikostnaður/hreyfanleiki viðskiptavina

Eitt af verkefnum nefndarinnar er að taka til sérstakrar skoðunar skiptikostnað (e. switching cost) í samræmi við skuldbindingar íslenskra stjórnvalda gagnvart Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Téðar skuldbindingar íslenskra stjórnvalda urðu til þegar ESA samþykkti að ríkinu væri heimilt að veita bönkunum þremur fjárstuðning sem lið í endurskipulagningu þeirra í kjölfar efnahagshrunsins. Samkvæmt EES-rétti hefði sá stuðningur ríkisins við endurfjármögnun bankanna talist vera ríkisaðstoð (e. state aid) sem undir eðlilegum kringumstæðum brýtur í bága við reglur um ríkisaðstoð sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu. Undanþága var veitt en íslensk stjórnvöld tóku á sig ákveðnar skyldur svo til þess kæmi, m.a. að skipuð yrði nefnd með það að markmiði að gera úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði, þ.m.t. að tekinn yrði til skoðunar skiptikostnaður viðskiptabanka og leiðir til þess að draga úr honum, sem og hindranir í því sambandi.⁶⁶

4.1 Hreyfanleiki íslenskra viðskiptavina

Hreyfanleiki viðskiptavina milli íslenskra banka var rannsakaður hér á landi árið 2004 af hálfu Norrænu ráðherranefndarinnar. Niðurstöður hennar eru þær að hreyfanleiki viðskiptavina íslenskra banka er lítil, sem er í samræmi við niðurstöður annars staðar á Norðurlöndunum. Árið 2006 kom svo út skýrsla unnin af hálfu samkeppniseftirlita Norðurlandanna, *Competition in Nordic Retail Banking*, sem staðfesti fyrrgreindar niðurstöður. Í skýrslunni er farið yfir þónokkra þætti, eins og aðgang aðila að greiðslukerfum sem og hreyfanleika viðskiptavina. Fullyrt er að aukin samkeppni milli viðskiptabanka stuðli að markaði með lægri verðum til hagsbóta fyrir neytendur. Ef samkeppni er hörð er erfiðara fyrir stóra aðila á markaði að hafa bein áhrif á verð.⁶⁷ Til þess að styðja við aukna samkeppni þarf því að tryggja að fáar aðgangshindranir séu til staðar þannig að auðvelt sé fyrir viðskiptavinum að færa sig á milli. Samkvæmt skýrslunni er reyndin ekki sú hér á landi né annars staðar á Norðurlöndunum. Hreyfanleiki viðskiptavina er því lítil á bankamarkaði Norðurlandanna sem getur aftur haft neikvæð áhrif á samkeppnisaðstæður.⁶⁸ Aðgangshindranir, þ.e. atriði sem leiða til þess að viðskiptavinir hreyfa sig síður á milli banka, eru eftirfarandi:

- Hár skiptikostnaður.
- Kostnaður og tími við að leita uppi nýja banka.
- Erfiðleikar við að bera saman kostnað á vöru og þjónustu.
- Samtvinnun og samþætting vöru og þjónustu (e. bundling og e. tying), t.d. betri kjör á innlánsreikningum ef launareikningur er í banka auk t.d. kreditkorts.
- Mikill kostnaður við samgöngur (markaðssvæði eru lítil).

Í skýrslu OECD frá árinu 2006 er ennfremur fjallað um aðgangshindranir að bankamarkaði. Þá mældust lagalegar aðgangshindranir miklar í öllum ríkjum sem könnunin tók til en sé litið til aðgangshindrana gagnvart erlendum aðilum er Ísland á meðal þeirra ríkja sem mestar aðgangshindranir hefur.⁶⁹ Nefndin hefur áður rætt um að innkoma erlendra aðila á bankamarkað gæti haft jákvæð áhrif á samkeppni hér á landi.

Innan samkeppnisréttar er talað um að jákvæðir og neikvæðir þættir (e. push and pull factors) hafi áhrif á að fólk skiptir um banka. Oft á tíðum velja foreldrar fyrsta bankann fyrir börnin sín og dæmi eru um að viðskiptavinir verji ævinni í viðskiptum við hann. Síðar á

⁶⁶ Ákvörðun ESA um Íslandsbanka, sjá málsgrein 273, sbr.: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid/244-12-COL.pdf>.

⁶⁷ Competition in Nordic Retail Banking, bls. 75.

⁶⁸ Competition in Nordic Retail Banking. Sjá: http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Nordic_Retail_Banking.pdf.

⁶⁹ Samkeppniseftirlitið. *Samkeppni á bankamarkaði*. Umræðuskjal nr. 1/2011, apríl.

lífsleiðinni kunna viðskiptavinir að vilja skipta en þá koma „push and pull“ þættirnir til skoðunar. Jákvæður þáttur er t.d. ef viðskiptavinur fær hagstæðara tilboð um bankaviðskipti annars staðar sem hann telur of gott til að hafna en er þó ánægður með núverandi banka. Neikvæður þáttur er ef viðskiptavinur er mjög óánægður með núverandi banka, tiltekið atvik eða þjónustu og telur sig knúinn til að skipta.⁷⁰ Ákjósanlegra er að skipti um viðskiptabanka stýrist af jákvæðum „pull“ þáttum sem eru til marks um heilbrigða samkeppni, þar sem viðskiptabankar reyna að bjóða betur í bankaviðskiptin. Boð um betri þjónustu og kjör eru jákvæðir þættir í samkeppnislegu tilliti.

Frá sjónarhóli samkeppnisréttarins eru húsnæðislán stærsta varan á viðskiptabankamarkaðnum. Áður hefur verið bent á að húsnæðislán sé stærsta fjárfesting sem hinn almenni neytandi ræðst í sem bendir til þess að viðskiptavinur kunni að vilja skipta um viðskiptabanka ef hann fær góð kjör á húsnæðisveðláninu. Hins vegar hefur það takmörkuð áhrif á samkeppni ef neytendur vilja aðeins skipta um banka þegar þeir taka húsnæðislán, enda flestir neytendur sem gera það sjaldan yfir ævina.⁷¹

Við stærri lánveitingar, eins og við töku húsnæðisveðlana, voru til dæmi hér á landi um að gert væri að skilyrði við stærri lánveitingar að viðkomandi viðskiptavinur hefði öll sín bankaviðskipti á sama stað eða hluta þeirra. Nefndin framkvæmdi stikkprufu sem fólst í fyrirspurn símleiðis til viðskiptabankana þriggja. Samkvæmt þeim upplýsingum þurfa viðskiptavinir ekki að vera með launareikning eða önnur viðskipti hjá bankanum til að fá húsnæðislán.⁷² Þá eru dæmi um að kjör viðskiptamanns verði betri því fleiri vörur sem hann kaupir hjá viðskiptabanka sínum, sé t.d. með launareikning, lífeyrissparnað og greiðslukort hjá bankanum. Ýmsar þjónustuleiðir eru þá í boði hjá viðskiptabönkunum þremur, svo sem: Vildarþjónusta Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka, en sé viðskiptavinur í þjónustunni fær hann ákveðin afsláttarkjör, m.a. hagstæðari kjör á tryggingum.⁷³ Ekki er ljóst af heimasíðu MP banka hvort hann veitir samskonar afsláttarkjör.

Eftirlitstofnun EFTA (ESA) framkvæmdi könnun fyrir árið 2005 á samvinnun vöru á almennum viðskiptabankamarkaði meðal EFTA-ríkjanna og tengslum á milli t.d. launareiknings og neytendalána, einkum húsnæðislána. Skýrsla ESA sem kom út árið 2008 ber heitið *Retail banking sector inquiry* og hefur m.a. að geyma samanburð á helstu lykiltölum milli Noregs og Íslands. Niðurstöðurnar eru nokkuð afgerandi hvað varðar samvinnun (e. tying) húsnæðisveðlana og annarra fjármálaafurða fyrir almennan neytenda. Af skýrslunni má ráða að Ísland er langt yfir meðaltali Evrópulandanna og langt fyrir ofan Noreg, sbr.:

In Iceland, tying is rather common between mortgages and current accounts (67%), and mortgages and salary into current account (67%) in the consumer market. This is substantially higher than the average within EU. In Norway, tying appears to be on average with, or lower than, EU15. The exception is loans and salary into current accounts (22%).⁷⁴

⁷⁰ Competition in Nordic Retail Banking, bls. 79.

⁷¹ Competition in Nordic Retail Banking, bls. 80. Í skýrslunni kemur fram að margir þættir hafi áhrif þegar menn taka afstöðu til þess að skipta um banka. Almennt séu þó viðskiptavinir á Norðurlöndum ánægðir með bankann sinn og í danskri könnun kom fram að um 70% myndu ekki vilja skipta um banka jafnvel þó að það hefði engan kostnað í för með sér.

⁷² Starfsmaður nefndarinnar hringdi í viðskiptabankana þrjá þann 28. febrúar 2013 og spurði þjónustufulltrúa hvort gert væri að skilyrði að vera í viðskiptum við bankann til að fá íbúðalán. Í byrjun mars var svo sendur spurningalisti á stóru bankanna þrjá.

⁷³ Sjá heimasíðu Arion banka, skoðað 7. mars 2013:

<http://www.arionbanki.is/einstaklingar/thjonusta/vildarthjonusta/>, sjá heimasíðu Íslandsbanka, skoðað 7. mars 2013: <http://www.islandsbanki.is/einstaklingar/vildarthjonusta/vild/>, sjá heimasíðu Landsbankans, skoðað 7. mars 2013: <http://www.landsbankinn.is/einstaklingar/vildarthjonusta/vardan/>.

⁷⁴ Eftirlitsstofnun EFTA. Retail banking sector inquiry. Concluding report, bls. 24.

Samtvinnun vöru af framangreindri stærðargráðu er almennt talin draga úr hreyfanleika viðskiptavina, hamlu samkeppni og kunni að auka á skiptikostnað, m.a. vegna ógagnsæi á kjörum og verði vöru sem og erfiðleikum við að bera saman aðila.⁷⁵ Könnun ESA miðar við árið 2005, en markaðsstefnur bankanna hafa breyst til dagsins í dag sem og aðstæður á viðskiptabankamarkaði. Samkvæmt svörum bankanna þriggja við spurningalista nefndarinnar kemur fram að ekki sé skilyrði að aðili sé í viðskiptum við bankann eða með launareikning þegar hann tekur húsnæðislán. Þá kann neytendavitund almennings að hafa aukist í kjölfar efnahagshrunsins að því leytnu að þeir sýna samkeppnislegt aðhald í auknum mæli en ekkert verður þó fullyrt í þeim efnum.

Árið 2004 var framkvæmd könnun um hreyfanleika viðskiptavina á Norðurlöndunum þar sem fimm stærstu bankarnir í Noregi, Finnlandi, Svíþjóð, Danmörku og Íslandi voru spurðir um hversu margir viðskiptavinir hefðu komið til bankans árið 2004 og hversu margir hefðu farið í viðskipti annars staðar. Niðurstaðan var sú að hér á landi höfðu að meðaltali 4% nýir viðskiptavinir bæst við á árinu og þeim fækkað að meðaltali um 1,7%. Tölurnar milli landa voru sambærilegar, en svo dæmi sé tekið var það um 5,3% í Danmörku og Noregi en 4,4% í Svíþjóð. Fyrirvari er þó á könnuninni þar sem um 35% af viðskiptabönkum sem spurðir voru skiluðu ekki tölum. Þá var ekki kannað hvort að viðskiptavinir færu alfarið frá einum viðskiptabanka í annan, eða hefðu aðeins tekið upp samningssamband við fleiri en einn. Í skýrslunni kemur fram að samkvæmt upplýsingum frá evrópskum samkeppnisyfirvöldum séu tölur um hreyfanleika viðskiptavina sambærilegar, meðaltal á ársgrundvelli í Bretlandi hafi verið um 4–6% og 5% í Frakklandi.⁷⁶

Nefndin lagði spurningalista fyrir viðskiptabankana þrjá þann 7. mars 2013. Engin svör bárust vegna talna um hreyfanleika viðskiptavina eða hversu margir einstaklingar hefðu fært sig til og frá bönkunum.

4.2 Almennt um skiptikostnað

Hugtakið skiptikostnaður vísar m.a. til kostnaðar við uppsögn varanlegs viðskiptasamnings og flutnings viðskipta annað.⁷⁷ Hugtakið vísar með öðrum orðum til kostnaðar við að skipta um þjónustuveitanda og á við um hina ýmsu markaði, t.d. kostnað við að skipta um viðskiptabanka, váttryggingafélög, fjarskipta- eða orkufyrirtæki svo eitthvað sé nefnt.

Talsvert umfang getur fylgt því að skipta um viðskiptabanka og kostnaðurinn er margvíslegur. Neytandinn þarf til að mynda að verja tíma í að bera saman kjör viðskiptabanka síns og keppinauta hans, t.d. varðandi vaxtakjör á reikningum, þjónustugjöld og annan fylgikostnað. Uppsögn samnings og samningsgerð er jafnframt kostnaðarsöm og tímafrek. Þá geta bankareikningar í viðskiptabönkum verið bundnir sem hamlar því að skipt sé um banka, einkum verðtryggðir sparireikningar.⁷⁸ Hár skiptikostnaður skapar aðgangshindranir milli aðila á markaði og dregur þar með úr samkeppni.⁷⁹

Í skýrslu ESA⁸⁰ frá árinu 2008; *Retail banking sector inquiry* er fjallað um eftirfarandi fimm þætti, sambærilega þeim sem nefndir voru í kafla þrjú, sem draga úr hreyfanleika viðskiptavina á viðskiptabankamarkaði og teljast til skiptikostnaðar:

■ Stjórnarsýslukostnaður.

⁷⁵ Eftirlitsstofnun EFTA. *Retail banking sector inquiry*. Concluding report, bls. 20.

⁷⁶ Competition in Nordic Retail Banking, bls. 81–82.

⁷⁷ Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008. Öflug uppbygging, bls. 33.

⁷⁸ Fjallað verður nánar um þetta síðar í skýrslunni.

⁷⁹ Skiptikostnaður neytenda getur því hamlað samkeppni, eins og fram kemur í skýrslu Samkeppniseftirlitsins frá 2008, *Öflug uppbygging*, bls. 34.

⁸⁰ Skýrsla Eftirlitsstofnunar ESA: http://www.eftasurv.int/media/reports/sector_inquiry_retail_banking_-_final_report.pdf.

- Upplýsingar sem veittar eru um kjör og gagnsæi upplýsinga.
- Sambætting vöru og þjónustu — fleiri en ein vara seld saman í „pakka“.
- Val viðskiptavina að vera hjá sínum banka þrátt fyrir boð um betri kjör, t.d. vegna trausts.
- Álögð gjöld þegar viðskiptum er hætt.

ESA fann ekki dæmi þess að gjöld væru tekin innan banka EFTA-ríkjanna þegar bankareikningum væri lokað og stofnað til reikningsviðskipta annars staðar. ESA skoðaði einkum hindranir við stofnun og lokun reikningsviðskipta. Hár skiptikostnaður að mati ESA leiðir til aðgangshindrana fyrir nýja aðila sem hyggjast hasla sér völl á viðskiptabankamarkaði, en slíkt mál hefur komið upp hér á landi, eins og rakið verður hér síðar. Þá getur skiptikostnaður bælt niður nýsköpun í vöru og þjónustu.⁸¹

Mikilvægt er þó að árétta að lítil hreyfanleiki viðskiptavina þarf ekki að vera tilkominn vegna þess að skiptikostnaður sé hár, heldur kann einnig að vera vísbending um að viðskiptavinir séu ánægðir með sinn viðskiptabanka.

4.2.1 Skiptikostnaður á Íslandi

Áhrif skiptikostnaðar á hreyfanleika viðskiptavina hér á landi hefur ekki verið kannaður með ítarlegum hætti. Þær rannsóknir sem hér hafa verið nefndar, skýrsla norræna samkeppnisyrivalda árið 2006 og skýrsla ESA, eru þau gögn sem nefndinni hefur áskotnast í störfum sínum, auk annarra sem fjalla almennt um skiptikostnað t.d. á evrópskum markaði. Samkeppniseftirlitið hefur þó fjallað um skiptikostnað hér á landi undanfarin ár og talið hann aðgangshindrun á markaði sem hamli virkri og heilbrigðri samkeppni.

Í spurningalista þeim er nefndin lagði fram við bankana þrjá var m.a. spurt um hvort gjöld væru tekin við lokun viðskipta og hvort starfað væri eftir verklagsreglum í þeim efnum. Ekkert gjald virðist tekið í þeim tilvikum hjá neinum bankana. Bæði Landsbankinn og Arion banki vinna eftir sérstökum verklags- og/eða aðgerðarreglum þegar viðskiptavinur hættir í bankanum.

Þrjú þættir koma sérstaklega til skoðunar þegar talað er um skiptikostnað þegar lán eru flutt á milli lánastofnana hér á landi. Í fyrsta lagi *stimpilgjald*, í öðru lagi *lántökugjöld* og í þriðja lagi *uppgreiðslugjald lána*.

4.2.1.1 Skiptikostnaður vegna lántöku og endurfjármögnunar

4.2.1.2 Stimpilgjald

Stimpilgjald í lánaviðskiptum er innheimt á grundvelli laga nr. 36/1978. Samkvæmt lögnum greiða allir sem kaupa sér fasteign 0,4% af fasteignamati hennar í stimpilgjald sem rennur í ríkissjóð. Segja má að um sé að ræða skattlagningu af lánasamningum. Þá er innheimt 1,5% stimpilgjald af veðskuldabréfum og tryggingarbréfum þegar skuldin ber vexti. Með lögum nr. 132/2008 var sett inn undanþága frá greiðslu stimpilgjalds í þeim tilvikum er lántakendur endurfjármagna lán, þ.e. taka ný lán til að borga upp þau eldri. Breytingin var liður í viðbrögðum við efnahagsástandinu. Heimildin var gerð varanleg 1. janúar 2013 með lögum nr. 146/2012.⁸² Þá eru ekki greidd stimpilgjöld af fyrstu húsnæðis kaupum, sbr. 35. gr. a.

⁸¹ Í skýrslunni kemur þó fram að hár skiptikostnaður dragi úr samkeppni, bankar geti eftt markaðshlutdeild sína í skjóli hans og skiptikostnaður geti veitt aukið svigrúm til að leggja auknar álögur á viðskiptavini t.d. í formi þjónustugjalda. „Sector Inquiry retail banking.“ Efta surveillance authority, bls. 25–26.

⁸² Með lögum nr. 146/2012, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, komu inn fjórar nýjar greinar, 24. gr. a – 24. gr. d. Meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar gerði þær breytingar á frumvarpinu að ný veðskuldabréf gefin út til uppgreiðslu vanskila á fasteignaveðskuldabréfum einstaklinga, séu varanlega undanþegin greiðslu stimpilgjalds. Hið sama gildir ef fasteignaveðskuldabréf er endurnýjað með nýju fasteignaveðskuldabréfi sem kemur í stað þess

Skipaður var starfshópur til að endurskoða lög um stimpilgjöld með það fyrir augum að afnema slík gjöld á útgáfu skuldabréfa einstaklinga þegar skipt er um kröfuhafa. Starfshópurinn stefnir að því að skila tillögum sínum um mitt ár 2013.⁸³ Segja má að breyting á lögnum um síðustu áramót hafi að einhverju leyti mætt verkefni hópsins sem hefur í för með sér að bráðabirgðaundanþága frá greiðslu stimpilgjalda við endurfjármögnun lána var gerð varanleg. Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu eru áætlaðar tekjur ríkissjóðs á árinu 2013 vegna greiðslu stimpilgjalda 4,1 milljarður kr.

Stimpilgjald hefur auk þess verið innheimt í Noregi og Danmörku, en er ekki innheimt í Svíþjóð og Finnlandi. Norsk samkeppnisyfirkönd hafa, líkt og íslensk, ítrekað bent á að stimpilgjöld hamli samkeppni og telja nauðsynlegt að taka þau til endurskoðunar.⁸⁴ Að sama skapi hefur ESA fundið að slíkri skattlagningu.

Stimpilgjald í lánveitum er hindrun fyrir hreyfanleika viðskiptavina milli banka og sparisjóða.⁸⁵ Um er að ræða kostnaðarlið fyrir íslenska neytendur sem er sjaldgæfur í þeim löndum sem við berum okkur gjarnan saman við. Nefndin telur afar mikilvægt að stimpilgjöld verði afnumin með öllu sem dregur talsvert úr kostnaði neytenda og heimilanna við lántöku, og gæti ennfremur aukið hreyfanleika milli lánveitanda í meira mæli en nú er. Stimpilgjöld virðast ekki tíðkast innan Evrópu. Í Finnlandi voru stimpilgjöld afnumin árið 1998 vegna þeirra atriða sem hér hafa verið rakin. Því er haldið fram að vilji viðskiptavina til að skipta um lánveitanda hefði aukist eftir breytinguna og þar með hreyfanleiki þeirra. Breytingin var skilyrði og einn liður í aðlögun Finnlands að efnahags- og myntbandalaginu árið 1999, vegna þátttöku sinnar í því stuttu seinna, en talið var að stimpilgjöld myndu draga úr samkeppnishæfni finnskra banka samanborið við evrópska banka í myntbandalaginu.⁸⁶ Bæði Samkeppniseftirlitið og Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) hafa hvatt til þess að stimpilgjald verði afnumið.

4.2.1.3 Lántökugjöld

Samkvæmt samanburðartöflum á verðtryggðum og óverðtryggðum lánnum milli lánveitanda í kaflanum um stöðuna á lánamarkaði má sjá að þeir innheimta allir lántökugjöld. Nokkuð óljóst er fyrir hvað nákvæmlega þessi gjöld eru innheimt. Þinglýsingarkostnaður og skjalagerð er til að mynda allajafna ekki hluti af lántökugjöldunum.

Lántökugjöld eru hlutfallsleg tala af húsnæðisláni ef marka má samanburðartöflurnar í 3. kafla, þ.e. um 1%. Sú prósentu virðist óháð fjárhæð. Velta má fyrir sér hvort skjalagerð og umsýsla sem gjaldið á að ná yfir sé ekki jafn dýr hvort sem lán er 1 millj. kr. eða 15 millj. kr. Nefndin telur raunar að bankar, íbúðalánasjóður og aðrir aðilar sem veita neytendalán þurfi nú í samræmi við upplýsingaskyldu neytendaréttarins að skýra nákvæmlega á hvaða kostnaðarliðum þessi tala byggir, og hvernig það sé réttlætunlegt að gjaldið sé háð fjárhæð.

Nefndin telur lántökugjöldin, ásamt stimpilgjöldum, mynda talsverða aðgangshindrun og þannig hamla samkeppni. Því leggur hún til að lántökugjöld verði bönnuð í lögum um neytendalán, sér í lagi sem hlutfallstala af lánsfjárhæð. Kostnaður við skjalagerð eða aðra sambærilega þætti eigi að endurspeglast í vaxtakostnaði og er það langaöngengilegast fyrir neytendur. Nefndin telur að mögulega mætti ná fram sama markmiði með góðri kynningu á árlegri hlutfallstölu kostnaðar og að lögum um neytendalán sé réttilega framfylgt þannig að allur kostnaður sé tilgreindur áður en lánasamningur er gerður. Telur nefndin þetta hæglega

eldra að hluta eða að öllu leyti. Skal þá ekki greiða stimpilgjald af þeim hluta er stendur til endurfjármögnunar eldra láns, sbr. 24. gr. b. Sama gildir um bílalán, sbr. 24. gr. c og 24. gr. d, sbr.: <http://www.althingi.is/altext/141/s/0874.html>.

⁸³ Hluti af skuldbindingum íslenskra stjórnvalda við ESA í tengslum við endurreisn bankanna var m.a. að afnám stimpilgjalda yrði skoðað sérstaklega.

⁸⁴ Competition in Nordic Retail Banking, bls. 85.

⁸⁵ Fjármálaþjónusta á krossgötum, bls. 44.

⁸⁶ Competition in Nordic Retail Banking, bls. 86–87.

standast neytendalánalög og tilskipunina sem liggur þar að baki enda eru engar reglur að finna í tilskipuninni um töku lántökugjalda og það því í valdi íslenska löggjafans að ákveða hvaða reglur skuli gilda um kostnað við lántöku hér á landi.

4.2.1.4 Uppgreiðslugjald

Uppgreiðslugjöld teljast jafnframt til skiptikostnaðar. Uppgreiðslugjöld eru hugsuð til að bregðast við endurfjármögnunaráhættu lánveitanda þegar lántakandi greiðir lánið fyrir gjalddaga. Meginreglan er að neytanda er heimilt að standa skil á skuldbindingum sínum samkvæmt lánssamningi fyrir þann tíma sem umsaminn er. Árið 2008 var heimild lánastofnana til gjalddöku vegna uppgreiðslu láns fyrir tímamann þrengd með lögum nr. 63/2008 þannig að lánveitanda var ekki talið heimilt að krefjast uppgreiðslugjalds af „láni í íslenskum krónum með breytilegum vöxtum ef upphaflegur höfuðstóll var að jafnvirði 50 millj. kr. eða minna“. Skýrt skuli tekið fram í lánasamningi hvernig gjaldið er reiknað út og hvenær slíkur kostnaður fellur á. Í þeim tilvikum sem heimilt er að semja um uppgreiðslugjald, má fjárhæð gjaldsins að *hámarki vera það tjón sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar*. Lagabreyting þessi kom inn í kjölfar vinnu sem þáverandi viðskiptaráðherra lagði fram undir heitinu: „Ný sókn í neytendamálum“ þar sem farið var vítt og breitt yfir stöðu neytendamála en m.a. var ýmis gjaldtaka fjármálastofnana skoðuð og lagðar til breytingar.⁸⁷

Í 18. gr. nýrra neytendalánalaga er að finna breytingar á áður nefndu ákvæði um endurgreiðslu láns fyrir gjalddaga. Meginreglan verður áfram að neytandi getur greitt lán sitt upp fyrir gjalddaga en lánveitandi á rétt á því að fá sanngjarnar bætur, þ.e. að fá greidd uppgreiðslugjöld, sem byggir á hlutfægum grunni vegna kostnaðar sem lánveitandi hefur orðið fyrir.

Ákvæðið mælir fyrir um takmarkanir á álagningu þess gjalds, með þrens konar hætti:

- Uppgreiðslugjaldið má ekki fara yfir 1% af fjárhæð endurgreiðslu, ef lengri tími en eitt ár er á milli greiðslunnar og loka lánstíma samkvæmt samningi aðila.
- Ef eitt ár eða minna er eftir af samningstíma má uppgreiðslugjaldið ekki fara yfir 0,5% af fjárhæð endurgreiðslunnar.
- Uppgreiðslugjald má að hámarki vera sú vaxtafjárhæð sem neytandi myndi hafa greitt lánveitanda á tímabilinu frá greiðslu fyrir gjalddaga og til loka lánstíma samkvæmt samningi aðila.

Þá er í ákveðnum tilvikum bannað að krefjast uppgreiðslugjaldsvegna yfirdráttarheimildar, þegar lán ber breytilega vexti, ef ástæða uppgreiðslu er gjaldfelling láns og *ef uppgreiðsla nemur lægri fjárhæð en 1 millj. kr. á ársgrundvelli*.

Í dag fara viðskiptabankarnir þrír fram á 2% uppgreiðslugjald af fastvaxtatímabili óverðtryggðra húsnæðislána.⁸⁸ Samkvæmt ákvæðinu er ljóst að þeir sem veita neytendalán í atvinnuskyni munu ekki geta farið fram á núverandi uppgreiðslugjöld fyrir lán sem ber fasta vexti. Sú hlutfallstala myndi lækka úr hinu almenna 2% yfir í 1% ef lengra en ár er eftir af samningstímanum hjá bönkunum og að sama skapi myndi uppgreiðsluþóknun Íbúðalánasjóðs þurfa að lækka talsvert. Hafa ber í huga að ákvæðið er ekki afturvirk og myndi því aðeins gilda um lánasamninga sem gerðir eru eftir gildistöku laganna. Athygli vekur að ef uppgreiðslan nemur minna en 1 millj.kr. á ársgrundvelli er bannað að krefjast uppgreiðslugjalds. Taka skal fram að ákvæðið byggir á 17. gr. tilskipunar nr. 2008/48 og hefur í för með sér samræmingu innan Evrópska efnahagssvæðisins á reglum um

⁸⁷ Sjá inngangsorð. Ný sókn í neytendamálum, 2008. Ljóst er að framangreind heimild tekur *aðeins* til lána með *breytilegum vöxtum*. Það þýðir að lánastofnanir geta innheimt uppgreiðslugjald samkvæmt verðskrá hverju sinni af lánum með föstum vöxtum, sbr.:

http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/frettir/Ny_sokn_i_neytendamalum_skyrsla.pdf.

⁸⁸ Heimasiður Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka, skoðað 27. febrúar 2013.

takmarkanir á uppgreiðslugjaldi. Reglurnar eiga jafnframt að vera ófrávikjanlegar.⁸⁹ Í Finnlandi hafa sambærilegar reglur gilt um takmarkanir á uppgreiðslugjaldi húsnæðislána, eða frá árinu 1993, sbr. finnsku neytendalánalögin.⁹⁰

Mikilvægt er að árétta að samkvæmt gildissviði neytendalánalaga falla öll lán, stór jafnt sem smá, undir lögin. Í eðli sínu er hins vegar um ólíkar fjármálaafurðir að ræða, t.d. ef rætt er um lága yfirdráttarheimild eða húsnæðislán til allt að 40 ára. Ein af tillögum nefndarinnar er að sérstök löggjöf verði sett um húsnæðislán, en innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er nefnd að störfum vegna þess. Uppgreiðslugjöld eru á ýmsum húsnæðisveðlánum sem gerð voru fyrir árið 2008, t.d. á eldri lánnum hjá Íbúðalánasjóði og bönkunum. Nefndin býr ekki yfir upplýsingum um fjölda þeirra lána sem eru með ákvæði um uppgreiðslugjöld, hvorki húsnæðisveðlán né bílalan, nema í svörum Landsbankans við spurningu nefndarinnar um uppgreiðslugjöld var tekið fram að afsláttur væri veittur af eldri verðtryggðum lánnum með fasta vexti í dag.

Í Íslandsbanka er uppgreiðslugjald af óverðtryggðum húsnæðislánnum, með föstum vöxtum til þriggja ára, nú um 2% en hægt er að greiða lánið upp að þremur árum liðnum án uppgreiðslugjalds.⁹¹ Af óverðtryggðum húsnæðislánnum, með föstum vöxtum, í Landsbankanum getur neytandi aðeins greitt inn á lánið eða greitt það upp án uppgreiðslugjalds innan 30 daga frá endursetningu vaxta, en boðið er upp á fasta vexti til þriggja eða fimm ára. Á fastvaxtatímabilinu er hins vegar uppgreiðslu- og umframgreiðslugjald 2%.⁹² Sambærilegt fyrirkomulag er hjá Arion banka sem krefst 2% uppgreiðslugjalds af óverðtryggðum húsnæðislánnum á fastvaxtatímabilinu, en ekkert uppgreiðslugjald er á óverðtryggða láninu í 30 daga áður en vextir eru endurskoðaðir.⁹³ Í svörum Arion banka var tekið fram að gjaldið væri óháð tímalengd og fjárhæð.

Íbúðalánasjóður tekur sérstaka uppgreiðsluþóknun við innágreiðslur eða uppgreiðslur lána. Ef valin er lægri vaxtaþrósentanta en 4,2% þarf að greiða þóknun, en við 4,2% vexti er hægt að greiða upp lánið endurgjaldslaut. Þrósentanta uppgreiðsluþóknunarinnar er stigskipt.⁹⁴

Ekki er ljóst af hverju þrósentanta uppgreiðslugjaldsins ræðst eða hvort hún endurspeglar í raun endurfjármögnunaráhættu lánveitanda, en 2% virðist vera óháð upphæð lánsins og tímalengd. Það vekur ennfremur upp samkeppnislegar vangaveltur að hlutfallstalan fyrir gjaldið skuli vera sú sama milli bankanna þriggja, en kostnaður við fjármögnun banka á útláni vegna húsnæðisláns sem tekið er til 10 eða 30 ára kann að vera ólíkur. Þá er ekki ljóst hvort þrósentutalan endurspeglar að *hámarki það tjón sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar svo sem sagði í tíð eldri laga frá 2008*. Nefndinni er ekki kunnugt um það hvort sérstaklega hafi verið gengið úr skugga um af hálfu Neytendastofu hvort 2% uppgreiðslugjald bankanna endurspeglar þetta skilyrði laganna. Nefndin telur orðalag laga frá 2008 kveða fastar að orði, en samskonar vernd er að finna í 18. gr. nýrra neytendalánalaga sem segja að lánveitandi eigi rétt á að fá sanngjarnar bætur, uppgreiðslugjald, sem byggist á hlutlægum grunni vegna kostnaðar sem hann hefur orðið fyrir. Af óverðtryggðum lánnum með breytilega vexti er ekkert uppgreiðslugjald, enda ekki heimilt að lögum að taka uppgreiðslugjöld fyrir slík lán. Sama gildir um verðtryggð lán sem boðin eru með breytilegum vöxtum.

⁸⁹ Frumvarp til nýrra neytendalánalaga, sbr.: <http://www.althingi.is/alttext/141/s/pdf/0228.pdf>.

⁹⁰ Finnsku neytendalánalögin, sbr. 12. gr. 7. kafla laga nr. 38/1978. „Consumer Protection Act“.

⁹¹ Sjá heimasíðu Íslandsbanka: <http://www.islandsbanki.is/einstaklingar/lan/husnaedislan/overdtryggt-husnaedislan/>.

⁹² Sjá heimasíðu Landsbankans: <http://www.landsbankinn.is/einstaklingar/lan-og-fjarmognun/fasteignalan/overdtryggt-ibudalan/fastir-vextir/>.

⁹³ Sjá heimasíðu Arion banka: <http://www.arionbanki.is/einstaklingar/lan/ibudalan/overdtryggt-lan/>.

⁹⁴ Sjá heimasíðu Íbúðalánasjóðs: <http://www.ils.is/einstaklingar/ils-vedbref/uppgreidsluakvaedi/>.

Nefndin telur að nýtt ákvæði um uppgreiðslugjald feli í sér réttarbót fyrir neytendur. Nefndin ræddi það hins vegar að gera ætti að skilyrði að uppgreiðslugjald miðaði sannanlega við *tjón lánsveitanda* en í öllu falli gæti það ekki verið hærra en tiltekin prósentu af heildarfjárhæð, með tilliti til þess að flókið kann að reynast að sannreyna tjónið. Sú nálgun er einfaldari og neytendavænni. Að öðru jöfnu þyrfti lánveitandi engu að síður að rökstyðja uppgreiðsluþóknun með því að sýna fram á það tjón sem leiðir af því að lántaki greiði upp lánið fyrir lok samningstímans.

4.2.1.5 Skiptikostnaður vegna flutnings bankareikninga milli banka

Þegar fjallað er um skiptikostnað neytandans í þessu samhengi er um að ræða uppsögn á varanlegu samningssambandi og flutnings bankareiknings annað. Kostnaður getur bæði verið beinn kostnaður sem fellur til við að færa persónulega bankareikninga milli banka eða sá tími og fyrirhöfn sem það hefur í för með sér t.d. sökum þess að laun eru allajafna færð inn á reikning, millifærslur þriðja aðila og frá opinberum aðilum inn á reikninga o.s.frv. Þá kann einstaklingur að vera með yfirdrátt sem hinn nýi banki tekur yfir.

Ekki eru til samanburðarrannsóknir á skiptikostnaði vegna flutnings bankareikninga hér á landi. Fullkomnar aðstæður á markaði fjármálaþjónustu væru hins vegar að flutningurinn tæki stuttan tíma, litlar hindranir væru til staðar af hálfu bankanna þannig að allar nauðsynlegar upplýsingar væru veittar bæði af hálfu starfsmanna bankans og væru aðgengilegar t.d. á heimasíðu. Þá sæi nýi þjónustuveitandinn um nauðsynlegar aðgerðir eins og að opna og loka nýjum reikningum.

Færa má fyrir því rök að þriggja ára skilyrði um bindingu innstæðna vegna verðtryggðra innlánsreikninga leiði til þess að viðskiptavinir færa sig síður á milli banka eða innlánsstofnana í þessu tilviki. Vert er að benda á að íslenskar aðstæður eru sérstakar sökum mikillar verðtryggingar í hagkerfinu. Gildir það bæði um lánsfé og sparifé. Það leiðir af 2. gr. reglna Seðlabankans nr. 492/2001, um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár, að innlánsstofnunum er aðeins heimilt að taka á móti sparifé gegn verðtryggingu að hún sé bundin í 36 mánuði eða lengur. Hér verður að hafa í huga að aðgerðir hins opinbera takmarki ekki samkeppni og spurning hvort ástæða sé til að endurskoða framangreint lagaákvæði. Tekið skal fram að nefndin hefur ekki borið saman framkvæmd í öðrum löndum hvað varðar bindingu fjár á hávaxtareikningum.

Nefndin leitaði eftir gögnum, m.a. hvort fyrir lægi einhvers konar rannsókn eða samanburður vegna skiptikostnaðar hér á landi. Svo virðist sem engin rannsókn hafi farið fram á skiptikostnaði hjá viðskiptabönkum hér á landi. Hins vegar var framkvæmd samanburðarrannsókn á þjónustugjöldum banka og sparisjóða á Íslandi, Danmörku, Noregi og Svíþjóð árið 2004 og kom Ísland nokkuð vel út í þeim samanburði.⁹⁵ Margt hefur þó breyst á viðskiptabankamarkaði síðan þá, en af þeim þjónustuliðum sem skoðaðir voru hafa m.a. tékkar og símabankar nánast horfið af markaði.

Evrópska bankanefndin, European Banking Industry Committee, sem samanstendur af fjölda evrópskra samtaka á sviði bankamála lagði til meginviðmið sem bankar í aðildarríkjum Evrópusambandsins eiga að leggja til grundvallar þegar viðskiptamenn óska þess að skipta um bankareikning (e. Common Principles on Bank Accounts Switching).⁹⁶ Um er að ræða nokkurs konar verklagsreglur sem aðilar skuldbinda sig að fylgja við færslu reikninga á milli banka en markmiðið er að greiða fyrir hreyfanleika viðskiptavina.

Árið 2011 var gerð yfirgripsmikil rannsókn í aðildarríkjunum 27 á því hvort bankarnir fylgdu framangreindum verklagsreglum (einstaklingar fengnir sem skugganeytendur). Niðurstaða

⁹⁵ Hjalti Baldursson og Gunnlaugur Jónsson. Samanburður á þjónustugjöldum banka og sparisjóða á Íslandi, í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. GJ fjármálaráðgjöf. 2004.

⁹⁶ Sjá viðmiðin hér: <http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.

rannsóknarinnar sýndi að um 90% af þeim 403 einstaklingum sem fengnir voru til að skipta um bankareikninga höfðu erindi sem erfiði en aðeins 19% fengu afgreiðslu í samræmi við framangreindar verklagsreglur.⁹⁷ Spurt var m.a. hvort að upplýsingar um flutning væri að finna á heimasíðu bankanna, hvort að þjónustufulltrúar banka hefðu veitt nauðsynlegar upplýsingar um hvernig flutningur færi fram lið fyrir lið eða hvort upplýsingar hefðu verið afhentar t.d. í formi bæklinga eða annars lesefnis.

Nefndin lagði spurningalista fyrir viðskiptabankanna þrjá, þar sem m.a. var spurt hvort til væru verklagsreglur til að greiða fyrir flutningi reikninga milli aðila. Slíkar reglur eru til innanhúss að einhverju leyti hjá bönkunum en er ekki að finna á ytri vef bankans.

Á fundi nefndarinnar með Samtökum fjármálafyrirtækja var spurt hvort að samtökin hefðu sett siða- eða verklagsreglur (e. code of conduct) fyrir tilstilli bankanna til verndar neytendum á fjármálamarkaði. Slíkar reglur hafa ekki verið settar en ákveðin siðferðiviðmið á fjármálamarkaði voru sett árið 2011 af SFF sem unnin voru í samvinnu við aðildarfélag samtakanna. Þá kom fram í máli fulltrúa SFF að einhver aðildarfélaganna hefðu innleitt sínar eigin siðareglur.

4.3 Samanburðarverðsjá

Til þess að neytendur geti staðið vörð um sjálfstæði sitt á fjármálamarkaði og veitt samkeppnislegt aðhald þarf að gera þeim kleift að bera saman kostnað hjá mismunandi þjónustuaðilum á aðgengilegan máta. Opinberir aðilar geta stuðlað að aukinni neytendavernd á fjármálamarkaði með því að auðvelda neytendum þennan samanburð. Í dag er hægt að finna reiknivélar hjá helstu lánastofnunum og fá tilboð í tryggingar hjá vátryggingafélögum. Verð fyrir einstaka þjónustu er þó ekki jafn aðgengilegt.

Nefndin leggur til að komið verði á vefsíða sem hefur að meginmarkmiði að veita neytendum upplýsingar um kostnað á fjármálaþjónustu og auðvelda samanburð á milli fjármálafyrirtækja t.d. á húsnæðislánnum, tryggingum, sparnaði og verðbréfasjóðum svo eitthvað sé nefnt. Handhægt verði að bera saman sambærilegar vörur og upplýsingarnar verði settar fram á skýran og skiljanlegan hátt. Vefgáttin taki mið af sambærilegri síðu í Noregi, www.finansportalen.no. Síðan er rekin af Neytendaráðinu, (n. Forbrukerradet) í Noregi sem er sambærilegt Neytendasamtökunum hér á landi, sem var komið á fót með samstilltu átaki Fjármálaeftirlitsins, Neytendaumboðsins, Neytendaráðinu og fjármálaráðuneyti Noregs árið 2008.⁹⁸ Sambærilega síðu er að finna á Írlandi.⁹⁹

Fjallað verður frekar um slíka vefgátt síðar í tengslum við fyrirkomulag neytendamála meðal opinberra stofnana á sviði fjármálamarkaðar hér á landi.

4.4 Tillögur nefndarinnar

- **Afnám stimpilgjalda.** Nefndin telur afar mikilvægt að stimpilgjöld verði afnumin með öllu. Slík aðgerð dregur talsvert úr kostnaði neytenda og heimilanna við lántöku og

⁹⁷ The Final Report of a Consumer Market Study on Consumers experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching. bls. 26. Sjá: http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/switching_bank_accounts_report_en.pdf.

⁹⁸ Veitt var fjármagni sérstaklega til að styrkja neytendavernd á fjármálamarkaði til að opna slíka síðu. Hluti af verkefnum þáverandi ríkisstjórnar. Sjá nánar um síðuna og stofnun hennar á heimasíðu Finansportalen: <http://www.finansportalen.no/Forsiden/Om+Finansportalen>. Þess má geta að Finansportalen er líka á Fésbókinni: <http://www.facebook.com/pages/Finansportalen/146140562102386?sk=wall>.

⁹⁹ Í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar um samþykki á fyrstu endurskipulagningaráætlun fyrir Bank of Ireland*** voru sambærilegar skuldbindingar settar fram af hálfu Írlands. Sjá Annex II í þeirri ákvörðun, þar sem því var m.a. heitið að betrubæta vefsíðuna www.itsyourmoney.ie til að veita betri upplýsingar um bankaafurðir. Írsla neytendaverndarsíðan: <http://www.nca.ie/>.

eykur ennfremur hreyfanleika viðskiptavina á hinum almenna viðskiptabankamarkaði. Þar með er stuðlað að aukinni samkeppni á fjármálamarkaði.

- **Bann við innheimtu lántökugjalda umfram vexti af neytendalánnum.** Lántökukostnaður er yfirleitt föst hlutfallsleg tala óháð lánsfjárhæð (1%) en endurspeglar ekki kostnað við lántökuna. Með lántökukostnaði er átt við þóknun og önnur gjöld sem neytandi þarf að greiða lánveitanda í tengslum við lánsamninginn.
- **Uppgreiðslugjöld takmörkuð** þannig að þau miði sannanlega við endurfjármögnunaráhættu lánveitanda.¹⁰⁰
- **Samanburðarverðsjá á fjármálamarkaði.** Sett verði á fót heimasíða þar sem allar upplýsingar um fjármálaþjónustu eru veittar á skýran og aðgengilegan máta. Auðvelt verði að bera saman fjármálaafurðir, svo sem vegna húsnæðislána, sparnaðar, váttrygginga o.s.frv. Slíkt tíðkast í nágrennaríkjum okkar. Slík samanburðarverðsjá skal vera rekin á vegum nýs embættis umboðsmanns neytenda. Samanburðarverðsjá eykur samkeppni og aðhald neytenda gagnvart fjármálastofnunum.
- **Auka vöruúrval á húsnæðismarkaði.** Önnur lánaform þarf að bjóða upp á, t.d. vaxtalán (e. interest only loans) og mögulega lán með verðtryggingarpaki þannig að lán hækki ekki yfir fyrirfram umsamin mörk, og áhættunni af verðbólguþykningu sé þannig dreift milli lánveitanda og lántakanda. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra gefi út sérstök tilmæli eða hvetji aðila á húsnæðislánamarkaði að **bjóða upp á fleiri tegundir lána.**
- **Ítarleg rannsókn á bankamarkaði.** Samkeppni á bankamarkaði er ábótavant, einkum á húsnæðislánamarkaði. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti beiti sér fyrir rannsókn á bankamarkaði, m.a. samanburði á gjaldtöku fjármálafyrirtækja á Norðurlöndunum og öðrum nágrennaríkjum okkar. Samhliða þeirri rannsókn er mælt til að:
 - Samkeppniseftirlitið og nýtt embætti umboðsmanns neytenda taki til sérstakrar skoðunar uppgreiðslugjald bankanna á fastvaxta húsnæðislánnum sem nú er 2%. Samkeppniseftirlitið og síðar nýtt embætti umboðsmanns neytenda kanni sérstaklega hvort núverandi uppgreiðslugjald endurspeglar í raun þann kostnað sem lánveitandi verður fyrir vegna uppgreiðslunnar, líkt og lög mæla fyrir um.
 - Þá er lagt til að Samkeppniseftirlitið rannsaki skiptikostnað vegna allra fjármálaafurða, þ.m.t. bankareikninga og lána, hér á landi. Komið verði á samstarfi við Norðurlöndin um slíka rannsókn sambærilegri þeirri sem var framkvæmd 2005 (m.a. FIT-kostnaður, gjald fyrir notkun á hraðbönkum, hagnaður vegna þjónustugjalda og lántökukostnaðar, seðilgjöld, t.d. rafræn, o.s.frv.).

100 Nefndin leggur til að gengið verði lengra en gert er í núverandi neytendalánalögum.

5 Lög og reglur er varða neytendavernd á fjármálamarkaði

Réttarreglur á sviði neytendaréttar eru bæði af allsherjarlegum og einkaréttarlegum toga, en skilin þar á milli eru býsna óglögg þegar kemur að neytendaréttarlöggjöfinni. Helgast það m.a. af því að algengt er að sett séu lög sem fjalla um samskipti neytenda við viðsemjandann sinn sem eru þá einkaréttarlegs eðlis, en opinberum aðila er falið að sinna eftirliti með lögunum og honum veittar heimildir til að grípa til úrræða ef ekki er farið að lögunum. Viðskiptalífið hefur verið í örri þróun undanfarna áratugi, einkum á árunum fyrir hrun, sem hefur leitt til aukins framboðs flókinna vöru og þjónustu sem neytendur eiga gjarnan erfitt með að henda reiður á. Þá hafa viðskiptahættir orðið fjölbreyttari og flóknari og á það sérstaklega við um fjármálaþjónustu.

Opinberu eftirliti á sviði neytendamála er komið á sökum þess að erfitt getur verið fyrir hinn almenna neytanda að fylgjast með réttarstöðu sinni í hinum margvíslegu viðskiptum, og hið sama gildir um að framfylgja rétti sínum með hefðbundum hætti fyrir dómi.¹⁰¹ Neytendaréttur sem fjallar um réttarstöðu neytenda og neytendaviðskipti tilheyrir því báðum réttarsviðum sem skarast talsvert, ekki síst í opinberri umræðu. Þar gæti gjarnan misskilnings um hlutverk opinberra aðila í að framfylgja neytendavernd hér á landi. Mikilvægt er að hafa í huga að opinberir aðilar skera ekki úr um ágreining sem er einkaréttarlegs eðlis.¹⁰²

EES-samningurinn hefur mikil áhrif á fjármálaþjónustu hér á landi og óhætt að segja að flest lög á sviði fjármálamarkaðar séu tilkomin vegna innleiðingar gerða Evrópusambandsins. Meginmarkmið ESS-samningsins er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum samkvæmt því sem segir í 1. gr. samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Samkvæmt 1. gr. er Ísland skuldbundið til að viðhafa frjálsa fjármagnsflutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins sem er hluti af fjórfrelsinu svokallaða, en fjórfrelsið setur innlendra lagasetningu um neytendavernd talsverð takmörk.

Um neytendaréttarlöggjöf á fjármálamarkaði hér á landi gildir því hið sama og gildir um aðrar gerðir á sviði fjármálamarkaðar, hún er að mestu byggð á grunni evrópskra réttarreglna. Engu að síður er staðreyndin sú að ákveðna heildarsýn skortir á málaflökkinn, en tilhneigingin hefur verið sú að setja reglur á tilteknum sviðum þar sem sérstök þörf hefur verið á lagasamræmingu. Það veldur því að neytendalöggjöf Evrópusambandsins er nokkuð brotarkennd, sem endurspeglast í nokkuð brotarkenndri neytendalöggjöf hér á landi, ekki síst á sviði fjármálaþjónustu.¹⁰³ Hin brotarkennda löggjöf hefur að hluta valdið því að eftirlit skiptist á milli stofnana, en í einhverjum tilvikum má telja að það færi betur á einni hendi.

Á síðastliðnum árum hefur löggjöf Evrópusambandsins á sviði neytendaréttar sætt talsverðri endurskoðun. Helgast það m.a. af því að aðildarríkjunum hefur fundist vera skortur á neytendavernd líkt og efnahagshrunið leiddi svo glögg í ljós. Grundvallarreglur evrópsks samningaréttars hafa jafnframt verið í smíðum en samningarétturinn er nátengdur neytendalöggjöfinni. Aukin áhersla er lögð á einsleitni á innri markaði með tilliti til neytendaverndar þannig að neytendur hafi trú og traust á innri markaði Evrópusambandsins. Einfaldað regluverk dregur ennfremur úr réttaróvissu á þessu sviði. Neytendatilskipanir sambandsins hafa hingað til verið svonefndar lágmarkstilskipanir, þ.e. kveðið á um tiltekna lágmarksvernd neytenda, en að undanfögnu hefur sambandið skipt um gír og færst í áttina að hámarkssamræmingu á sviði neytendaréttar. Það þýðir að aðildarríkin, EES-löndin í tilviki

¹⁰¹ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Neytendaréttur*, bls. 22.

¹⁰² Sem dæmi má nefna að opinberir aðilar sem fara með neytendavernd geta ekki ógilt samning milli neytanda og lánastofnunar. Í því tilviki þarf viðkomandi lántaki/neytandi að fara með samninginn fyrir dóm telji hann að ógildingarástæður samningaréttar kunni að eigi við, en nánar verður fjallað um það í sérstökum kafla er varðar neytendaákvæði samningalaga.

¹⁰³ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Neytendaréttur*, bls. 23.

Íslands, mega lítið sem ekkert bregða frá efnisreglum tilskipananna. Um þetta ríkir hins vegar ekki einhugur innan sambandsins. Þessi þróun evrópskra neytendaréttartilskipana í þessa áttina þýðir einfaldlega að íslenskri lagasetningu á sviðinu verða settar þrengri skorður en áður.¹⁰⁴

Nefndin telur mikilvægt að áréttu að meginreglan hvað varðar stefnu Evrópusambandsins (ESB) í neytendamálum er byggð á 169. gr. stofnsáttmála þess sem segir að löggjöf ESB setji lágmarksverndarreglur og að aðildarríki geti veitt *betri vernd* til handa neytendum ef þau kjósa svo. Í 4. mgr. sömu greinar kemur skýrlega fram að ráðstafanir samþykktar af Evrópuþinginu og -ráðinu til að auka á neytendavernd skulu ekki koma í veg fyrir að einstök aðildarríki viðhaldi eða taki upp strangari verndarráðstafanir, að því marki sem þær ráðstafanir eru samrýmanlegar sáttmálanum. Af orðalagi ákvæðisins fær nefndin vandséð hvernig ESB geti hnikað við aðildarríkjum ef þau ákveða að veita neytanda betri rétt. Að sama skapi fær nefndin ekki séð að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gæti hnikað við Íslandi ef stefna stjórnvalda og aðgerðir væru að veita betri rétt til handa neytendum á sviði fjármálaþjónustu en tilskipanir ESB mæla fyrir um, á grunni sjónarmiða um allsherjarsamræmingu, einmitt í ljósi þeirrar meginreglu Evrópusambandsins um lágmarksvernd sem birtist í 169. gr. sáttmálans. Í því samhengi er vert að áréttu að engin eining ríkir um allsherjarsamræmingu innan ESB. Stefna EES-ríkjanna og hér á landi er áfram hin blandaða aðferð með þeim hætti að lágmarkssamræming sé meginreglan eins og verið hefur.¹⁰⁵

EES-réttur er varðar sérstaklega neytendavernd á fjármálamarkaði er innleiddur hér á landi með eftirfarandi hætti:

Tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendaskilmálum.	36. gr. a–d laga um samningagerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936, lög nr. 14/1995.
Tilskipun 2002/65/EB um fjarsölu á fjármálaþjónustu fyrir neytendur.	Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu nr. 33/2005.
Tilskipun 98/6/EB um neytendavernd er varðar upplýsingar um verð á vöru sem boðin er neytendum.	Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og reglugerðir settar með stoð í lögnum.
Tilskipun 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda.	Lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001.
Tilskipun 2008/48/EB um neytendalán.	Lög um neytendalán frá 18. mars. 2013, taka gildi 1. september 2013.
Tilskipun 87/102/EBE um neytendalán.	Lög um neytendalán nr. 121/1994 til 1. september 2013.
Tilskipun 2005/29 um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum.	Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og reglugerðir settar með stoð í lögnum.

Heildstæða löggjöf á sviði neytendamála skortir. Fyrir hinn almenna neytanda er neytendarétturinn heldur óaðgengilegur og ekki allskostar skýr m.a. vegna þess hversu

¹⁰⁴ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Neytendaréttur*, bls. 24.

¹⁰⁵ Hér má vísa til skýrslu utanríkisráðherra á þskj. 590, 135. löggjafarþingi 2007–2008, bls. 22. Sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0590.html>. Vert er einnig að benda á skýrslu utanríkisráðherra á 140. löggjafarþingi 2011–2012 þar sem segir á bls. 38: „EES-samningurinn hefur reynst bæði umfangsmeiri og dýpri en flesta grunaði á upphafsdögum EES-samstarfsins. Annars vegar hefur stóraukið löggjafarvald færst til Evrópuþingsins, auk þess sem ráð Evrópusambandsins er í raun orðið mun virkara í öllu löggjafarstarfi en áður var. Þessar breytingar, sem miða allar í lýðræðisátt innan ESB, þýða hins vegar mun takmarkaðri aðkomu EFTA-ríkjanna að löggjafarstarfinu, þar sem aðkoma þeirra samkvæmt EES-samningnum einskorðast við nefndir framkvæmdastjórnarinnar.“

brotakennd löggjöfin er. Lausnin gæti verið fölginn í því að setja heildstæða löggjöf á sviði neytendamála sem tæki þá ekki aðeins til fjármálamarkaðarins heldur myndaði almennan ramma. Í skýrslu lagastofnunar frá árinu 2008 er varðar stöðu neytendamála segir: „Slík lög gætu t.d. haft að geyma skilgreiningu á hugtakinu neytandi, auk tiltekinna grunnreglna á sviði neytendaréttar (t.d. að vafa um efni samnings eða önnur atvik skuli skýra neytenda í hag, að ekki megi semja sig undan þeirri sérstöku vernd sem neytendum er veitt í lögnum o.s.frv.). Lögin hefðu svo að geyma tilvísanir í þau sérlög sem gilda um einstakar tegundir neytendaviðskipta, t.d. lög um neytendakaup, þjónustukaup, neytendalán o.s.frv. Þá hefðu slík lög einnig að geyma ramma utan um þau úrræði sem standa neytendum til boða.“¹⁰⁶ Nefndin vill þó áréttta að regluverk á sviði neytendaréttar er býsna gott þrátt fyrir að það sé brotakennt.

Í samræmi við þá heildarendurskoðun sem skýrsla þessi leggur til grundvallar er varðar opinbert eftirlit með neytendamálum á sviði fjármálamarkaðar gæti það farið saman við þá vinnu að marka slíka heildarlöggjöf. Neytendur hefðu þá upphafspunkt og sýn yfir sviðið sem vísi áfram á tiltekinn efnisrétt eftir hvaða viðskipti liggja fyrir hverju sinni.

Í umfjöllun um löggjöf neytendaréttarins á sviði fjármálamarkaðar verður löggjöfinni skipt milli einkaréttar og opinbers réttar. Einkum verður litið til þess sem tengist neytendalánnum og lagðar til lagabreytingar ef þurfa þykir til að styrkja stöðu neytenda. Sú afmörkun, eins og áður hefur komið fram, er vandmeðfarin enda má finna ýmis ákvæði af neytendaréttarlegum toga víðsvegar í löggjöfinni.

5.1 Neytendavernd á sviði einkaréttar

5.1.1 Hugtakið neytandi

Hugtakið *neytandi* er ekki einhlítt eða að fullu samræmt á sviði neytendaréttar hér á landi. Ólíkar skilgreiningar er að finna í löggjöf og hún því nokkuð brotakennd. Þó má segja að ef litið er nokkuð heildstætt yfir þá fjölmörgu lagabálka sem taka á neytendamálum er neytandi að meginstefnu, einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi sem ekki varða atvinnu hans.¹⁰⁷

Sammerkt er með öllum neytendahugtökum Evrópuréttarins að aðeins einstaklingar geta talist til neytenda og fyrirtæki og lögpersónur falla ekki undir skilgreininguna. Evrópudómstóllinn gaf í sameinuðum málum C-541/99 og C-542/99 *Idealservice* skýra túlkun á hugtakinu neytandi. Samkvæmt dóminum er neytandi alltaf einstaklingur og verður hugtakinu ekki gefin víðari merking í skilningi Evrópuréttar.

Neytandi á fjármálamarkaði er ekki skilgreindur á annan hátt en gildir um neytendarétt almennt að því undanskildu að háttsemi neytandans afmarkast við að keypt sé eða leitað eftir þjónustu á fjármálamarkaði. Fjármálaþjónusta er samkvæmt 4. gr. laga nr. 33/2005, um fjarsölu á fjármálaþjónustu, skilgreind sem móttaka endurgreiðanlegra fjármuna, útlánastarfsemi, greiðsluþjónusta, gjaldeyrisþjónusta, eignaleiga, útgáfa og umsýsla greiðslukorta, útgáfa og umsýsla rafeyris, viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga, samningar um váttryggingar, samningar um lífeyri og önnur fjármálaþjónusta. Upptalin starfsemi er eftirlitsskyld samkvæmt lögum um opinbert eftirlit, sbr. 2. gr. laga nr. 97/1998, og í flestum tilvikum leyfissskyld starfsemi annaðhvort fjármálaþjónusta, skv. 3. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálaþjónustu, eða váttryggingafélaga, sbr. lög nr. 56/2010.

¹⁰⁶ Eiríkur Jónsson og Ása Ólafsdóttir. „*Stæða neytendamála á Íslandi*. Skýrsla lagastofnunar. bls. 218.

¹⁰⁷ Hugtakið er skilgreint með þeim hætti m.a. í 3. gr. laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nr. 57/2005 og 4. gr. samkeppnislaga. Sambærileg skilgreining er í 4. gr. laga nr. 33/2005, um fjarsölu á fjármálaþjónustu.

Hugtakið neytandi er nokkuð víðtækara í 21. tölul. 9. gr. laga nr. 56/2010, um váttryggingarstarfsemi, en þar segir að neytandi sé „[e]instaklingur eða lögaðili sem nýtur váttryggingarverndar eða á sérstakra hagsmuna að gæta vegna frumtrygginga.“

Nefndin telur að rétt sé að hugtakið neytandi eigi í ákveðnum tilfellum að geta náð yfir hóp eða félagsskap einstaklinga, t.d. ákveðnar lögpersónur, nokkurs konar hóp neytenda, og má þar helst nefna húsfélög, íþróttafélög eða annan félagsskap sem er stofnaður um hagsmuni sem í einhverjum tilvikum geta talist til atvinnurekstrar.¹⁰⁸ Í Danmörku hefur neytendahugtakið hingað til náð til lögpersóna og var það áréttað sérstaklega við breytingu dönsku samningalaganna árið 1994 og þess getið að þótt aðeins einstaklingar féllu undir hugtakið samkvæmt Evrópurétti þá væri aðeins um lágmarksvernd að ræða og ekkert því til fyrirstöðu að einstök aðildarríki veittu neytendum ríkari vernd.

5.1.2 Lög um neytendalán

Frá árinu 1993, eða í um það bil 19 ár, hafa verið í gildi lög nr. 121/1994, um neytendalán, með áorðnum breytingum.¹⁰⁹ Fyrir setningu laganna voru ekki í gildi almenn lög um lánaviðskipti almennings eða afborgunarkaup. Tilgangur lagasetningarinnar var aðlögun íslenskrar löggjafar að reglum ESB á sviði neytendamála í tilefni aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Þær tilskipanir sem hafðar voru til hliðsjónar við gerð frumvarpsins eru tilskipanir ráðs Evrópubandalaganna nr. 87/102/EBE og 90/88/EBE.

Á meðan nefndin var að störfum samþykkti Alþingi ný lög, nr. 33/2013, um neytendalán sem taka gildi 1. september nk. Líkt og gildandi lög taka þau til lánasamninga sem lánveitandi gerir við neytendur í atvinnuskyni og fela í sér aðlögun að löggjöf Evrópusambandsins.

Með nýju neytendalánalögunum og reglugerðum settum með stoð í þeim verður tilskipun Evrópusambandsins nr. 2008/48/EB innleidd í íslenskan rétt. Ákvæði tilskipunarinnar eru samkvæmt efni hennar ófrávíkjanleg þar sem hún kveður á um hámarks samræmingu (e. full harmonisation) og á það þar á meðal við um álagningu uppgreiðslugjalda lána, en sá þáttur sem erfiðast reyndist að ná samstöðu um innan aðildarríkja ESB voru gjöldin. Hendur Íslands eru því bundnar við þá reglu um töku uppgreiðslugjalds er tilskipunin mælir fyrir um. Að mati nefndarinnar er þó ekki ljóst hvort útilokað sé fyrir löggjafann að mæla fyrir um *betri rétt* neytenda við álagningu uppgreiðslugjalda í lánasamningum óháð markmiði tilskipunarinnar um hámarks samræmingu. Nefndin vísar þar til meginreglu neytendaréttar Evrópusambandsins sem birtist í 169. gr., sem mælir fyrir um að stefna og löggjöf sambandsins hafi að geyma lágmarksvernd en aðildarríkjum sé í lófa lagið að ganga lengra og veita betri rétt samrýmist það sáttmálanum að öðru leyti.

Gildandi neytendalánalög taka einnig til húsnæðislána, líkt og í tíð eldri laga, þó að tilskipun nr. 2008/48/EB geri það ekki. Um gildissvið laganna segir í frumvarpinu:

Frumvarpið fylgir gildissviði tilskipunar 2008/48/EB að mestu leyti, þó eru fasteignalán og lán að fjárhæð undir 200 evrum og yfir 75.000 evrum ekki undanskilin gildissviði frumvarpsins líkt og tilskipunin gerir ráð fyrir. Aðildarríkjum er frjálst að fella fleiri tegundir lánssamninga undir gildissvið landslaga er innleiða tilskipun 2008/48/EB og er í frumvarpi þessu lagt til að það verði gert.

¹⁰⁸ Í bókinni *Neytendaréttur* eftir Ásu Ólafsdóttir og Eirík Jónsson segir: „Samandregið þá er nokkur blæbrigðamunur á neytendahugtakinu í íslenski löggjöf, þó að efnismunur hinna ólíku framsetninga sé ef til vill lítil. Lögin miða nánast öll við að um einstakling sé að ræða en dómstólar og úrskurðaraðilar hafa haft tilhneigingu til að beita lögunum einnig um lögpersónur. Ætla verður að þeir telji sér heimilt að beita neytendalöggjöfinni um hópa neytenda, líkt og húsfélög, og raunar má finna dæmi um að neytendalögum hafi verið beitt um viðskipti sem virðist býsna fjarri dæmigerðum neytendaviðskiptum.“¹⁰⁸ Þar sem þeir dómur sem vísað er í eru á sviði þjónustukaupa verður ekki fullyrt að það eigi við um hugtakið neytandi á fjármálamarkaði.

¹⁰⁹ Lögin tóku fyrst gildi 1. október 1993 og þá með laganúmerið 30/1993. Eftir að allnokkrar breytingar voru framkvæmdar á lögunum árið eftir gildistöku þeirra voru þau endurútgefin og hlutu þá laganúmerið 121/1994.

Frá árinu 2000, þegar lögum nr. 121/1994 var breytt með lögum nr. 179/2000, hafa fasteignalán fallið undir lög um neytendalán. Á sama tíma var tekið út ákvæði um undanþágu vegna lánessamninga að hærri fjárhæð en 1.500.000 kr. Þessar breytingar hafa gefið góða raun og er lagt til að fasteignalán falli innan gildissviðs frumvarps þessa og ekkert hámark verði á fjárhæðum lána.

Lánessamningar vegna kaupa á fasteign eru undanþegnir gildissviði tilskipunar 2008/48/EB. Í 14. lið formálsorða tilskipunarinnar segir að fasteignalán séu undanskilin sökum sérstaks eðlis slíkra lánessamninga án þess að það sé útskýrt nánar, en innan Evrópusambandsins hafa lengi verið hugmyndir um setningu sérstakra reglna um fasteignalán, sér í lagi vegna kaupa neytenda á íbúðarhúsnæði. Hinn 31. mars 2011 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram drög að tilskipun um lánasamninga vegna kaupa á íbúðarhúsnæði sem nú eru til umræðu innan sambandsins. Samkvæmt drögum verða reglur um starfsemi þeirra sem lána til íbúðakaupa hertar og kröfur til slíkra aðila samræmdar. Verði tilskipunardrögin samþykkt lítt breytt verður nauðsynlegt að endurskoða og samræma það regluverk hér á landi sem um veðlán vegna íbúðarkaupa, eða -bygginga, gildir. Er í raun þegar farið að hefja undirbúning slíkrar endurskoðunar í atvinnuvega- og nysköpunarráðuneytinu.¹¹⁰

Ný lög um neytendalán fela í sér ýmsar breytingar og má þar helst nefna kröfu um framkvæmd lánshæfis- og, ef við á, greiðslumats og aukin upplýsingaskylda lánveitenda áður en lánessamningur er gerður. Hins vegar má nefna að ekkert ákvæði er að finna í frumvarpinu sem svipar til 14. gr. eldri laga um einkaréttarleg áhrif þess að upplýsingaskylda laganna sé ekki virt af lánveitanda. Þá er ekki gert ráð fyrir einkaréttarlegum áhrifum þess ef ákvæðum frumvarpsins er almennt ekki fylgt, aðeins er fjallað um að neytendur geti skotið ágreiningi er varðar fjárhagslegar kröfur og einkaréttarlega hagnun til tengda neytendalánnum til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálfyrirtæki, sbr. 33. gr. Dómstólam er eftir sem áður fallið að taka afstöðu til þess hver áhrifin eru á gildi lánasamningsins ef reglur kunna að hafa verið brotnar, og þá væntanlega með hliðsjón af reglum samningaréttarins. Nefndin ræddi talsvert hvort að lögin ættu að geyma reglur um hvernig ætti að fara með ef brotið er gegn lögnum. Niðurstaðan var sú að það kynni að vera þungt í vöfum að mæla fyrir um einkaréttarleg áhrif á samninginn þar sem það er afar atviksbundið hversu alvarlegt brot er á formreglunni hverju sinni. Sökum tímaskorts gat nefndin ekki skoðað þennan þátt með ítarlegum hætti en bendir á að rétt væri að skoða löggjöf nágrannaríkjanna hvað þetta varðar.

Að sama skapi er reglum um gjaldtöku vegna greiðslu fyrir gjalddaga (uppgreiðslugjald) breytt með lögnum og heimtu slíkra gjalda þrengri stakkur sniðinn en áður, sbr. 18. gr. Með lögum nr. 62/2008 sem breyttu lögum nr. 121/1994, um neytendalán, voru hins vegar lögfestar takmarkanir á heimild lánveitanda til að krefjast uppgreiðslugjalds í fyrsta sinn, en vísast til umfjöllunar í skýrslunni um skiptikostnað lána hvað varðar útfærslu þess.

Frumvarp til nýrra laga um neytendalán var lagt fram í þrígang, fyrst á 139. löggjafarþingi áður en það var samþykkt í mars síðastliðnum. Ýmsar breytingar voru gerðar á frumvarpinu á því tímabili og í meðförum þingsins sem telja má til batnaðar. Þar ber helst að nefna að komin eru í frumvarpið sérstök viðurlagaákvæði til handa Neytendastofu en ekki aðeins vísað til þeirra úrræða sem Neytendastofa hefur samkvæmt lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Að auki var sett hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar á neytendalánnum og má hún ekki nema meira en 50% af lánsfjárhæð að viðbættum stýrivöxtum. Til frekari skýringar skal áréttað að vextir eru innifaldir í árlegri hlutfallstölu kostnaðar.¹¹¹

110 Þskj. 228. 141. löggjafarþing 2012–2013. Frumvarp til laga um neytendalán. Óbirt. Sjá: <http://www.althingi.is/altext/141/s/0228.html>.

111 Árleg hlutfallstala kostnaðar er skilgreind í 5. gr. sem heildarlántökukostnaður, lýst sem árlegum hundruðshluta af heildarfjárhæð láns þess sem veitt er og reiknað út í samræmi við ákvæði 21. gr.

Ákvæði bannar í reynd „okurvexti“ í neytendalánum og hefur þau áhrif að hömlur eru settar á getu smálánafyrirtækja til innheimtu hárra okurvaxta. Í þessu samhengi er vert að nefna að um helmingur af 27 aðildarríkjum Evrópusambandsins hefur í löggjöf sinni ákvæði um hámarksvexti. Finnar hafa lagt fram frumvarp sem kveður á um hámarksvexti á smálánum og Danir hafa tilkynnt að þeir ætli sér slíkt hið sama. Í Norður-Ameríku er sömu sögu að segja, í Kanada hefur verið sett 60% hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar og í 35 fylkjum Bandaríkjanna hafa verið settar reglur um smálánastarfsemi sem taka til ýmissa skilyrða, svo sem vaxta og gjalda.¹¹²

Sérstaklega var óskað eftir umsögnum Fjármálaeftirlitsins, Samkeppniseftirlitsins og Seðlabanka Íslands vegna framangreinds atriðis. Í almennum athugasemdum frumvarps til nýrra laga um neytendalán kemur fram að samkvæmt fyrrgreindum umsögnum sé ekki að finna skýra afstöðu gegn því að ákvæði um hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar verði leidd í lög, þó í þeim væri bent á almenn sjónarmið um samkeppni og samningafrelsi. Samkeppniseftirlitið áleit með hliðsjón af samkeppnislögum að því sé skylt að hvetja löggjafann til þess að skoða fyrst aðrar lausnir en þær sem lúta að höftum á frjálsa verðmyndun á markaði sé þess nokkur kostur. Fjármálaeftirlitið bendir á að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu geti talist hafa í för með sér nægilega vernd fyrir lántakendur þannig að ákvæði um hámarksvexti þurfi ekki að koma til að auki. Seðlabanki Íslands kemst að því í umsögn sinni að reglur er varða ýmsar takmarkanir og skilyrði tengd smálánum muni hafa jákvæð áhrif út frá sjónarmiðum neytendaverndar án þess að hafa slæmar afleiðingar fyrir fjármálakerfið.¹¹³ Nefndin tekur undir mat Seðlabankans. Okurvextir hafa verið bannaðir nánast frá upphafi tímatsins, þá eru ekki uppi sjónarmið sem réttlæta töku okurvaxta og kostnaðar, sérstaklega þegar sýnt hefur verið með rannsóknum erlendis frá að ungmenni í öllum launþrepum og atvinnulausir taki smálán frekar en aðrir, en um þetta er frekar fjallað í almennum athugasemdum frumvarpsins.

Samkvæmt tillögu efnahags- og viðskiptanefndar var samþykkt að við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, þegar lánssamningur heimilar verðtryggingu, skuli miðað við ársverðbólgu, þ.e. 12 mánaða verðbólgu, eins og hún er uppgefin af Hagstofu Íslands.¹¹⁴ Áður en lögin tóku gildi var talið heimilt að miða greiðsluáætlun verðtryggðra lána við 0% áætlaða verðbólgu. Bent skal á að fyrir dómstólum er mál sem reynir á þetta. Þó fallast megi á að enginn geti spáð fyrir um verðbólgu til lengri tíma, og þar með um breytingar á verðtryggðum lánum, er mun betri visbending um raungreiðslur frá einum tíma til annars að miða við ársverðbólgu eða jafnvel til 10 ára en að miða við 0%, sem er óraunhæft viðmið miðað við íslenskar aðstæður.

Afleiddar reglugerðir er fylgja skulu lögnum hafa ekki verið gefnar út en mun sú vinna langt komin. Meðal annars ber að kveða nánar um framkvæmd greiðslumats og lánshæfismats í þeim. Mikilvægt er að þær verði tilbúnar við gildistöku laganna 1. september nk..

Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar hefur verið skipuð nefnd af hálfu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sem semja á sérstakt frumvarp sem tekur til húsnæðislána. Þær forsendur sem nefndin vinnur eftir er m.a. að veiting veðlána vegna íbúðakaupa sé starfsleyfis skyld starfsemi og búi yfir þeim fjárhagslega styrk sem lög um fjármálaafyrirtæki geri kröfu um. Þá verði sett þak á lánshlutfall, sérstakar reglur um uppgreiðsluheimildir og hámark leyfilegs kostnaðar vegna uppgreiðslu, lánsveð verði óheimil og sérákvæði verði mögulega sett um skattlagningu lánssamninga, þ.e. stimpilgjöld o.s.frv. Nefndin telur það til mikilla bóta að sett verði sérstök lög er taki aðeins til húsnæðislána enda eru húsnæðislán og

¹¹² Þskj. 228. 141. löggjafarþing 2012–2013. Frumvarp til laga um neytendalán. Óbirt. Sjá: <http://www.althingi.is/alttext/141/s/0228.html>.

¹¹³ Sama heimild.

¹¹⁴ Þskj. 1060. 141. löggjafarþing 2021–2013. Nefndarálit um frumvarp til laga um neytendalán frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar. Óbirt. Sjá: <http://www.althingi.is/alttext/141/s/1060.html>.

önnur neytendalán, sem eru smávægilegar fjárhæðir í samanburði við húsnæðislán, gjörólíkar fjármálaafurðir. Telur nefndin að í því frumvarpi sé markmiðið að fasteignalán verði að meginstefnu með þeim hætti að fasteignin er ein sett að veði, án sjálfskuldarábyrgðar (að minnsta kosti stórt hlutfall lánsins).¹¹⁵

5.1.2.1 Eftirlit á grundvelli neytendalánalaga

Neytendastofa sinnir lögbundnu eftirliti með lögum um neytendalán og neytendur geta kvartað til stofnunarinnar telji þeir háttsemi fjármálastofnana ólögmeða. Neytendastofa leysir hins vegar ekki úr einkaréttarlegum ágreiningi heldur lúta heimildir hennar að því að rannsaka viðkomandi aðila og eftir atvikum leggja á hann viðurlög telji Neytendastofa hann brotlegan við lög. Neytendur verða að leita til dómstóla með einkaréttarlegar kröfur sem þeir telja sig eiga vegna lánaviðskipta, en þeim er einnig unnt að leita til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Árið 2009 höfðu málsóknir á grundvelli þágildandi laga um neytendalán ekki verið áberandi. Í kjölfar efnahagshrunsins hér á landi og þeirra álitamála sem hafa komið í tengslum við lánveitingar, einkum húsnæðislána og bílalána, hefur í auknum mæli reynt á neytendalánalög, nr. 121/1994. Það stafar m.a. af því að aðilar byggja í auknum mæli málalíbúnað sinn á þeim fyrir dómi. Frekar verður fjallað um dómaframkvæmd Hæstaréttar og héraðsdóms í sérstökum kafla síðar.

Neytendastofu eru fengnar með lögum tilteknar valdheimildir til að tryggja framfylgni neytendalánalaga en fjallað verður um tegundir valdheimilda, t.d. eins og stjórnvaldssektir og úrræði Neytendastofu í sjötta kafla. Þó ber að taka fram að í meðförum þingsins á frumvarpinu var ákveðið að setja sérstakt ákvæði inn í lögum sem mælir fyrir um heimild Neytendastofu til beitingu stjórnvaldssekta, í stað þess að vísa aðeins til úrræða á grundvelli laga nr. 57/2005. Mörg laganna á málefna sviði Neytendastofu vísa til laga nr. 27/2005 í tengslum við úrræði Neytendastofu og málsmeðferð en IX. kafli laga þeirra fjallar um viðurlög og fleira sem Neytendastofa getur beitt. Álagning stjórnvaldssektar er þvingjandi úrræði og því þarf að gera ríkari kröfur til þeirrar lagaheimildar sem hún hvílir á. Á þeim sviðum fjármálamarkaðar sem Neytendastofa hefur í dag eftirlit með er nú að finna stjórnvaldssektarheimildir í lagabálkunum sjálfum, að undanskildum samningalögum og lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu. Eftirlit er í höndum Fjármálaeftirlits vegna laga um fjarsölu á fjármálaþjónustu en bent skal á að aðeins er að finna almennt lagaákvæði sem vísar til þeirra viðurlagaákvæða sem er að finna í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Þess ber að geta að samkvæmt umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna við frumvarp til nýrra laga um neytendalán segir að í Danmörku sé hægt að víkja stjórnanda starfsemi á sviði neytendalána úr starfi með dómi ef brot gegn lögnum eru ítrekuð eða alvarleg skv. 57. gr. dönsku neytendalánalaganna. Nefndin hefur ekki upplýsingar um hvort það hafi verið gert.

Upphaflega stóð til að stjórnvaldssektarammi Neytendastofu samkvæmt lögnum yrði aðeins 10 millj.kr. að hámarki. Var því breytt í 20 millj. kr. í meðförum þingsins til mikilla bóta. Nefndin ræddi þá hugmynd að veltutengja stjórnvaldssektir Neytendastofu með sambærilegum hætti og gildir í samkeppnisrétti. Væri það einnig til að gæta samræmis við úrræði annarra eftirlitsstofnana. Alvarleg brot gegn lögum um neytendalán og gegn óréttmætum viðskiptaháttum gætu þannig numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs ef um lögaðila eða fyrirtæki væri að ræða. Til að sporna við óábyrgum lánveitingum og notkun ósanngjarnra samningsskilmála fæli það í sér varnaðaráhrif sérstaklega ef um kerfisbundin brot væri að ræða af hálfu lánastofnana og stórra fjármálafyrirtækja. Í öllu falli hlýtur markmið með stjórnvaldssektum að vera að hafa raunveruleg forvarnaráhrif og skapa tjón fyrir þann lögaðila sem brýtur alvarlega gegn lögnum. Nefndin telur því í samræmi við allt framangreint að skipa eigi starfshóp til að skoða viðurlagakerfi þeirra ólíku lagabálka sem Neytendastofu er falið að hafa eftirlit með,

¹¹⁵ Í þeim tilfellum getur lánshlutfall verið lægra og lán umfram ákveðið hlutfall verið í sjálfskuldarábyrgð.

með heildstæðum hætti, þannig að tryggt sé að það haldi. Á það bæði við um löggjöf er varðar neytendavernd á fjármálamarkaði og löggjöf er varðar önnur svið neytendamála.

5.1.3 Neytendaákvæði samningalaga

Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, hafa allt frá upphafi verið undir miklum erlendum áhrifum, fyrst norrænum en á síðari tímum hafa þau komið til vegna aðildar að EES-samningnum. Hafa ber í hug að þótt markmið samningalaga séu fyrst og frest sniðin að þörfum þeirra sem eiga í verslunarkaupum hafa þau á síðari tímum jafnframt mætt þörfum neytenda, enda er ákvæðum þeirra beitt hvort heldur sem um viðskipti neytenda er að ræða eða samning sem er gerður milli tveggja jafnra aðila, svo sem milli fyrirtækja.

Í íslenskum rétti hefur löngum verið byggt á meginreglunni um samningsfrelsi þegar kemur að lánaviðskiptum. Reglan er ein af meginstoðum íslensks samninga- og kröfuréttar og endurspeglast bæði í löggjöf og réttarframkvæmd hér á landi sem og annars staðar á Norðurlöndunum.

Við töku neytendamála hér á landi sem og annars staðar hefur notkun staðlaðra samningsskilmála tíðkast, þ.e. skilmálar sem seljandi vöru eða þjónustu hefur samið einhliða án samráðs við viðsemjanda sinn. Í slíkum tilfellum er hætta á að sá sem hafi sterkari stöðu, hér fjármálafyrirtæki eða lánastofnun, nýti sé aðstöðumun til að knýja fram samningsskilmála sem eru honum til hagsbóta. Segja má að í þeim tilfellum fari meginreglan um samningsfrelsi því fyrir lítið enda ekki um nein sérstök efnisatriði samnings að semja. Á íslenskum lánamarkaði er hæpið að halda því fram að samningsfrelsi ríki þegar kemur að efni samninga, nema að því leyti að menn hafa frelsi um hvort samningur sé gerður og enginn verður knúinn til samninga¹¹⁶, enda eru vaxtakjör, lántökukostnaður, uppgreiðslugjald og annar kostnaður allajafna staðlaður og óumsemjanlegur. Í bókinni *Neytendaréttur* eftir Ásu Ólafsdóttur og Eirík Jónsson segir:

Notkun slíkra staðlaðra samningsskilmála hefur verið gerð í skjóli meginreglunnar um samningsfrelsið, en um leið hefur reglan í reynd verið notuð til þess að hefta samningsfrelsið og takmarka það á þann veg að neytandinn hefur einungis frelsi til þess að ákveða hvort hann vilji semja og þá við hvern, en hefur engin áhrif á það hver verði nánari skilyrði samningsins.¹¹⁷

Í Evrópu er viðurkennt að sá aðili sem stendur höllum fæti í lánaviðskiptum, þ.e. neytandinn, verðskuldi tilheyrandi vernd með lagasetningu í þeim tilfellum. Reglusetning um lánaviðskipti neytenda er því sett til hagsbóta fyrir neytandann, en þær reglur víkja frá almennum meginreglum sem gilda á sviði samninga- og kröfuréttar m.a. um samningsfrelsi.¹¹⁸

5.1.3.1 36. gr. samningalaga — almenna ógildingarreglan

Árið 1986 var samningalögum breytt hér á landi m.a. til að lögleiða samskonar breytingar á íslenskum samningarétti og hafði verið gert á Norðurlöndunum nokkrum árum áður. Með

¹¹⁶ Í slíkum tilfellum kæmu til skoðunar ógildingarástæður samninga- og kröfuréttar.

¹¹⁷ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Neytendaréttur*, bls. 63. Í greininni „Making credit safer“ eftir Bar-Gill og Warren er að finna ítarlega umfjöllun um samfélagslega þýðingu þess að byggja á meginreglunni um samningsfrelsi í lánaviðskiptum neytenda á fjármálamarkaði, sjá bls. 7. „The freedom of contract principle and faith in the value of free markets are premised on a number of assumptions, specifically that the contracting parties are informed and rational. In the area of consumer credit products, not only are these assumptions untested, but in many cases both theory and evidence suggests they are unrealistic or directly contradicted by the available data. When those assumptions are not reliable, then freedom of contract shifts from a system to enhance consumer welfare, and social welfare more generally, to a tool used by more sophisticated parties to take consumers money without giving value in return.“

¹¹⁸ European Consumer Protection. Theory and Practice. Consumer protection and overriding mandatory rules in the Rome 1, bls. 240.

lögnum var m.a. bætt við samningaréttinn almennri ógildingarreglu sem segir að samningi megi víkja til hliðar í heild eða að hluta, eða breyta, ef það yrði talið ósanngjarnt eða andstætt góðri viðskiptavenju að bera honum fyrir sig. Meginsjónarmið sem lágu til grundvallar breytingum á norrænum samningalögum voru m.a. að hætta væri á að samningsfrelsið væri misnotað af þeim sem sterkari stöðu hefur við samningsgerðina, en aukin notkun staðlaðra samningsskilmála leiddu til þess að möguleikar neytenda við að hafa áhrif á samningsskilmálana voru takmarkaðir.¹¹⁹ Á þeim forsendum var lögfest hin almenna ógildingarregla, sem er víðtæk og annars eðlis en þær ógildingarreglur samningaréttarins sem fyrir eru.

Almenna ógildingarreglan er byggð á hlutlægum mælikvörðum en ekki huglægri afstöðu loforðsmóttakandans. Staða samningsaðila, atvik við samningsgerð og atvik sem síðar koma til spila inn í matið á ósanngirni, sbr. 2. mgr. Reglan er ekki aðeins ógildingarregla heldur einnig hliðarregla en í því felst að heimilt er að breyta efni samnings eða samningsákvæðis á þann veg að samningurinn í heild sinni verði ekki ósanngjarn. Reglan hefur treyst réttarstöðu neytenda talsvert, en þær forsendur lögðu frumvarpshöfundar til grundvallar þegar lögnum var breytt.¹²⁰ Breytingin var umdeild meðal fræðimanna og ekki voru allir á eitt sáttir um gagnsemi eða þörf fyrir slíkt ákvæði.¹²¹

Af dómum Hæstaréttar má ráða að helst reyndi á 36. gr. samningalaga (sml.) ef málin varða gildi neytendalána. Talsvert hefur reynt á gildi ábyrgðarskuldbindinga að undanfögnu t.d. í Hrd. frá 21. janúar 2013 í máli nr. 4/2013 og Hrd. frá 12. mars 2013 í máli nr. 127/2013, svo eitthvað sé nefnt. Svo virðist sem dómstólar hafi einkum beitt 36. gr. samningalaga við mat á því hvort við samningsgerð hafi verið farið að lögum.

5.1.3.2 36. gr. a–d — ósanngjarnir samningsskilmálar

Með lögum nr. 14/1995 var lögum nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, breytt og einkaréttarlegur hluti tilskipunar nr. 93/13/EBE innleiddur sem 36. gr. a–d samningalaga, nr. 7/1936. Þessi ákvæði taka sérstaklega til samninga milli neytenda og fjármálafyrirtækja eða lánastofnana, en önnur ákvæði samningalaga eru almenn, ef svo má að orði komast, og einskorðast ekki við neytendur og samninga þeirra.

Samkvæmt 4. mgr. aðfaraorða tilskipunar nr. 93/13/EBE er það á ábyrgð aðildarríkja að tryggja að samningar sem gerðir eru við neytendur innihaldi ekki óréttmæta skilmála. Í 5. mgr. er það svo útskýrt að fáfræði neytenda á lögum annarra aðildarríkja en þeirra eigin, kunni að aftra þeim frá því að kaupa vörur og þjónustu beint frá öðru aðildarríki. Það sé því mikilvægt, sbr. 6. mgr., að nema burt óréttmæta skilmála úr samningum milli neytenda og seljenda enda lögð áhersla á mikilvægi þess að tryggja rétt neytenda gegn valdniðslu seljenda, sbr. 7.–9. mgr. aðfaraorðanna.¹²²

Í 15.–20. mgr. aðfaraorðanna er að finna umfjöllun um hvað skuli teljast óréttmætir samningsskilmálar og hvernig beri að meta þá, en nauðsynlegt þótti að setja almennar viðmiðanir við það mat. Þar segir að meta verði þá ólíku hagsmuni sem uppi geta verið og

¹¹⁹ Viðar Már Matthíasson. *Nýjungar í norrænum samningarétti*, bls. 55.

¹²⁰ Alþingistíðindi 1985–1986, A-deild, bls. 2158.

¹²¹ Páll Sigurðsson gagnrýndi fyrirhugaða lagasetningu harðlega í grein sinni: *Orð skulu standa, ábending í tilefni frumvarps um lögtöku nýs og víðtæks ógildingarákvæðis í samningarétti*. Tímarit lögfræðinga, 1986 (2), bls. 114.

¹²² Þótt lög og stjórnvaldsfyrirmæli, sem varði skilmála neytendasamninga beint eða óbeint, feli ekki í sér óréttmæta skilmála og ákvæðum tilskipunarinnar því ekki ætlað að ná þar yfir, sbr. 13. mgr. aðfaraorðanna, er aðildarríkjum þó skylt að tryggja að óréttmætir skilmálar séu ekki þar innifaldir, enda nær tilskipunin einnig til opinberrar starfsemi, sbr. 14. mgr. Felur þetta í raun í sér að með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum megi ekki ákveða samningsskilmála sem stangast á við efni tilskipunarinnar. Þá féll nýlega dómur hjá Evrópudómstólum þar sem dómstóllinn sagði að skilmálar sem byggðu á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum væru ekki undanþegnir mati á sanngirni í skilningi tilskipunarinnar, sbr. mál C-92/11 *RWE Vertrieb AG v Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV*.

gera verði ráð fyrir að til þess að samningsskilmáli geti talist réttmætur þurfi viðskiptin að hafa verið gerð í góðri trú. Einkum þarf að taka tillit til stöðu samningsaðila, hvort neytandinn var hvattur til að samþykka skilmálana og hvort varan eða þjónustan var veitt að sérstakri þöntun neytandans. Atvinnurekandinn telst hafa uppfyllt kröfuna um góða trú komi hann fram af heiðarleika og sanngirni við neytandann og hafi í huga réttmæta hagsmuni hans. Þá hlýtur eðli vöru eða þjónustu að koma til skoðunar við matið. Hins vegar skal ekki líta til skilmála sem fjalla um meginefni samningsins, svo sem hlutfalls verðs og gæða, þegar réttmæti samningsskilmála er metið. Þó er heimilt að taka tillit til meginefnis samningsins við mat á réttmæti annarra samningsskilmála. Að endingu skulu samningar orðaðir á eðlilegu, skiljanlegu máli og neytandinn skal hafa tækifæri til að kynna sér alla skilmála samningsins. Komi upp vafamál um túlkun samningsskilmála skal beita þeirri túlkun sem er neytanda í hag.¹²³ Í viðauka við tilskipunina er að finna lista yfir samningsskilmála sem teljast óréttmætir. Er sá listi aðeins til viðmiðunar og því alls ekki um tæmandi upptalningu að ræða. Má sem dæmi nefna að óheimilt er að gera neytanda erfitt fyrir við að leita eða gæta réttar síns vegna samningsins, t.d. með varnarþingsákvæði sem er óhagstætt neytandanum en hagstætt fyrirtækinu. Sem dæmi um slíka skilmála má nefna að í flest öllum samningum íslenskra lánastofnanna er ákvæði um að sækja megi mál vegna ágreinings á varnarþingi lánveitandans. Þá telst óréttmætt ákvæði sem veitir seljanda eða lánveitanda heimild til að breyta verðákvæðum samninga *eftir* að samningur hefur verið gerður, ef neytandinn hefur ekki rétt á að hætta við samninginn áður en að verðbreytingu kemur. Þetta á þó ekki við um löglega vísitölubindingu, enda sé aðferðin við útreikninga verðbreytinga rækilega útskýrð í samningi.

Í aðfaraorðunum segir einnig að aðildarríkin skuli tryggja að óréttmæta samningsskilmála sé ekki að finna í samningum sem fyrirtæki, (t.d. fjármálastofnanir) geri við neytendur. Séu slíkir skilmálar þrátt fyrir það í samningum séu þeir ekki bindandi fyrir neytandann en samningurinn bindandi að öðru leyti geti hann haldið gildi sínu án hinna óréttmætu skilmála.

Við mat á réttmæti samningsskilmála skal skv. 1. mgr. 4. gr. taka tillit til þess hvers konar þjónustu eða vöru samningurinn fjallar um og hafa hliðsjón af öllum öðrum skilmálum samningsins eða annarra samninga sem hann hangir saman við auk allra aðstæðna á þeim tíma er samningsgerðin fór fram. Samkvæmt 2. mgr. nær matið á réttmæti samningsskilmála ekki til samræmis milli verðs og gæða vöru eða þjónustu né til annars aðalefnis samnings ef þeir skilmálar eru á skiljanlegu og eðlilegu máli. Samkvæmt þessu má „léleg vara“ vera dýr ef það er skýrt hvað hún kostar. Þannig geta vextir af láni verið himinháir, t.d. 20%, svo lengi sem verðið er skýrt frá upphafi. Ísland innleiddi hins vegar ekki þessa reglu, enda heimilt að viðhalda strangari reglum og *því geta dómstólar á Íslandi litið til samræmis milli verðs og gæða við mat á sanngirni samningsskilmála.*

Í tilskipuninni er lögð skylda á aðildarríkin að taka upp í landslögum ákvæði þess efnis að óréttmætir skilmálar í samningum sem fjármálastofnanir bjóða neytendum séu ekki bindandi fyrir neytandann en samningurinn geti haldi gildi sínu að öðru leyti án óréttmætu skilmálana. Þá skuli aðildarríkin tryggja að neytandinn verði ekki sviptur verndinni sem tilskipuninni er ætlað að veita honum með því að valin séu lög lands utan Evrópska efnahagssvæðisins sem gildandi lög samningsins.

Ísland er skuldbundið til að tryggja réttar og árangursríkar leiðir til að koma í veg fyrir áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála skv. 7. gr. tilskipunarinnar. Þá byggir hún á reglunni um lágmarksvernd sem þýðir að heimilt er að veita neytendum aukna vernd umfram þá sem veitt er með reglum tilskipunarinnar.

¹²³ „Whereas contracts should be drafted in plain, intelligible language, the consumer should actually be given an opportunity to examine all the terms and, if in doubt, the interpretation most favourable to the consumer should prevail.“ 20. mgr. tilskipunar nr. 93/13/EBE.

Tilskipuninni fylgir einnig viðauki en þar er að finna leiðbeinandi upptalningu samningsskilmála sem teljast óréttmætir og vísað er til í 3. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Eru þar dæmi í 17 stafliðum og má nefna sem dæmi að skilmálar sem hafa það markmið eða þau áhrif að hindra rétt neytanda til að sækja mál fyrir dómstólum¹²⁴ eða heimila seljanda eða lánveitanda að hækka verð eftir að samningur er gerður¹²⁵ teljast óréttmætir skilmálar.

5.1.3.3 Gildissvið ákvæðanna

Í 36. gr. a samningalaga er gildissvið 36. gr. a–d skýrt. Ákvæðin gilda um samninga og samningsskilmála sem ekki hefur verið samið sérstaklega um og samningsgerðin sé liður í starfsemi annars aðilans, atvinnurekandans, en í meginatriðum ekki liður í starfsemi hins aðilans, neytandans. Sönnunarbyrði þess hvort samið hafi verið sérstaklega um samning þannig að hann falli ekki undir ákvæðin hvílir á atvinnurekandanum (fjármálastofnun). Samkvæmt 3. gr. tilskipunarinnar er lögin byggja á er hins vegar ljóst að hafi ekki verið samið sérstaklega um skilmála telst hann óréttmætur ef hann veldur umtalsverðu ójafnvægi réttinda og skyldna samningsaðila, neytanda til tjóns, þrátt fyrir skilyrðið um góða trú samningsaðila.

Við skýringu þess hvort skilmáli hafi verið saminn fyrirfram má einkum líta til þess hvort hann er hluti af stöðluðum samningsskilmálum atvinnurekanda, þeir séu notaðir kerfisbundið og reglulega í samningum atvinnurekanda. Þá er einnig skilyrði að neytandi hafi ekki haft tækifæri til að hafa áhrif á efni skilmálans. Ágæta yfirferð er að finna um hvernig kanna eigi forsögu samningsgerðar til að ganga úr skugga um hvort neytandi hafi haft möguleika á að hafa áhrif á efni samningsskilmálans í bókinni *Neytendaréttur*, sem áður hefur verið vísað til.¹²⁶ Af orðalagi laganna og í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 14/1995 verður hins vegar ekki talið að breytingin ætti að einskorðast við staðlaða samningsskilmála, þó þeir komi fyrst og fremst til skoðunar. Geta ákvæðin einnig átt við um viðskipti tveggja neytenda ef annar þeirra fær aðstoð sérfróðs aðila til samningsgerðarinnar sem gerir samning þar sem er að finna samningsskilmála sem er ósanngjarn og ekki hefur verið samið sérstaklega um.¹²⁷

5.1.3.4 Sérstök regla um túlkun samninga

36. gr. b samningalaga felur í sér lögfestingu þess hvernig túlka beri óskýra samninga. Í ákvæðinu segir að skriflegur samningur, sem atvinnurekandi gefur neytanda kost á, skuli vera á skýru og skiljanlegu máli. Komi upp vafi um merkingu samnings *skal túlka samninginn neytandanum í hag*.

Á þessa reglu reynir ekki nema vafi komi upp við hefðbundna túlkun samnings. Eins ef aðilar samnings eru sammála um túlkun er ljóst að ekki er vafi til staðar. Komi vafi upp um það hvaða túlkun sé neytandanum í hag skal skilningur neytandans ráða.¹²⁸

Með frumvarpi¹²⁹ sem lagt var fram árið 2001 var lagt til að sett væri reglugerðarheimild í 40. gr. samningalaga til að setja viðauka með dæmum um óréttmæta samningsskilmála við tilskipun 93/13/EBE í reglugerð en á þessum tíma var málarekstur í gangi fyrir Evrópudómstólnum þar sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafði höfðað mál gegn Svíþjóð vegna sambærilegrar aðferðar við innleiðingu á viðaukanum við tilskipunina og beitt var hér á landi, mál C-478/99. Ekki þótti sýnt fram á að innleiðing tilskipunarinnar í sænskan rétt væri ófullnægjandi þar sem viðaukinn fylgdi með í greinargerð með frumvarpinu og sænska ríkið því sýknað. Af því leiddi að á Íslandi var aldrei sett nein reglugerð á grundvelli

¹²⁴ Viðauki við tilskipun 93/13/EBE, q-liður.

¹²⁵ Viðauki við tilskipun 93/13/EBE, l-liður.

¹²⁶ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Neytendaréttur*, bls. 67–68.

¹²⁷ Alþingistíðindi A-deild, 118. löggjafarþing (1994). 99. mál, þingskjal 102.

¹²⁸ Alþingistíðindi A-deild, 118. löggjafarþing (1994). 99. mál, þingskjal 102.

¹²⁹ Alþingistíðindi A-deild, 127. löggjafarþing (2001–2002). 136. mál, þingskjal 525.

heimildarinnar þrátt fyrir að viðaukann sé ekki að finna í greinargerð frumvarpsins með lögnum sem innleiddu tilskipunina.

5.1.3.5 Regla um ógildingu samnings í 36. gr. c

Í 36. gr. c samningalaga er að finna nokkuð flókin og vandskýrð ákvæði sem lúta að ógildingu samninga neytanda og atvinnurekanda (fjármálastofnunar), svohljóðandi:

Ákvæði 36. gr. gilda um samninga skv. 1. mgr. 36. gr. a, þó með þeim breytingum sem leiðir af 2. og 3. mgr.

Við mat á því hvort samningur skv. 1. mgr. sé ósanngjarn skal líta til atriða og atvika sem nefnd eru í 2. mgr. 36. gr., m.a. skilmála í öðrum samningi sem hann tengist. Þó skal eigi taka tillit til atvika sem síðar komu til, neytanda í óhag.

Samningur telst ósanngjarn stríði hann gegn góðum viðskiptaháttum og raski til muna jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila, neytanda í óhag. Ef slíkum skilmála er vikið til hliðar í heild eða að hluta, eða breytt, skal samningurinn að kröfu neytanda gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án skilmálans.

Framangreind ákvæði eru sérstaklega erfið í túlkun t.d. í samanburði við almennu ógildingarregluna í 36. gr. Helsti munurinn felst í því að við mat á ósanngirni skal ekki taka tillit til atvika sem koma til eftir samningsgerðina ef það er neytanda í óhag. Takmarkar það í raun 36. gr. sem segir að við mat á ósanngirni skuli líta til atvika sem síðar komu til. Með því að blanda saman tilskipuninni og ákvæðum 36. gr. samningalaganna með þessum hætti ætti neytendavernd laganna í raun að vera ríkari en vernd tilskipunarinnar. Í raun var gengið lengra í átt að neytendavernd í íslenskum lögum¹³⁰ en ákveðið var að taka ekki upp ákvæði 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar sem fjallar um að ekki skuli litið til samræmis milli verðs og gæða vöru eða þjónustu við mat á óréttmæti samninga.

Samkvæmt 3. mgr. 36. gr. getur neytandi krafist þess að samningurinn gildi án breytinga verði hann efndur án hins óréttmæta skilmála. Ólíkt 36. gr. samningalaga gefur þetta ákvæði dómstólum ekki tækifæri til að móta endanlega niðurstöðu sem er í góðu jafnvægi fyrir báða aðila heldur getur samningur sem fellur undir ákvæðið í raun orðið afar ósanngjarn gagnvart atvinnurekandanum. Frumvarpshöfundum þótti því rétt að benda á að til þess að samningur teljist ósanngjarn samkvæmt ákvæðinu þurfi hann bæði að stríða gegn góðum viðskiptaháttum og raska til muna jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila, neytanda í óhag og því sé um strangari skilyrði að ræða en í 36. gr. samningalaga.

Líkt og í Svíþjóð var viðauki við tilskipunina ekki leiddur í lög héraðs en aðeins vísað í hann í undirbúningsgögnum löggjafans. Er sú innleiðing að mati Evrópuþingsmálaráðgjafanda sökum þeirrar norrænu hefðar að túlka lög með hliðsjón af undirbúningsgögnum löggjafans.

Í heildina litið má segja að neytendavernd í íslenskum lögum, sem innleiddu tilskipun nr. 93/13/EBE, sé strangari en neytendavernd tilskipunarinnar. Gengur hún lengra á ýmsum sviðum, t.d. varðandi atburði sem síðar komu til og í tengslum við hlutfall verðs og gæða. Í bókinni *Neytendaréttur* eftir Ásu Ólafsdóttur og Eirík Jónsson kemur eftirfarandi fram um neytendaákvæði samningalaga:

Má vera ljóst að neytendaákvæði samningalaga eru talsvert flókin. Bæði eru efnisatriði þeirrar réttarverndar sem ákvæðin veita nokkuð tormelt auk þess sem ekki er alltaf augljóst hvort samningsaðilar falli yfirleitt undir gildissvið ákvæðanna. Af

¹³⁰ Þar sem að tilskipunin er lágmarkstilskipun, sbr. 8. gr. hennar, er aðildarríkjunum heimilt að setja strangari reglur en tilskipunin ber með sér.

dómaframkvæmd má ráða að ákvæðin hafi óverulega sjálfstæða þýðingu, enda hefur ekki fallið hæstaréttardómur hér á landi þar sem ákvæðin hafa ráðið úrslitum.¹³¹

Frá því að bókin kom út árið 2009 hefur ekki enn fallið dómsniðurstaða fyrir íslenskum dómstóli sem byggir á 36. gr. a–d. Í ljósi þeirra holskeflu mála sem varða lánaviðskipti neytenda í kjölfar hrunsins og eðlis og uppruna ákvæðanna verður það að teljast æði sérstakt.

5.1.3.6 Eftirlit

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 14/1995, um breytingu á lögum nr. 7/1936, er um það fjallað að eftirlit með ákvæðunum skuli vera í höndum Samkeppniseftirlitsins en eðli málsins samkvæmt þá var ekki unnt að setja nein slík eftirlitsákvæði inn í samningalög sem eru almenn lög sem ekki eru falin eftirliti neinnar eftirlitsstofnunar. Gert var þó ráð fyrir því í athugasemdum við frumvarpið að eftirlit væri mögulega unnt að framkvæma á grundvelli ákvæða í þágildandi samkeppnislögum, nr. 8/1993. Ákvæði þeirra laga þar um voru felld brott árið 2005 en samsvarandi ákvæði sem varða eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum voru færð í lög nr. 57/2005, um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins nánar tiltekið 5. og 6. gr. þeirra. Eftirlit með lögnum var þá einnig fært frá Samkeppnisstofnun sem um leið var lögð niður og eftirlit vegna viðskiptahátta gagnvart neytendum var fært til hinnar nýju Neytendastofu, sbr. lög nr. 62/2005.

Í ljósi forsögunnar taldi Neytendastofa rétt að beita þó þeirri heimild sem getið var um að stjórnvald ætti að hafa til eftirlits með ákvæðum tilskipunar nr. 93/13/EBE og þar studdist stofnunin einnig við álit frá ráðuneyti neytendamála sem taldi að Neytendastofa með hliðsjón og teknu tilliti til lögskýringargagna ætti að hafi eftirlit með ákvæðum laganna. Af þeirri ástæðu ógilti Neytendastofa, í ákvörðun nr. 25/2009, ákvæði samnings sem hún taldi vera ósanngjarna samningsskilmála og því í andstöðu við réttindi neytenda samkvæmt tilskipun nr. 93/13/EBE eins og þau ákvæði eru innleidd í 36. gr. a–d samningalaga. Framangreind niðurstaða Neytendastofu var felld úr gildi með úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 15/2009. Í því máli komst áfrýjunarnefndin að þeirri niðurstöðu að Neytendastofa gæti ekki byggt ákvarðanir sínar á ákvæðum laga nr. 7/1936. Niðurstaðan byggði á lögsmætisreglunni og því að viðhlítandi lagastoð skorti, enda lög nr. 8/1993 löngu úr gildi fallin og engin ákvæði í samningalögum sem fela Neytendastofu það eftirlit sem gert er ráð fyrir samkvæmt ákvæðum tilskipunar nr. 93/13/EBE.

Þess má geta að dönsku samningalögnum er hagað með sama hætti og þeim íslensku. Sérstakur kafli laganna heitir Ákvæði er varðar neytendasamninga og er þar innleidd 36. gr. a–d. Í lögnum er hins vegar ekki vísað til eftirlits umboðsmanns neytenda þar í landi með lögnum.¹³²

Niðurstaðan sýnir að framangreind tilskipun er því ekki lengur innleidd hér á landi með fullnægjandi hætti og ljóst að enginn hefur í raun eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum í einhliða sömdum neytendaskilmálum.

5.1.4 Lög um ábyrgðarmenn

Hér á landi hefur tíðkast að krefjast ábyrgðarmanna, einkum við lántöku, iðulega með þeim hætti að einstaklingar ganga í sjálfskuldarábyrgð fyrir skuldum annarra einstaklinga sem kunna að vera neytendur. Í fasteignakaupum tíðkaðist lengi vel að veita lán með veði í eign þriðja aðila til að fjármagna fasteignakaup að fullu og hafa slíkar lánveitingar verið nefnd lán með lánsveði. Var það einkum vegna þess að lengi vel, áður en bankar komu inn á húsnæðismarkað, var Íbúðalánasjóður með strangar reglur um lánshlutfall sjóðsins sem

¹³¹ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Neytendaréttur*, bls. 73.

¹³² Sjá dönsku aftalelov: <http://www.sprog.asb.dk/sn/Danish%20Contracts%20Act.pdf>.

miðaðist lengi við brunabótamat eða allt þar til ársins 2006, þegar sjóðurinn fór að veita lán miðað við 80% af söluvirði eignar. Dregið hefur verulega úr slíkum lánveitingum og margar lánstofnanir, einkum lífeyrissjóðir, hafa hætt þeim.

Með lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, var í fyrsta sinn sett hér á landi heildarlöggjöf um ábyrgðarmenn og réttarstöðu þeirra. Gildissvið laganna nær til lánveitinga stofnana þar sem ábyrgðarmaður gengst í ábyrgð til tryggingar efndum lántaka. Þær stofnanir geta verið viðskiptabankar, sparisjóðir, greiðslukortafyrirtæki, lánafyrirtæki, lífeyrissjóðir, Íbúðalánasjóður o.s.frv., sbr. 2. gr. Fyrir gildistöku laganna var í gildi samkomulag um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga frá 1. nóvember 2001 en lífeyrissjóðir voru ekki aðilar að því samkomulagi þrátt fyrir að þeir veittu gjarnan lán gegn ábyrgð þriðja aðila.

Lögin hafa að geyma reglur um hvernig stofnað skuli til ábyrgðarsamninga og hvert form og efni þeirra skuli vera. Lánveitandi skal meta hæfi lántaka til að standa í skilum og upplýsa ábyrgðarmann um áhættu, sbr. 4. gr., og ráða honum frá því að veita ábyrgð ef greiðslumat bendir til þess að skuldari geti ekki staðið í skilum við skuldbindinguna. Þá skal lánveitandi upplýsa ábyrgðarmann skriflega um þá áhættu sem er samfara ábyrgð, sbr. 5. gr.

Í lögum um ábyrgðarmenn, líkt og í lögum um neytendalán, er ekki fjallað um einkaréttarleg áhrif. Ekki er fjallað um afleiðingar þess á skuldbindingargildi ábyrgðarsamningsins að lánveitandi fari ekki að lögum við gerð ábyrgðarsamnings. Í dag eru slík mál flutt á grundvelli almennu ógildingarreglunnar í 36. gr. sml. Af dómum Hæstaréttar má ráða að mismunandi er hversu miklar kröfur dómstólar leggja til grundvallar svo ábyrgðarskuldbinding sé felld úr gildi. Í Hrd. frá 21. janúar 2013 í máli nr. 4/2013 var aðfarargerð sýslumanns felld úr gildi sem gerð var að beiðni Landsbankans vegna ábyrgðaryfirlýsingar sem E hafði undirritað vegna láns hjá B. Mat á greiðslugetu B hafði ekki verið framkvæmt. Í dómnum segir:

Sóknaraðili verður því að bera hallann af þeim ákvörðun að skuldabréfalánið og veðbandslausnin voru veitt án þess að viðhöfð væru áður þau vönduðu vinnubrögð sem samkomulagið 1. nóvember 2001 gerði ráð fyrir. Að öðrum kosti er vandséð að ná hefði mátt fram því meginmarkmiði samkomulagsins að ábyrgðarmenn fjárskuldbindinga gerðu sér eftir atvikum ljósa grein fyrir þeirri áhættu sem þeir tækjust á herðar með því að gangast í slíka ábyrgð.

Í Hrd. frá 6. desember 2012 í máli nr. 343/2012 var sannað að greiðslumat hefði ekki verið framkvæmt í samræmi við samkomulagið frá 2001. Fallist var á að annmarkar hefðu verið á upplýsingagjöf til H, þar sem ósannað var að henni hefði verið kynnt niðurstaða greiðslumats P vegna lántökunnar. Hins vegar var ábyrgðin ekki felld úr gildi sökum þess að niðurstaða greiðslumats P var jákvæð og H bar fyrir dómi að hún hefði undirritað skuldabréfið sem veðsali þótt henni hefði ekki verið kynnt niðurstaða þess fyrir veðsetninguna.

Í framangreindu máli má velta fyrir sér hvort niðurstaðan hefði verið önnur ef H hefði ekki viðurkennt að hún hefði undirritað skuldabréfið ef henni hefði verið kynnt niðurstaða greiðslumatsins. Í þessu máli var heldur ekki sannað að upplýsingabæklingur með lámsgögnum lægi fyrir áður en ábyrgð var veitt. Ríkar kröfur verður að gera til fjármálastofnana um að þær fylgi þeim verklagsreglum sem lagðar eru til grundvallar við veitingu lána, þar sem talsverður aðstöðumunur er fyrir hendi milli þessara aðila. Í slíkum tilvikum ber fjármálastofnunum að tryggja sér sönnun um vinnubrögð og bera hallann af því ef svo er ekki.

Í Hrd. frá 29. nóvember 2012 í máli nr. 213/2012 var deilt um gildi ábyrgðar að hámarki 9 millj. kr. Stefnandi bar fyrir sig að ekki hafi verið farið að tilmælum laga um ábyrgðarmenn við veitingu sjálfskuldarábyrgðar, enda hefði greiðslumat leitt í ljós að félagið sem hann veitti ábyrgðina gat ekki staðið í skilum. Dómurinn staðfesti engu að síður niðurstöðu héraðsdóms

með þeim rökum að stefnandi hefði ekki leitast við að sýna fram á að skilyrðum þess að beita mætti 36. gr. sml. hefði verið fullnægt í málinu. Ábyrgðin var því talin standa. Dómurinn er athyglisverður fyrir þær sakir að sérstaklega er tekið fram að í lögum um ábyrgðarmenn séu engar reglur sem mæla fyrir um ógildi samnings vegna annmarka af þeim toga sem uppi eru í málinu. Finna verði ógildingu stoð í reglum samningaréttar en stefnandi hafi ekki sýnt fram á að skilyrðum 36. gr. sml. væri fullnægt. Í dómnum er að finna sérálit þar sem aðstöðumuni aðila er gert réttilega undir höfði. Svo segir:

Þar sem stefndi [Landsbankinn] sinnti að þessu leyti ekki skyldum sínum samkvæmt lögnum [um ábyrgðarmenn] verður hann að bera hallann af því að óvíst er hvort áfrýjandi hefði allt að einu gengist í ábyrgðina að fengnum viðhlítandi upplýsingum og ráðgjöf sem stefnda bar með réttu að veita.

Í séráliti dómarans kemur ennfremur fram að rökstuðningi stefnanda sé ábótavant en hins vegar að eigi slíkir annmarkar eigi ekki að horfa til réttarspjalla og því sé ósanngjarnt hjá stefnda að bera fyrir sig ábyrgðina og henni beri þar af leiðandi að víkja til hliðar á grundvelli 36. gr. sml.

5.1.5 Lög um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, og vaxtahámark

Vert er að geta þess að fram til ársins 1987 voru í gildi lög nr. 58/1960, svokölluð „okurlög“. Samkvæmt ákvæðum laganna og laga um Seðlabanka Íslands, nr. 10/1961, var bankanum heimilt að ákveða lágmarksvexti innlána og hámarksvexti útlána. Samningsfrelsi var verulega takmarkað á þessu sviði þar sem vextir í almennum viðskiptum máttu ekki vera hærrí en almennir útlánsvextir banka og sparisjóða.¹³³ Í raun má segja að okurvextir hafi verið bannaðir þangað til að bannið fékk að víkja fyrir meginreglunni um samningsfrelsi, þ.m.t. um vexti með nýjum vaxtalögum, nr. 25/1987, að undanskildum dráttarvöxtum.

Í nýsamþykktum lögum um neytendalán er sett hámark á árlega hlutfallstölu kostnaðar í 26. gr., þar sem hún má ekki nema meira en 50 hundraðshlutum að viðbættum stýrivöxtum, eins og áður hefur komið fram. Í athugasemdum við 26. gr. kemur fram að til nánari skýringar, þá væri hámark hennar í dag 55,75 hundraðshlutar (prósent) þar sem stýrivextir eru að nafnvirði 5,75 hundraðshlutar.¹³⁴

Meginreglan um sanngirni (e. fairness) innan evrópsks samkeppnisréttar, neytendaréttar og samningaréttar út frá stöðluðum samningsskilmálum tekur hins vegar ekki til fjármagnskostnaðar. Meginreglurnar um gegnsæi og sanngirni hvíla því á formlegum grunni, en ekki efnislegum. Þær varða markaðssetningu vara og upplýsingagjöf en um fjármagnskostnað (e. internal rate of return) þ.e. vaxtagjöld (og hér á landi verðbætur ef um verðtryggð lán er að ræða) gildir að hann er undirorpinn landsrétti hvers ríkis og ákvörðun þess.¹³⁵ Hér á landi gildir meginreglan um samningsfrelsi og um framboð og eftirspurn. Aðilar á markaði bjóða þau lánakjör á neytendalán sem þeir vilja, og að því gefnu að til séu kaupendur selja þeir fjármálaafurðina á því verði sem þeir vilja sé það innan þess sem telja megi heilbrigða viðskiptahætti og þeirrar takmörkunar á vöxtumsem ný lög um neytendalán mæla fyrir um (með því að takmarka árlega hlutfallstölu kostnaðar við 50%). Af þessu má ráða að heilbrigð samkeppni skiptir miklu máli á þeim mörkuðum sem byggja á

¹³³ Alþingistíðindi 2000–01, A-deild, bls. 3672.

¹³⁴ Samkvæmt skilgreiningu frumvarpsins endurspeglar árleg hlutfallstala kostnaðar heildarlántökukostnað, en inn í heildarlántökukostnaði er talinn allur kostnaður, þ.m.t. vextir, þóknun, skattar og önnur gjöld sem neytandi þarf að greiða í tengslum við lánsamning, að frátöldum þinglýsingarkostnaði.

¹³⁵ Sjá rannsókn Evrópusambandsins um takmörkun á álagningu vaxta: *Final Report on interest rate restrictions in the EU*: http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf.

framangreindum meginreglum og hlýtur að endingu að skipta gríðarlegu máli um þau vaxtakjör sem neytendum er boðið.¹³⁶

Í ýmsum nágrannalöndum hefur verið farin sú leið að hár fjármagnskostnaður geti, eftir atvikum, fallið undir hugtakið ósanngirni í samningslöggjöfinni (e. fairness), sbr. Eistland og Írland. Þjóðverjar líta svo að staðlaðir samningsskilmálar í lánasamningum þar sem vextir safnist upp og inn á höfuðstól (e. interest compounding) séu ólögmatir.¹³⁷ Það er aukinheldur ekkert sem bannar það að dómstólar meti háan fjármagnskostnað sem er ósanngjarn vegna neytendalána vegna okurvaxta, ef aðstöðumunur er á aðilum.

Nefndin ræddi að það gæti komið til skoðunar að banna okurvexti í útlánastarfsemi. Almennt bann við okurvöxtum í útlánum í vaxtalögum myndi ná til allra samninga fjárhagslegs eðlis og annarra fjárfagna sem bera vexti. Að fara í gegnum löggjöf er varðar neytendalán takmarkar gildissvið bannsins við þá lánasamninga sem heyra undir neytendalánalöggjöf og ganga þau framur vaxtalögum hvað það varðar. Það má hugsa sér að leggja almennt bann við okurvöxtum í vaxtalögum sem næði til allra samninga fjárhagslegra og annarra fjárfagna sem bera vexti. Að mati nefndarinnar var það ekki talið samræmast hlutverki hennar að leggja fram slíkar tillögur, og að mati nefndarinnar er ekki þörf fyrir að setja frekari skorður á vaxtakjör neytendalána en gert er með nýjum lögum um neytendalán.

5.2 Umræða um lögmæti verðtryggingarinnar

Umræðan um verðtryggingu neytendalána hefur risið hátt í kjölfar efnahagshrunsins einkum vegna þess verðbólguþess sem varð í kjölfar hrunsins sem varð til þess að höfuðstóll verðtryggðra neytendalána hækkaði verulega. Til viðbótar lækkaði verð á fasteignamarkaði og því margir sem sátu upp með neikvæða eiginfjárstöðu, þ.e. skulduðu meira en þeir áttu í fasteignum sínum. Vandinn sem þjóðin hefur staðið frammi fyrir er fyrst og fremst kerfislausur, há verðbólga og vextir, eins og áður hefur verið vikið að, en enn fremur hafa verið vangaveltur uppi um lögmæti þess að verðtryggja neytendalán, annars vegar almennt lögmæti út frá ansi breiðum lagalegum grunni og samspili við Evrópurétt og hins vegar hvernig útreikningar hafa verið framkvæmdir. Nefndinni er kunnugt um a.m.k. tvö mál sem rekin eru fyrir dómstólum þar sem stefnendur hyggjast reyna á lögmæti verðtryggingar. Annars vegar hafa Hagsmunasamtök heimilanna staðið á bak við málshöfðun á hendur Íbúðalánasjóði, þar sem reynir á ákvæði neytendalánalaga og samningalaga og hins vegar hefur Verkalýðsfélag Akraness staðið á bak við mál á hendur Landsbankanum þar sem reynir á mun fleiri atriði, svo sem lög um vexti og verðtryggingu og MiFiD-reglur Evrópusambandsins.

Þá hefur Dr. Maria Elvira Méndez Pinedo staðið að umfangsmiklum rannsóknum á lögmæti verðtryggingar í ljósi neytendaréttarsjónarmiða Evrópuréttarins, og gerði nefndinni m.a. grein fyrir þeim. Niðurstöður hennar eru á þá leið að verðtryggingin, eins og hún er framkvæmd hér á landi, sé ekki í samræmi við meginreglur evrópsks neytendaréttar m.a. tilskipanir um neytendalán og ósanngjarna samningsskilmála.

Dr. Pinedo leitaði svara um framangreint bæði hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Formlegt svar framkvæmdastjórnarinnar barst við fyrirspurn Elviru 12. febrúar 2013. Tekið var fram að tilskipun nr. 2008/48/EB um neytendalán tæki ekki til samningssambands milli kröfuhafa og skuldara. Þá var lýst yfir við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar að taka ætti mið af verðbólgunni eins og hún væri á tíma lánasamnings (ekki 0%) eins og verið hefur hér á landi við töku verðtryggðra lána. Loks kemur fram í svari framkvæmdastjórnarinnar að reglur um upplýsingagjöf séu afar strangar,

¹³⁶ Allajafna markast ákvörðun um vexti af langtímaútláni af þeirri arðsemiskröfu sem lögð er til grundvallar m.a. með áhættuálagi og öðrum þáttum.

¹³⁷ Peter Rott, prófessor í Evrópurétti við Kaupmannahafnarháskóla, hefur staðfest niðurstöður Elviru.

einkum vegna árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, m.a. um breytingar á vaxtastigi og þess háttar. Að sama skapi segir í bréfinu að tilskipun nr. 93/13/EBE um ósanngjarna samningsskilmála taki ekki til „verðs“ eða vaxta af neytendaláni, en upplýsa þurfi vel og vandlega um allar breytingar á þessu á skýran og skörinortan hátt. Lögmæti lánasamninga verði því að leysa úr á grunni hvers tilviks fyrir sig.

Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, lýsti í svarbréfi frá stofnuninni, dags. 25. febrúar 2013, nokkuð strangari túlkun á reglum tilskipunar um neytendalán en í formlegri afstöðu framkvæmdastjórnarinnar frá 12. febrúar. Í stuttu máli kemur fram að tilskipun 2008/48/EB um neytendalán taki ekki til efnis ákvæða samnings, heldur mæli fyrst og fremst um formreglur sem gætt skal við lántöku, t.d. að veita skýrar upplýsingar um heildarlántökukostnað og að framkvæma greiðslu- og/eða lánshæfismat. Fasteignalán falli utan gildissviðs hennar og verðtrygging neytendalána einnig. Tilskipunin bannar því ekki verðtryggingu neytendalána og þar af leiðandi ekki hvernig hún er reiknuð í lánasamningi eða hvaða aðferðum er beitt við þá útreikninga. Það sé úrlausnarefni dómstóla hér á landi að greiða úr um hvaða þýðingu það hafi að fasteignaveðlán hafi verið felld undir lögin.

Af framansögðu er ljóst að erfitt er að meta lögmæti framkvæmdar verðtryggingar neytendalána á Íslandi, og ekki ljóst hvort hægt sé að leita skjóls í Evrópurétti hvað það varðar. Úr því verður aðeins skorið fyrir dómstólum hér á landi og líklegt að á næstu árum verði tekist á um verðtryggingu líkt og tekist hefur verið á um gengistryggingu síðustu ár. Nefndin leggur þó ríka áherslu á að úr þessum málum verði skorið sem fyrst, enda er ákveðin réttaróvissa sem um þetta gildir. Af nýsamþykktum neytendalánalögum, nr. 33/2013, má sjá að Alþingi deilir áhyggjum nefndarinnar hvað þetta varðar en samkvæmt bráðabirgðaákvæði b.(II.) sem bætt var við lög nr. 121/1994, um neytendalán, skal ágreiningur milli lánveitanda og neytanda er varðar lögmæti verðtryggingar í lánsamningi þeirra í milli njóta flýtimeðferðar hjá dómstólum sé mál höfðað.

5.3 Neytendavernd á sviði allsherjarréttar

5.3.1 Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu

- Lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005 (vml.), eru allsherjarréttarlegs eðlis og á grundvelli þeirra sinnir neytendaréttarsvið Neytendastofu bróðurpart síns eftirlits. Í löggjöfinni er fjallað um það hvaða viðskiptahætti skuli viðurkenna og hverja ekki, og vernda fyrst og fremst fjárhagslega hagsmunum neytenda en einnig vernd fyrirtækja gegn óréttmætum viðskiptaháttum keppinauta vegna auglýsinga eða annarra svipaðra viðskiptaaðferða. Lögin taka til allra viðskiptahátta gagnvart neytendum að því undanskildu að fjallað er um tiltekna viðskiptahætti í sérlögum.
- Eins og gildir um aðra neytendalöggjöf hér á landi byggja lögin á tilskipun nr. 2005/29 um óréttmæta viðskiptahætti. Mælir sú tilskipun um allsherjarsamræmingu líkt og tilskipun nr. 2008/48 sem ný lög um neytendalán byggja á. Allsherjarsamræmingin krefst þess að túlkun ákvæðanna verði með sama hætti á Evrópska efnahagssvæðinu og verður í því sambandi að horfa til dómafordæma EB-dómstólsins og EFTA-dómstólsins. Af því leiðir að Alþingi eða íslensk stjórnvöld geta ekki sett eigin eða séríslenskrar reglur um að tilteknir viðskiptahættir séu löglegir hér á landi ef þeir eru bannaðir samkvæmt samræmdum EES-reglum.
- Töluvert hefur reynt á ákvæði laga nr. 57/2005 vegna markaðssetningar, samningsgerðar og sölu á fjármálaþjónustu. Þannig hefur stofnunin tekið á skilmálum neytendalána, markaðssetningu á viðbótarlífeyrissparnaði og samanburði á verði á tryggingum, svo dæmi séu tekin.
- Á fundum nefndarinnar kom m.a. fram að nokkrar greinar laganna stæðu býsna fjær beinum hagsmunum neytenda, einkum 16. gr. c sem varðar vernd atvinnuleyndarmála. Upplýst var af hálfu formanns áfrýjunarnefndar neytendamála að

mikill fjöldi mála hjá Neytendastofu vörðuðu ágreining milli tveggja lögaðila. Nefndin taldi mikilvægt að neytendaréttarsvið Neytendastofu einbeitti sér einkum að því er tengdist fremur beinum hagsmunum neytenda, og m.a. ætti að finna umræddu lagaákvæði stað í annarri löggjöf, t.d. að færa það undir eftirlit Einkaleyfastofu og þá inn í löggjöf er Einkaleyfastofa hefur eftirlit með.

5.3.1.1 Samspil laga um neytendalán og um óréttmæta viðskiptahætti

Í meðferð mála fyrir Neytendastofu reynir gjarnan á ákvæði laga nr. 57/2005 samhlíða ákvæðum neytendalánalaga (sbr. eldri lög nr. 121/1994). Séu neytendum til að mynda ekki veittar fullnægjandi upplýsingar sem kveðið er á um í lögum um neytendalán geti það einnig falið í sér brot gegn ákvæðum vml., sbr. ákvarðanir nr. 34/2010 og 35/2010.

Fram kom í minnisblaði Neytendastofu til nefndarinnar að í ljósi náninna tengsla á milli laga nr. 57/2005 og laga um neytendalán væri óheppilegt að í lögum um fjármálafyrirtæki væri að finna ákvæði sem skyldar Fjármálaeftirlitið til að setja reglur um eðlilega viðskiptahætti fjármálafyrirtækja. Væri augljóst að slíkar reglur mættu ekki vera í ósamræmi við gildandi reglur og framkvæmd samkvæmt vml.

Í þessu sambandi vill nefndin benda á að samkvæmt tillögum nefndarinnar á allt eftirlit sem tengist beinum hagsmunum neytenda að færast yfir til umboðsmanns neytenda, þar með ágreiningur eins aðila vegna viðskiptasambands við t.d. fjármálafyrirtæki vegna lánasamnings. Í drögum að reglum Fjármálaeftirlitsins um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti er sérstaklega tilgreint að innri starfsemi, sem Fjármálaeftirlitið hefur einkum eftirlit með, sé undanskilin en til innri starfsemi telst m.a. málefni sem snúa að viðskiptamönnum. Í III. kafla laga nr. 57/2005 fjallað um ytri starfsemi en sérstaklega þarf að athuga hvar valdmörk liggja milli Neytendastofu og Fjármálaeftirlitsins hvað það varðar, og gæta þess að samræmi sé gætt milli laga nr. 57/2005 og III. kaflans.

5.4 Dómar er varða ósanngjarna samningsskilmála og neytendalán

5.4.1 Túlkun Evrópudómstólsins á neytendalöggjöf

Neytendalöggjöf hér á landi var sett til að innleiða tilskipanir Evrópusambandsins á sviði neytendaréttar og má finna allar þessar tilskipanir undir viðauka XIX við EES-samninginn. Almennt skal túlka lög og reglur til samræmis við EES-samninginn að svo miklu leyti sem við á, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Íslendingar eru ekki aðilar að Evrópusambandinu né Evrópudómstólnum (ECJ) en sökum túlkunarreglu framangreindrar 3. gr., og í þeim tilvikum sem tilskipanir mæla fyrir um allsherjarsamræmingu, er óhjákvæmilegt við lögskýringu neytendalöggjafarinnar að líta til tilskipana nr. 93/13, 87/102 og 2008/48 auk túlkunar Evrópudómstólsins¹³⁸ á ákvæðum tilskipananna.¹³⁹ Í neytendalánnum felst samningur, oftast staðlaður, milli neytanda og veitanda og því eðlilegt þegar túlka á samning um neytendalán að líta til beggja tilskipananna saman.

Í forúrskurði ECJ í máli C-208/98 *Berliner Kindl*, sagði að tilskipun Evrópusambandsins nr. 87/102 um neytendalán hefði verið sett annars vegar til að skapa sameiginlegan markað með neytendalán og hins vegar til að vernda neytendur sem taka slík lán.¹⁴⁰ Til þess að verja

¹³⁸ Hér eftir ECJ (European Court of Justice).

¹³⁹ Sjá t.d. Davíð Þór Björgvinsson, (2006) *EES réttur og landsréttur*, bls. 332, en þar segir: „[...] svigrúm íslenskra dómstóla til að víkja frá þessum fordæmum er í reynd lítið og e.t.v. þegar á allt er lítið minna heldur en svigrúm þeirra til að víkja frá eigin fordæmum. Stafar þetta af því að skýr frávik frá þeim myndu leiða til þess að íslenska ríkið stæði ekki við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum og að það væri þar með brotlegt að þjóðarétti.“

¹⁴⁰ Sjá 20. mgr. úrskurðarins en þar segir m.a.: „As regards the aims of the Directive, it is clear from the recitals in the preamble thereto that it was adopted with the dual aim of ensuring both the creation of a common consumer

neytandann væri mikilvægt að hann fengi fulla vitneskju um skilmála lánsins, sem og hvað þeir beri með sér í framtíðinni. Jafnframt væri það skylda lánveitanda að veita neytanda allar þær upplýsingar sem haft gætu áhrif á það hvaða skuldbindingar hann mætti álykta af samningnum að hann bæri.¹⁴¹ Að auki sagði ECJ að tilskipunin væri lágmarkstilskipun og því ekkert því til fyrirstöðu að aðildarríkin settu strangari reglur neytanda í hag.

Í öðrum forúrskurði, máli C-264/02 *Cofinoga*, kemur svipuð skoðun ECJ fram, en þar segir m.a. að þrátt fyrir að ekki segi berum orðum í 4. gr. tilskipunar 87/107/EBE hvenær veita þurfi neytandanum upplýsingar þær sem skilyrtar eru í greininni, þá liggja það í raun í augum uppi þar sem krafan er að lánasamningurinn sé gerður skriflega. Í skriflega samningnum skal m.a. koma fram árleg hlutfallstala kostnaðar auk þeirra aðstæðna sem heimila breytingar á henni. Sé því augljóslega átt við það tímamark þegar lánið er veitt.¹⁴² Vísar ECJ síðan til fordæmis úr *Berliner Kindl* og segir að taka verði tillit til þess að samkvæmt aðfaraorðum tilskipunarinnar séu markmið hennar tvíþætt, annars vegar að skapa sameiginlegan markað um neytendalán og hins vegar að vernda neytendur sem taka slík lán.¹⁴³ Rétturinn bætir svo við að það að upplýsa neytandann um heildarlántökukostnað í formi hlutfallstölu reiknaðrar eftir samræmdri reikniformúlu sé nauðsynlegt til að uppfylla markmið tilskipunarinnar.¹⁴⁴

Forúrskurður ECJ í máli C-429/05 *Franfinance* snerist að mestu leyti um 11. gr. tilskipunar 87/102, þ.e. aðstæður þegar lánveitandi og veitandi þjónustu hafa gert með sér samning þess efnis að lánveitandinn einn veiti viðskiptavinum veitandans lán.¹⁴⁵ Var ECJ spurður að því hvort beita mætti fordæmum réttarins varðandi tilskipun nr. 93/13 um ósanngjarna samningsskilmála þess efnis að dómstólar eigi, að *eigin frumkvæði*, að *meta réttmæti samningsskilmála* og velja þeirri reglu yfir á samninga sem falla undir tilskipun nr. 87/102. Samþykkti rétturinn það með vísan í fordæmi í 26. mgr. C-240/98 til C-244/98 *Océano*,¹⁴⁶ og 33. mgr. C-473/00 *Cofidis*, að það að dómstóll meti að eigin frumkvæði réttmæti skilmála í neytendasamningum sé nauðsynlegt til að tryggja neytendum virka vernd, sérstaklega í ljósi þess að neytendur vita ekki alltaf rétt sinn.¹⁴⁷

Í *Océano*¹⁴⁸ hafði dómstóll í Barcelona fengið til sín stefnu frá *Océano* vegna ógreiddrar skuldar viðskiptavinar. Í samningum sem O gerði við viðskiptavini sína var skilmáli þess efnis að varnarþing skyldi vera hjá dómstólum í Barcelona. O hafði höfuðstöðvar sínar í Barcelona en viðkomandi viðskiptavinur var ekki búsettur þar. Dómstóllinn í Barcelona var í vafa um hvort þetta væri sanngjarnt gagnvart neytandanum og sendi því beiðni um forúrskurð ECJ vegna mögulegs óréttmæts skilmála í garð neytandans. *Vildi dómstóllinn fá*

credit market (recitals 3 to 5) and the protection of consumers who avail themselves of such credit (recitals 6, 7 and 9).“

¹⁴¹ Sjá 21. mgr. úrskurðarins, en þar segir m.a.: „In fact, it is with a view to protecting the consumer against unfair credit terms and to enabling him to have full knowledge of the terms of the future performance of the agreement entered into that Article 4 provides that, at the time of concluding such an agreement, the borrower must have at hand all information which could have a bearing on the implications of his undertaking [...]“

¹⁴² Sjá 23. mgr. úrskurðarins.

¹⁴³ Sjá 25. mgr. úrskurðarins, sbr. 20. mgr. *Berliner Kindl*.

¹⁴⁴ Sjá 26. mgr. úrskurðarins, en þar segir m.a.: „Informing the consumer of the total cost of credit, in the form of an interest rate calculated according to a single mathematical formula, is of critical importance in this regard.“

¹⁴⁵ Kom rétturinn þó einnig þar inn á tilgang tilskipunarinnar og vísaði þar bæði til áður nefndra mála *Berliner Kindl* og *Cofinoga*.

¹⁴⁶ Reifun á næstu síðu.

¹⁴⁷ Sjá 62. mgr. úrskurðarins þar sem segir m.a.: „The power of the court to raise of its own motion the unfair nature of a contract term has been regarded as necessary for ensuring that the consumer enjoys effective protection [...]“ *Franfinance* hélt því fram að í málinu væri tekist á um ákvæði franskra laga sem sagði að ef upplýsingaskyldan væri ekki uppfyllt væri lánveitandi sviptur réttinum til vaxta af láninu. Þannig hefði það því þau áhrif ef dómstólum væri skylt að meta réttmæti samningsákvæða að eigin frumkvæði, þá gæti það leitt til refsingar. Því væri *Franfinance* með reglunni svipt réttinum til réttlátrar málsmeðferðar og þannig brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. ECJ taldi ekki koma til álita að svara þessu enda snerist þessi hluti úrskurðarins um túlkun 11. gr. tilskipunar 87/102 og þær lagareglur sem settar hefðu verið til að innleiða hana.

¹⁴⁸ C-240/98 til C-244/98.

að vita hvort að hann gæti, að eigin frumkvæði, metið hvort samningsskilmálar væru ósanngjarnir fyrir neytenda þar sem að samið hafði verið einhliða um skilmálann af hálfu fyrirtækis. Tilskipun nr. 93/13 kveður á um að neytendur skuli eiga rétt á því að geta sótt mál nálægt heimili sínu og tekur liður (q) í viðauka við tilskipunina á því að ekki megi hindra neytandann í að leita réttar síns fyrir dómstólum.

Spænsk lög innihéldu ákvæði um ósanngjarna skilmála sem gátu einnig um skilmála varðandi varnarþing. Lög þessi voru þó óljós og vildi dómstóllinn því fá að vita hvort hann ætti að túlka spænsku lögin í samræmi við tilskipun nr. 93/13 að eigin frumkvæði. ECJ komst að þeirri niðurstöðu að landsdómstóli væri skylt þegar beita ætti ákvæði í landslögum að túlka lög, sem til komu fyrir eða eftir setningu tilskipunarinnar, eins og mögulegt er til samræmis við tilskipunina. Dómstóllinn gæti því þurft að hafna lögsögu sinni, samkvæmt eigin tilmælum,¹⁴⁹ þrátt fyrir að spænsk lög gæfu til kynna að það væri réttur O að sækja málið í Barcelona. Í 26. mgr. úrskurðarins segir ECJ að markmiði 6. gr. tilskipunar nr. 93/13, að tryggja að óréttmætir skilmálar í neytendasamningum séu ekki bindandi fyrir neytendur, verði ekki náð ef neytandinn sjálfur er gerður ábyrgur fyrir því að vekja athygli dómstóls á óréttmæti samningsákvæða. Sé það vegna þess m.a. að upphæðir sem deilt er um geta verið smávægilegar í samanburði við kostnað við málaferli og lögfræðipjónustu. Það sé því tilhlýðileg aðferð til að ná markmiðum 6. og 7. gr. Tilskipunarinnar,¹⁵⁰ að dómstólar meti að eigin frumkvæði réttmæti skilmála í neytendasamningum.¹⁵¹

Sama sjónarmið er að finna í úrskurði ECJ í *Cofidis*¹⁵² en þar segir, með vísan í *Océano* að þetta vald dómstóla hafi verið álitnið nauðsynlegt til að tryggja neytendum virka vernd. Fleiri úrskurðir ECJ hafa fallið á sömu leið og má þar nefna *Freiburger Kommunalbauten*¹⁵³ þar sem hjón höfðu keypt bílastæði af byggingarverktaka, en í samningi um kaupin var kaupendum gert skylt að greiða allt kaupverðið óháð framgangi byggingarinnar. Sama niðurstaða fékkst í *Lízing*,¹⁵⁴ en í því máli hafði neytandi fengið lán til bílakaupa. Lánafyrirtækið stefndi lántaka fyrir rétt samkvæmt samningsskilmála en ekki á varnarþingi neytandans. Í máli *Asturcom*¹⁵⁵ og *Móvil*¹⁵⁶ var ECJ spurður um samningsskilmála þess efnis að deilur fari fyrir gerðardóm. *Asturcom* höfðaði mál fyrir dómstóli í Bilbao til að framfylgja gerðardómi en að mati ECJ bar dómstólnum skylda til að ógilda niðurstöðu gerðardómsins. Í *Móvil* varð niðurstaða ECJ á þá leið að dómstólnum væri skylt að ógilda gerðardóm jafnvel þótt neytandinn hefði ekki haft uppi andmæli þegar gerðardómur gekk í málinu.

Í *Pannos GSM*¹⁵⁷ var ECJ spurður að því hvort 6. gr. tilskipunar nr. 93/13 fæli í sér að ósanngjarnir skilmálar væru ekki bindandi fyrir neytandann. Niðurstaða dómstólsins var að sú væri raunin. Í niðurstöðu dómsins kemur fram að ECJ telji að dómstólum aðildarríkjanna beri að ganga úr skugga um hvort samningsskilmálar séu ósanngjarnir, jafnvel að eigin frumkvæði og þó svo að engin beiðni hafi borist um slíkt. Ef að dómstóll kemst að því að samningsskilmálar séu ósanngjarnir verður þeim ekki beitt nema neytandinn kjósi svo.

¹⁴⁹ Sjá 32. mgr. úrskurðarins: „It is apparent from the above considerations that the national court is obliged, when it applies national law provisions predating or postdating the said Directive, to interpret those provisions, so far as possible, in the light of the wording and purpose of the Directive. The requirement for an interpretation in conformity with the Directive requires the national court, in particular, to favour the interpretation that would allow it to decline of its own motion the jurisdiction conferred on it by virtue of an unfair term.“

¹⁵⁰ Skylda ríkis til að tryggja rétta og árangursríka leið til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála.

¹⁵¹ Sjá 28. mgr. úrskurðarins.

¹⁵² C-473/00.

¹⁵³ C-237/02.

¹⁵⁴ C-137/08.

¹⁵⁵ C-40/08.

¹⁵⁶ C-168/05.

¹⁵⁷ C-243/08.

Í ljósi niðurstöðu ECJ um mat dómstóla, að eigin frumkvæði, á einhliða sömdum skilmálum í neytendasamningum, sérstaklega í *Océano* og *Lízing*, er áhugavert að líta til Héraðsdóms Reykjavíkur í máli E-7206/2009 (Lýsing hf.) þar sem ungum mönnum búsettum á Akureyri var stefnt fyrir dóm í Reykjavík vegna neytendalánasamnings og hafði annar þeirra ekki fjárhagslegt bolmagn til að gæta hagsmuna sinna. Má velta því upp með vísan til fordæma ECJ¹⁵⁸ hvort dómurinn hefði átt að meta samningsskilmálann um varnarþing ógildan og vísa málinu frá dómi, enda varnarþing neytandans hjá Héraðsdómi Norðurlands eystra á Akureyri og ljóst að málaferli í Reykjavík væru honum fjárhagslega ofviða.

Í forúrskurði ECJ í máli C-76/10 *Pohotovost* voru ákvæði tilskipunar nr. 87/102 og 93/13 að einhverju leyti túlkuð saman. Spurningarnar sem bornar voru upp við ECJ í málinu, og eru viðkomandi því efni sem hér er til umfjöllunar, voru svohljóðandi:

Hefur það úrslitaáhrif að neytandi fái upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar í prósentum, og má túlka það svo að hafi neytandi ekki fengið upplýsingar um hlutfallstölu kostnaðar, séu upplýsingar ekki settar fram á skýru og skiljanlegu máli? Má skilja umfang verndar þeirrar sem felst í tilskipun nr. 93/13 þannig að fjárhæð (e. price) geti einnig talist vera ósanngjarn samningsskilmáli að því leyti sem fjárhæð er ekki sett fram á skýru og skiljanlegu máli?

Í þessu máli reifar ECJ tilgang og markmið tilskipunar nr. 93/13 sem farið hefur verið yfir hér að framan og segir m.a., að í þeim tilfellum þar sem um sé að ræða einhliða samda samningsskilmála, þar sem neytandi sé í veikari stöðu, sé það fortakslaus skylda dómsins í málinu að taka samningsskilmálana til skoðunar, með tilliti til ákvæða tilskipunar nr. 93/13 og þess að jafna stöðu aðila og vísar til eigin fordæma í því sambandi.¹⁵⁹ Í þessu samhengi er um að ræða jákvæða athöfn, það er að segja að ekki þarf að koma til atbeina annars hvors málsaðila heldur skal dómurinn framkvæma skoðun þessa að eigin frumkvæði. ECJ telur að þessi skylda sé nauðsynlegur hluti þess að markmiðum 6. gr. tilskipunar nr. 93/13 verði náð og komið verði í veg fyrir að neytendur verði bundnir af einhliða sömdum ósanngjörnum samningsskilmálum og stuðlað verði að því að fyrirtæki setji slíka skilmála síður í samninga sína.¹⁶⁰

Jafnframt þessu tekur ECJ það fram að nauðsynlegt sé fyrir neytendaverndina að þessi fortakslausa skylda sé til staðar, komi sú staða upp að neytandi þekki ekki rétt sinn ellegar hafi ekki ráð á að taka til varna í dómsmáli sem höfðað er á hendur honum vegna samnings sem inniheldur skilmála sem falla undir tilskipun nr. 93/13.¹⁶¹

Mikilvægi tilskipunar nr. 93/13 í augum ECJ kemur síðan ákaflega vel fram í 50. mgr. úrskurðarins en þar segir, m.a. með vísan til fordæmis í máli *Asturcom*,¹⁶² að 6. gr. 93/13 sé svo mikilvæg að hún verði að landsrétti að teljast til ófrávíkjanlegra meginreglna.¹⁶³ Felst í því sú skylda sem áður hefur verið nefnd, að dómstólar skuli að eigin frumkvæði rannsaka skilmála í neytendalánasamningum. Að mati dómsins nægir þó ekki að horfa einvörðungu til ákvæða tilskipunarinnar heldur verði einnig, samhliða, að fara fram rannsókn á ákvæðum landsréttar. Sérstaklega er þá verið að horfa til þess hvort landsréttur veiti meiri vernd en ákvæði tilskipunarinnar.

¹⁵⁸ *Lízing* 52. mgr. og *Océano* 24. mgr.

¹⁵⁹ C-240/98-244/98 *Océano Grupo* 25.–26. mgr. og C-168/05 *Mostaza Claro* 25. mgr.

¹⁶⁰ *Mostaza Claro* 27.–28. mgr.

¹⁶¹ C-437/00 *Cofidis* 32.–34. mgr.

¹⁶² C-40/08 52. mgr. úrskurðarins.

¹⁶³ Sjá 52. mgr. úrskurðarins. „Article 6 of the directive must be regarded as a provision of equal standing to national rules which rank, within the domestic legal system, as rules of public policy.“

Í úrskurði sínum áréttar ECJ markmið tilskipunar nr. 93/13 og mikilvægi 4. gr. tilskipunar nr. 87/102 um að algerlega nauðsynlegt sé að neytandi fái allar upplýsingar um ákvæði samningsins, þá sérstaklega lántökukostnað og undir hvaða kringumstæðum mögulegt sé að hann taki breytingum. Þessi atriði verði, án undantekninga, að vera skrifleg og orðuð á skýru og skiljanlegu máli svo að neytandinn hafi upplýsingar um öll þau atriði sem geta orðið til þess að hafa áhrif á skuldbindingar hans.

Athygli vekur í þessu sambandi hvað ECJ leggur mikla áherslu á hlutfallstölu kostnaðar og að hún sé sett skriflega fram áður en samningurinn er undirritaður.¹⁶⁴ Kemur þessi áhersla vel fram í 69. mgr. úrskurðarins þar sem vísað er til greinar 4.1 og 2. gr. tilskipunar nr. 87/102 um það efni. Jafnframt segir, eins og áður hefur komið fram, að þessar upplýsingar um hlutfallstölu kostnaðar séu algerlega nauðsynlegar til þess að slíkt ákvæði samnings geti haldið gildi sínu gagnvart neytanda.¹⁶⁵ ECJ segir síðan að án þess að taka með í reikninginn hvort um sé að ræða ósanngjarnan samningsskilmála í skilningi tilskipunar nr. 93/13 verði að túlka tilskipun nr. 87/102 á þann veg að hún leggi þá skyldu á herðar dómstólum að taka að eigin frumkvæði til athugunar hvort ákvæði landslaga sem leiði af tilskipuninni séu ósanngjörn.¹⁶⁶ Sé hlutfallstala kostnaðar ekki skýrt tilgreind leiði það til þeirrar niðurstöðu að ekki sé heimilt að innheimta vexti eða annan kostnað.¹⁶⁷

Dómstóllinn segir svo í 77. mgr. að áskildar upplýsingar um hlutfallstölu kostnaðar samkvæmt tilskipun nr. 87/102 hafi ekki verið til staðar í samningnum. Slíkur áskilnaður sé algerlega nauðsynlegur samkvæmt landslögum og því verði að koma til þess að dómstóll í heimaríkinu uppfylli hinar ófrávíkjanlegu reglur tilskipunar nr. 93/13 og taki til skoðunar að eigin frumkvæði hvort um sé að ræða ósanngjarnan samningsskilmála sem bindi þá ekki neytandann. Dómstóll í heimaríkinu skal því skýra tilskipun nr. 87/102 í tilfelli sem þessu á þann hátt að ákvæði það, sem er í slóvensku lögunum og innleiðir 14. gr., sbr. 4. gr. tilskipunarinnar, leiði til þess að sé hlutfallstala kostnaðar ekki skýrt tilgreind valdi það því að ekki sé heimilt að krefja um greiðslu vaxta eða kostnaðar. Ekki er þá nauðsynlegt að horfa til ákvæða tilskipunar 93/13 þó að slík athugun myndi, samkvæmt framansögðu, væntanlega leiða til sömu niðurstöðu.

¹⁶⁴ Sami áskilnaður í máli C-264/02 *Cofinoga* 23. mgr.

¹⁶⁵ 4. gr. þágildandi slóvenskra laga, nr. 258/2001, um neytendalán, er sama efnis og 14. gr. Neytendalánalaganna, nr. 121/1994, og því verður að telja að sá hluti forúrskurðar þessa sem varðar 4. gr. slóvensku laganna hafi mikið gildi við túlkun á 14. gr. íslensku neytendalánalaganna. Sá texti sem vísað er til kemur fram í b-lið 3 mgr. 4.gr. slóvensku laganna og hljómar á þessa leið: „Svo framarlega sem neytendalánssamningurinn tilgreinir ekki þær upplýsingar sem áskildar eru í 2. mgr. liðum a), b), d–j), k) skal ekki vera heimilt að innheimta vexti eða kostnað.“ Sá liður sem hér skiptir máli er j)-liður og hljómar hann svo í þýðingu höfunda: „árlega hlutfallstölu kostnaðar gefna upp sem prósentutölu og heildarkostnað þann sem lántaka er gert að greiða, útreiknað á grundvelli upplýsinga sem til staðar voru þegar samningurinn var undirritaður.“ Umrætt ákvæði slóvenskra laga segir að sé hlutfallstala kostnaðar ekki sett fram á skýru og skiljanlegu máli verði að líta til þess að 14. gr. tilskipunar 87/102 leggi þá skyldu á aðildarríkin að sjá til þess að ekki sé vikið frá ákvæðum landslaga í lánasamningum neytanda í óhag. Umrætt ákvæði slóvenskra laga, og þar með íslenskra líka, er að mati ECJ sett í lög til að uppfylla ákvæði 14. gr. 87/102.

¹⁶⁶ Mál C-429/05. *Franfinance*. 69. mgr.

¹⁶⁷ C-76/10. 77. mgr. „Accordingly, the answer to the first question is that, in circumstances such as those in the main proceedings, the failure to mention the APR in a consumer credit contract, the mention of the APR being essential information in the context of Directive 87/102, may be a decisive factor in the assessment by a national court of whether a term of a consumer credit agreement concerning the cost of that credit in which no such mention is made is written in plain, intelligible language within the meaning of Article 4 of Directive 93/13. If that is not the case, that court has the power to assess, of its own motion, whether, in the light of all the circumstances attending the conclusion of that contract, the failure to mention the APR in the term of that contract concerning the cost of that credit is likely to confer on that term an unfair nature within the meaning of Articles 3 and 4 of Directive 93/13. However, notwithstanding the power which is given to assess that contract in the light of Directive 93/13, Directive 87/102 is to be interpreted as allowing national courts to apply of their own motion the provisions transposing Article 4 of the latter directive into national law and as providing that the failure to mention the APR in a consumer credit contract means that the credit granted is deemed to be interest-free and free of charge.“

Í máli C-618/10 var ECJ spurður að því hvort spænsk lög sem heimiluðu dómstólum að breyta skilmálum neytendasamninga væru í samræmi við tilskipun nr. 93/13. Málið varðaði spænskan dóm þar sem dómstóllinn hafði komist að því að ákvæði samningsins um 29% dráttarvexti væri ósanngjarn og breytti hann því dráttarvaxtaákvæðinu þannig að dráttarvextir urðu 19%. Varð niðurstaða ECJ sú að óheimilt væri að breyta skilmálum neytendasamninga. Ef dómstóll kæmist að þeirri niðurstöðu að einhliða saminn skilmáli í neytendasamningi væri ósanngjarn bæri að ógilda þann skilmála og skyldi ekkert koma í hans stað enda kvæði tilskipun nr. 93/13 á um það að ósanngjarnir skilmálar skyldu ekki binda neytendur, en í dóminum segir:

65 Það leiðir því af orðalagi 1. mgr. 6. gr. að innlendum dómstólum ber aðeins að útiloka beitingu ósanngjarns samningsskilmála til að hann valdi ekki bindandi áhrifum gagnvart neytandanum, en er ekki heimilt að endurskoða efni hans með það fyrir augum að breyta því. Viðkomandi samningur verður að gilda áfram, í grundvallaratriðum, án annarrar breytingar en þeirrar sem leiðir af útfellingu ósanngjarnra skilmála, að svo miklu leyti sem slíkt framhald hans er lagalega mögulegt samkvæmt ákvæðum landslaga.

67 Samkvæmt viðurkenndri dómaframkvæmd [...] telst sú tilskipun í heild sinni ráðstöfun sem er nauðsynleg til að tryggja framkvæmd þeirra verkefna sem Evrópusambandinu eru falin og, sér í lagi, til að bæta lífskjör og lífsgæði í öllum löndum Evrópusambandsins...

68 Því skuldbindur tilskipun 93/13 aðildarríkin, með hliðsjón af eðli og þýðingu almannahagsmunanna sem mynda grundvöll þeirrar verndar sem tryggð er neytendum sem eru í veikri stöðu gagnvart seljendum eða veitendum, eins og ljóst er af 1. mgr. 7. gr. hennar, þegar hún er lesin í samhengi við 24. mgr. í aðfararorða hennar, til að tryggja að til séu fullnægjandi og skilvirkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun ósanngjarnra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur.

71 Af þessu leiðir að 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13 verður ekki skilin þannig að hún heimili innlendum dómstól, ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að ósanngjarn skilmáli sé til staðar í samningi milli seljanda eða veitanda og neytanda, að endurskoða efni þess skilmála með það fyrir augum að breyta því í stað þess einungis að víkja beitingu hans gagnvart neytandanum til hliðar.

72 Í því sambandi ber dómstólnum sem lagði spurningarnar fram að athuga hverjar innlendu reglurnar sem gilda um deilumálið fyrir honum eru og að gera það sem í hans valdi stendur, að teknu tilliti til allra innlendra laga og að beittum þeim túlkunaraðferðum sem viðurkenndar eru í innlendum lögum, til að tryggja að 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13 sé að fullu virk og ná fram niðurstöðu í samræmi við markmiðið sem stefnt er að með henni...

73 Í ljósi framangreinds er svarið við annarri spurningunni það að túlka beri 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13 þannig að hún útiloki lagasetningu hjá aðildarríki, [...] sem heimilar innlendum dómstól, ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að ósanngjarn skilmáli í samningi milli seljanda og neytanda sé ógildur, að breyta þeim samningi með því að endurskoða efni þess skilmála.

Af forúrskurðum ECJ, þá sérstaklega máli C-618/10 verður að telja ljóst að óheimilt er að breyta ósanngjörnum samningsskilmálum í neytendasamningum. Einnig má sjá af úrlausnum dómstólsins að dómstólar skulu, að eigin frumkvæði, meta hvort skilmálar í neytendasamningum séu ósanngjarnir.

Í máli C-602/10 er ECJ spurður um túlkun á tilskipun 2008/48 en málið varðaði samning um húsnæðislán. Sagði dómstóllinn þar að þrátt fyrir að tilskipun 2008/48 væri

hámarkssamræmingartilskipun þá tæki sú hámarkssamræming aðeins til þeirra þátta sem samræma skyldi. Þar sem hvorki þeirri tilskipun né nokkurri annarri væri ætlað að samræma lagareglur á sviði húsnæðislána væri ríkjum frjálst að fella húsnæðislán undir reglur tilskipunar 2008/48 um neytendalán. *Túlkar svo dómstóllinn tilskipunina enda beri dómstólnum sem leggur spurningarnar fyrir ECJ að fara eftir tilskipuninni við úrlausn málsins þar sem ríkið hafi ákveðið að fella húsnæðislán undir reglur tilskipunarinnar.*

Af framangreindum dómum Evrópudómstólsins má sjá að neytendaverndarreglur Evrópuréttar, sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt, eru að mati dómstólsins mikilvægar réttarreglur fyrir neytendur á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Helstu niðurstöður dómstólsins eru þær að samningar sem fjármálafrirtæki gera við neytendur um neytendalán skulu vera skrifaðir á skýru og skilmerkilegu máli. Þá má einnig sjá að dómstóllinn er afar skýr og afdráttarlaus þegar kemur að afleiðingum þess að skilmáli teljist vera ósanngjarn. Er niðurstaða dómstólsins alveg í samræmi við 36. gr. c samningalaga hvað það varðar en samkvæmt dómstólnum og lagaákvæðinu eru ósanngjarnir samningsskilmálar ekki bindandi fyrir neytendur en samningurinn skal halda gildi sínu að öðru leyti. Með öðrum orðum, hinn ósanngjarni samningsskilmáli skal dæmdur ógildur en óheimilt er að breyta samningnum að öðru leyti.

Dómstóllinn segir á afar afdráttarlausan hátt að ef árleg hlutfallstala kostnaðar sé ekki til staðar í skriflegum neytendalánssamningi þá kann að vera óheimilt að innheimta nokkurn kostnað af því láni sökum þess að árleg hlutfallstala kostnaðar sé nauðsynleg fyrir neytandann til að átta sig á kostnaði vegna lántökunnar. Þá segir dómstóllinn einnig að ef lánveitandi setji í neytendalánssamning lægri árlega hlutfallstölu kostnaðar en raunveruleg árleg hlutfallstala kostnaðar er séu það villandi viðskiptahættir og ósanngjarn samningsskilmáli sem geti leitt til þeirrar niðurstöðu að óheimilt sé að innheimta nokkurn kostnað af láninu.

Annað sem er áhugavert í niðurstöðum Evrópudómstólsins er hvernig hann telur dómstóla aðildarríkjanna þurfa að beygja málsforræðisreglu einkamálaréttarfarsins þegar neytendur eru annars vegar. Þannig beri dómstóli að taka til skoðunar skilmála sem reynir á í dómsmáli hvort sem neytandinn krefjist þess eða ekki.

Þar sem Ísland er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu og hefur innleitt þær reglur evrópsks neytendaréttar sem tekist var á um í þeim dómum Evrópudómstólsins sem raktir hafa verið hér að framan er nauðsynlegt að taka tillit til þeirra túlkunarreglna sem dómstóllinn hefur sett fram við framkvæmd neytendaverndar á Íslandi.

5.4.2 Dómar íslenskra dómstóla – neytendalán og ólögætir samningsskilmálar

Áður hefur komið fram að ekki hefur fallið dómur fyrir íslenskum dómstóli sem byggir í meginatriðum á 36. gr. a–d samningalaga. Nefndin telur það æði sérstakt, sér í lagi í ljósi þeirra holskeflu mála er varða lánaviðskipti neytenda í kjölfar efnahagshrunsins. Að sama skapi hefur verið rakið að dómar sem hafa reynt á ákvæði neytendalánalaga eru fáir.

Í dómum Hæstaréttar er varða gengistryggingu lána var niðurstaðan sú að óheimilt var að gengistryggja lánasamninga, þ.e.a.s. ákvæði lánasamninganna er kváðu á um gengistryggingu voru ógilt, sbr. Hrd. frá 16. júní í máli nr. 92/2010 en útkljáð var hvort samningarnir skyldu standa óhaggaðir að öðru leyti. Í Hrd. 16. september í máli nr. 471/2010 var tekist á um vaxtaákvæði lánasamninganna. Í málinu var deilt um gildi LIBOR-vaxta á kaupleigusamningi, að viðbættu 2,9% álagi eftir að ljóst var að gengistrygging samnings var ólögæt. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að þar sem bein og órjúfanleg tengsl væru á milli ákvæða um gengistryggingu og fyrirmæla um vexti væri ekki unnt að styðjast við þau fyrirmæli óbreytt eftir orðanna hljóðan né gefa þeim með skýringum annað inntak. Ógildi ákvæðisins um gengistryggingu leiddi til þess að líta yrði með öllu fram hjá ákvæðum

samningsins um vaxtahæð. Dómurinn staðfesti að skuldin væri óverðtryggð, en slær svo út með að vextir skyldu vera jafnháir vöxtum þeim er Seðlabanki Íslands ákveður með hliðsjón af lægstu vöxtum á nýjum almennum óverðtryggðum útlánum hjá lánastofnunum.

Athyglisvert er í máli þessu að málflytning sinn byggði lántakandinn m.a. á lögfestum neytendaverndarsjónarmiðum. Hvergi í forsendum Hæstaréttar er þó vikið að röksemdafærslu lántakandans, né rökstutt hvers vegna hún eigi ekki við. Héraðsdómur tók heldur ekki rökstudda afstöðu til málsástæðna lántakandans, enda segir í forsendum héraðsdóms: „Á L því rétt á að G greiði honum þá fjárhæð, sem ætla má að aðilar hefðu ellegar sammælt um, án tillits til villu beggja. Þykja hvorki neytendasjónarmið né staða aðila við samningsgerðina breyta þeirri niðurstöðu.“¹⁶⁸ Hefði Hæstarétti verið í lófa lagið að undirbyggja niðurstöðu sína með neytendasjónarmiðum enda byggði lántakandi á neytendalánalögum og að lánveitingin hafi átt undir skilyrði laganna. Einnig byggði hann á 36. gr. sml. og 36. gr. a–d og taldi í þeim felast að ákvæðum samnings, sem inniber staðlaða samningsskilmála, verði ekki breytt neytanda í óhag, enda gengi það gegn neytendaverndarsjónarmiðum laganna. Af dómum Evrópudómstólsins sem raktir voru hér að framan má sjá að ECJ leggur sama skilning til grundvallar við túlkun tilskipunar 93/13 um ósamngjarna samningsskilmála, sem lögin byggja á. Loks er það sjálfstætt úrlausnarefni hvort það sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti að vaxtaákvæði í stöðluðum samningi til handa neytendum séu bundnir við LIBOR-vexti + álag sem fullyrða má að neytandi hafi litlar hugmyndir um hver eru hverju sinni. Í grunninn er tekist á um kjarna 36. gr. a–d og þá hugmyndafræði sem liggur að baki lögunum, einkum í tilskipun 93/13 eins og hún hefur verið túlkuð af Evrópudómstólum.¹⁶⁹ Þess má að lokum geta að meðan á málsmeðferð fyrir Hæstarétti stóð sendi talsmaður neytenda Hæstarétti bréf þar sem kvatt var til þess að Hæstiréttur nýtti lagaheimild sína til þess að fá ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins um það álitaefni hvort tilskipun 93/13/EBE heimili að dómstólar breyti samningsskilmálum lána eftir á, neytenda í óhag. Hæstiréttur nýtti sér ekki þá heimild.

Í nýföllnum Hæstaréttardómi nr. 605/2012 reyndi á grunnreglu eldri neytendalánalaga frá 1944, þ.e. að lánsamningar við neytendur skuli gerðir skriflega. Í málinu reyndi á 3. og 5. gr. laganna en deilt var um yfirdráttarheimild. Samkvæmt neytendalánalögum skal í upphafi, áður en yfirdráttarheimild er veitt, gerður skriflegur samningur um yfirdráttarheimild. Í 1. mgr. 3. gr. kemur fram að í samninginum skuli taka fram hvaða takmörk eru á lánsupphæðinni ef um slíkt er að ræða, hvaða vextir séu og hvaða gjöld falli á lánið frá þeim tíma er gengið er frá samningum, með hvaða hætti samningi skuli sagt upp, hvort breytingar geti orðið á vöxtum eða umsömdum gjöldum á samningstímanum, með hvaða hætti neytanda er tilkynnt um það o.s.frv. Þá skuli veita árlega hlutfallstölu kostnaðar og árlega senda neytanda almennar upplýsingar með dæmum um útreikning kostnaðar samkvæmt þeim lið. Í niðurlagi ákvæðisins kemur fram að þrátt fyrir ákvæði 5. gr. sé heimilt, að munnlegri beiðni neytanda, að breyta yfirdráttarheimild á tékkareikningi.

Niðurstaða Hæstaréttar hvað þetta atriði varðar var hinsvegar rökstudd með eftirfarandi orðum:

Af gögnum málsins verður ekki ráðið að gerður hafi verið sérstakur skriflegur samningur milli áfrýjanda og forvera stefnda um yfirdráttarheimild hins síðarnefnda. Hins vegar liggur fyrir að áfrýjandi notaði fyrrgreindan reikning, fékk send reikningsyfirlit þar sem fram komu breytilegar yfirdráttarheimildir og notaði reikninginn til samræmis við yfirdráttarheimildir hverju sinni. Hefur hann því með samfelldri notkun sinni á reikningnum allt frá stofnun hans til ársins 2009 samþykkt þær yfirdráttarheimildir sem honum voru veittar og í gildi voru hverju sinni **og skiptir engu í því sambandi þótt ekki liggja fyrir skriflegur samningur, [...].**

¹⁶⁸ Ágætis yfirferð um þessi atriði er að finna í ritgerð Agnesar Blöndal. *Neytendavernd samningalaga: Í orði eða á borði*, bls. 49.

¹⁶⁹ Sama heimild, bls. 51.

Þá reyndi á 14. gr. neytendalánalaga í Hrd. 604/2010 en þar hafnar Hæstiréttur því að beita reglunni með eftirfarandi rökstuðningi:

Samkvæmt orðum 14. gr. laga nr. 121/1994 verður neytandi ekki krafinn um vexti af skuld ef vextir eru ekki tilgreindir í lánsamningi [...]. Í athugasemdum sem fylgdu þessari grein í frumvarpi er varð að lögum nr. 101/1994 segir meðal annars að lagt sé til að sú breyting verði gerð á 14. gr. laganna að ef ekki sé kveðið á um vaxtatöku í lánsamningi þá skuli vextir ekki reiknaðir af láninu. Í athugasemdunum kemur jafnframt fram að í þágildandi 14. gr. laganna fælist að ef ekki væri getið um vexti í lánsamningi skyldu þeir engu að síður greiddir og þá hinir sömu og af almennum skuldabréfum samkvæmt auglýsingum Seðlabanka Íslands, en það stríði bæði gegn meginreglu vaxtalaga um að vextir skyldu einungis greiddir ef um þá væri samið og almennum reglum kröfuréttar. Af þessu er ljóst að réttur neytenda var fram til 1994 að þessu leyti lakari en leiddi af vaxtalögum. Breytingin fólst í því að rétta hlut neytenda varðandi þetta atriði, en um leið var kveðið á um að reglur vaxtalaga skyldu gilda um neytendalán að öðru leyti. Að því gættu, sem að framan er rakið, haggar 14. gr. laga nr. 121/1994 ekki fordæmisgildi dóms Hæstaréttar 16. september 2010 við úrlausn ágreinings aðilanna um vexti af skuldbindingum samkvæmt lánsamningum þeirra.

5.5 Tillögur nefndarinnar

- **Ein almenn lög á sviði neytendamála verði sett**, líkt og tíðkast víða annars staðar. Þessi tillaga er í samræmi við skýrslu viðskiptaráðherra, *Ný sókn í neytendamálum*, frá árinu 2008.
- **Hugtakið neytandi verði samræmt í þeirri löggjöf**, þannig að tiltekinn hópur neytenda geti í takmarkatilvikum talist neytandi.
- **Sérstök lög verði sett um húsnæðisveðlán**. Vinna er nú þegar hafin á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við smíði slíkra laga en við samningu nýs frumvarps um húsnæðisveðlán verði tekið mið af íslenskum aðstæðum á húsnæðisveðlánamarkaði m.a. í ljósi verðtryggingar.
- **Viðurlög við brotum á neytendalöggjöfinni verði hert**. Nefndin telur að til greina komi að stjórnvaldssektir taki mið af veltu síðasta rekstrarárs líkt og í samkeppnislögum. Lagt er til að innanríkisráðuneyti skipi starfshóp til að fara yfir ákvæði er varðar viðurlög og úrræði hins nýja umboðsmanns neytenda í þeim lagabálkum sem undir embættið heyra. Farið verði yfir löggjöfina í heild sinni með tilliti til samræmingar og tillögur til úrbóta lagðar fram ef þurfa þykir.
- **Opinbert eftirlit með 36. gr. a–d verði tryggt**. Umboðsmanni neytenda verði fengið opinbert eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum. Færa þarf 36. gr. a–d úr samningalögnum inn í lög nr. 57/2005 eða kveða þarf á um eftirlit umboðsmanns neytenda þar.

6 Skipulag neytendamála á fjármálamarkaði

Lykilþáttur í því að neytendavernd sé virk á fjármálamarkaði er að til staðar sé stofnanafyrirkomulag sem tryggir skilvirkni og framgang þeirra reglna og laga sem vernda eiga neytendur í samskiptum sínum við fjármálafyrirtæki og lánastofnanir. Öflugri neytendavernd verður ekki komið á með reglunum einum saman, heldur þarf stöndugt og virkt stofnanakerfi auk þess sem neytendur sjálfir þurfa að veita virkt aðhald.

Neytendamál og stefnumótun á því sviði heyrir að mestu undir innanríkisráðuneytið og eru Neytendastofa og talsmaður neytenda undirstofnanir þess. Hins vegar fer atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið með málefni fjármálamarkaðarins, ýmsa lagabálka er tengjast neytendamálum á fjármálamarkaði með beinum hætti og Fjármálaeftirlitið er undirstofnun þess.¹⁷⁰ Helstu stofnanir sem sinna verkefnum á sviði neytendamála eru Neytendastofa, talsmaður neytenda og Fjármálaeftirlitið. Umboðsmaður skuldara sem heyrir undir velferðarráðuneytið gegnir óbeint hlutverki á sviði neytendaverndar í gegnum skuldaskilaréttinn en embættið fæst að mestu við málefni skuldara. Loks eru sjálfstæðar úrskurðarnefndir sem fást við einkaréttarlegan ágreining á sviði neytendamála og hefur þeim fjölgað nokkuð á undanförunum árum. Þá hefur fjöldi opinberra stofnana að grundvallarmarkmiði að vernda neytendur á sviði fjármálamarkaðar, enda fara hagsmunir neytenda almennt saman við almannahagsmuni. Þar má helst nefna Samkeppniseftirlitið auk Seðlabankans, en báðar þessar stofnanir framfylgja eftirliti sem varðar réttindi neytenda á fjármálamarkaði.

Starfshóp sem falið var að gera úttekt á skipulagi neytendamála almennt skilaði skýrslu í desember 2012 þar sem ýmsar tillögur voru lagðar fram.¹⁷¹ M.a. var lagt til að þeir lagabálkar sem vistaðir eru hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu yrðu færðir yfir á ábyrgð innanríkisráðuneytisins með það fyrir augum að heildarsýn næðist á einum stað yfir málaflokkinn og honum yrði sinnt með viðeigandi hætti. Þessum þætti í tillögu starfshópsins hefur verið hrundið í framkvæmd. Samkvæmt drögum að nýjum forsetaúrskurði verða tilteknir lagabálkar sem tengjast neytendavernd á fjármálamarkaði vistaðir hjá innanríkisráðuneytinu, þ.e. lög um neytendalán, nr. 121/1994, og lög nr. 37/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga.

Nefndin telur heilt á litið að réttarbót felist í tillögum hópsins, en tillögurnar eru alls sex talsins.¹⁷² Má þar helst nefna að stjórnvöld móti heildarstefnu í neytendamálum, að vægi Neytendasamtakanna verði aukið með auknum fjárveitingum til reksturs kvörtunar og leiðbeiningarþjónustu samtakanna. Þá er lagt til að embætti talsmanns neytenda verði lagt niður og það fjármagn sem áður var varið í embættið renni til málaflokksins, en skiptist að jöfnu milli neytendaréttarsviðs Neytendastofu og Neytendasamtakanna, eyrnamerkt kvörtunar- og leiðbeiningarþjónustunni sem þar er rekin.

Nefndin er sammála um að mikilvægt sé að yfirstjórn neytendamála innan Stjórnarráðsins sé á forræði og ábyrgð eins ráðuneytis. Sérstaklega er það mikilvægt í ljósi smæðar landsins og stjórnsýslunnar og er til mikillar einföldunar, einkum fyrir neytendur. Í Svíþjóð er til að mynda sá hátturinn hafður á. Vörur á fjármálamarkaði, t.d. lánasamningar og flóknir samningsskilmálar, eru annars eðlis og ívið flóknari en aðrar vörur á neytendamarkaði. Því er góð samvinna og samstarf milli þeirra ráðuneyta og opinberu stofnana sem fara með málaflokkinn nauðsynleg.

¹⁷⁰ Drög að forsetaúrskurði liggja fyrir þar sem kauparéttur, samningalöggjöf og lög um neytendalán munu flytjast til innanríkisráðuneytisins frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.

¹⁷¹ Sjá skýrslu starfshóps um skipulag neytendamála: <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28374>.

¹⁷² Skýrsla starfshóps um skipulag neytendamála, ls. 18–19.

6.1 Opinbert eftirlit með neytendamálum á fjármálamarkaði

Opinbert markaðseftirlit á sér langa sögu hér á landi en á hinn bóginn hefur það farið mjög vaxandi á undanförunum áratugum, ef litið er til fjölda stjórnvalda, umfangs þeirra og valdheimilda sem þeim eru fengin með lögum. Þróun eftirlits helst í hendur við þær breytingar sem átt hafa sér stað á íslensku viðskiptalífi einkum með tilkomu EES-samningsins og aðgengi landsins að innri markaði Evrópu í gegnum fjórfrelsið svokallaða. Fjármálamarkaðurinn og samkeppnisumhverfi fyrirtækja hefur tekið stakkaskiptum sem hefur svo leitt til breytinga á samfélaginu.¹⁷³ Þær breytingar hafa síðan haft áhrif á almenning og varða því málefni fjármálamarkaða og alþjóðlegra samskipta ríkisins í þeim efnum mikil áhrif á hagsmuni almennings og stöðu neytenda. Ennfremur gera ýmsar gerðir EES-samningsins beinlínis ráð fyrir að innanlands séu til staðar öflugar eftirlitsstofnanir með markaðinum.

Tilgangur opinbers markaðseftirlits er að standa vörð um almannahagsmuni í kviku umhverfi fjármálamarkaðarins. Þær stofnanir sem sinna eftirliti gæta að framfylgni fyrirtækja og aðila á markaði við þær háttænisreglur sem settar eru með lögum og reglugerðum og hafa tilteknar valdheimildir til að tryggja þá eftirfylgni. Nokkrar stofnanir fara með opinbert eftirlit með neytendavernd á sviði fjármálamarkaðar hér á landi og verða hverri og einni gerð skil hér á eftir.

6.1.1 Neytendastofa

6.1.1.1 Skipulag og verkefni Neytendastofu

Neytendastofa er megineftirlitsaðili á sviði neytendamála hér á landi. Neytendastofa er sjálfstæð stofnun og heyrir undir ráðherra en hann fer ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart henni.¹⁷⁴ Neytendastofa hefur það hlutverk að annast framkvæmd laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins og laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, sbr. 2. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda. Þá skal hún fara með markaðseftirlit með rafföngum og yfirumsjón með lögmælifræði og hagnýtri mælifræði. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. skal Neytendastofa jafnframt vinna að stefnumótun á sviði neytendamála auk þess sem stofnunin skal beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviðinu. Þá skal Neytendastofa annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði neytendamála sem og önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum eða ákvörðun ráðherra. Hlutverk Neytendastofu er því nokkuð víðfemt, en auk framangreinds sinnir hún opinberu eftirliti á grundvelli ýmissa sérлага.

Neytendastofu skiptist í fjögur svið, stjórnsýslusvið, mælifræðisvið, neytendaréttarsvið og öryggissvið.¹⁷⁵ Forstjóri Neytendastofu er skipaður af ráðherra, hann stjórnar starfsemi og rekstri stofnunarinnar og ræður aðra starfsmenn, sbr. 2. mgr. 3. gr. Samkvæmt heimasíðu Neytendastofu störfuðu fjórir starfsmenn á neytendaréttarsviði í mars 2013. Neytendastofa er sjálfstæð að því leytnu að hún lítur ekki yfirstjórn ráðherra eins og áður sagði. Í samanagerð má nefna að samkvæmt skipulagi Fjármála- og Samkeppniseftirlitsins er sérstök stjórn sem skipar forstjóra. Fyrirkomulag þetta á m.a. að tryggja sjálfstæði stofnananna og samkvæmt þeirri hugmyndafræði er Neytendastofa því ekki jafn sjálfstæð og tvær fyrrnefndar stofnanir.¹⁷⁶

Frá árinu 1993–2005 fóru samkeppnisyfirlit með opinbert eftirlit á sviði neytendamála. Neytendastofa var hins vegar sett á fót árið 2005 með setningu laga nr. 62/2005, um

¹⁷³ Með lögum um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum, nr. 48/1923. Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediksdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 17.

¹⁷⁴ Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Staða neytendamála á Íslandi*, bls. 230–231 og Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediksdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 347. Kaffi þessi byggir að hluta til á framangreindum ritum sem og á riti Ásu Ólafsdóttur og Eiríks Jónssonar *Neytendaréttur*, sjá kafla 2.1, bls. 45–50.

¹⁷⁵ Sjá heimasíðu stofnunarinnar: www.neytendastofa.is.

¹⁷⁶ Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediksdóttir: *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 347–348.

Neytendastofu og talsmann neytenda, en þá var ákveðið að skilja á milli samkeppnis- og neytendamála og neytendamál flutt frá starfsemi samkeppnisyfirvalda til Neytendastofu. Samhliða var embætti talsmanns neytenda sett á fót sem og Löggildingarstofa lögð niður og verkefni hennar fengin hinni nýju Neytendastofu.

Verkefni sem varða eftirlit og vernd með hagsmunum neytenda á fjármálamarkaði eru á neytendaréttarsviði Neytendastofu. Samkvæmt minnisblaði Neytendastofu til nefndarinnar, dags. 13. febrúar 2013, er hlutverk sviðsins m.a. fólgið í því að fylgjast með því að ekkert óhæfilegt sé aðhafst gagnvart neytendum í viðskiptum, stuðla að því að neytendur hafi sem mestar upplýsingar og yfirsýn yfir markaðinn, fjalla um kvartanir og ábendingar og vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, t.d. með því að banna athafnir eða beita sektum. Sviðið sinnir ennfremur leiðbeiningarþjónustu við neytendur sem leita til stofnunarinnar um upplýsingar og réttindi sín vegna laga sem varða einkaréttarlegar kröfur.

Þau lög sem Neytendastofa hefur eftirlit með og geta komið til álita vegna hagsmuna neytenda á fjármálamarkaði eru lög nr. 121/1994, um neytendalán, og lög nr. 57/2005, um viðskiptahætti og markaðssetningu. Eftirlit Neytendastofu miðar að því að stofnunin fylgi því eftir hvort gerður sé skriflegur samningur við neytendur þar sem fram koma allar upplýsingar sem löggin gera kröfu um, að árleg hlutfallstala kostnaðar sé rétt reiknuð út og að lánveitandi gefi neytendum kost á að greiða lán sitt hraðar upp án aukins kostnaðar, svo dæmi séu tekin.¹⁷⁷ Segja má að neytendaverndin byggist einkum á skyldu til upplýsingagjafar og að þær upplýsingar sem veittar eru séu réttar.

6.1.1.2 Erlent samstarf

Neytendastofa sinnir ýmsu alþjóðasamstarfi, m.a. við aðrar sambærilegar eftirlitsstofnanir innan Evrópu vegna EES-samningsins, t.d. vegna neytendalána, þ.e. lögbundinna réttinda neytenda í ýmsum sérsamningum (CPC samstarf) en einnig á grundvelli reglugerðar ESB nr. 2006/2004 um samvinnu um neytendavernd, þar sem Neytendastofa er svokölluð „miðlæg tengiskrifstofa“. Markmið þeirrar reglugerðar er að tryggja að löggjöf á sviði neytendaverndar sem byggir á ESB-gerðum sé framfylgt. Neytendastofa hefur í tengslum við CPC-samstarfið tekið þátt í samræmdri skoðun eða árlegu átaki sem ESB skipuleggur (e. sweep). Samkvæmt því framkvæma eftirlitsstofnanir innan Evrópu skoðun á vefsíðum og upplýsingum sem þjónustuveitendur veita neytendum á sama tíma og athuga hvort þær séu í samræmi við skilyrði tilskipana sem gilda á sviði neytendaréttar. Slík skoðun var gerð á fjármálamarkaði árið 2011 sem Neytendastofa tók þátt í. Sú skoðun miðaði þó alfarið að upplýsingum samkvæmt nýrri tilskipun nr. 2008/48/EB um neytendalán. Tilskipunin hafði ekki verið innleidd hér á landi, og samkvæmt upplýsingum Neytendastofu varð skoðun þeirra því mun smærri í sniðum en annarra þar sem íslensk lög skyldu enn sem komið var ekki íslensk fjármálafyrirtæki til að fara að ákvæðum hinnar nýju tilskipunar.¹⁷⁸

6.1.1.3 Kvartanir til Neytendastofu og lögbundin úrræði

Einstaklingar og aðrir aðilar geta borið upp erindi við Neytendastofu telji þeir brotið gegn lögum sem henni er ætlað að framfylgja. Fyrir um þremur árum var komið upp rafrænni Neytendastofu, sem virðist virka vel og er auðveld í notkun fyrir neytendur að mati starfshóps um skipulag neytendamála, sbr. áður nefnda skýrslu. Þar geta neytendur komið á framfæri ábendingum og athugasemdum.

¹⁷⁷ Í framkvæmd hefur Neytendastofa fjallað um það að löggin eigi jafnt við um lánveitingu af hálfu banka og annarra fjármálastofnana sem og lánveitingu lífeyrissjóða, verslana sem bjóða vörur til sölu með raðgreiðslusamningum og kortafyrirtækja sem bjóða neytendum að greiðsludreifa reikningum sínum, auk þess sem lánveitingar af hálfu lbúðalánasjóðs falla undir þau.

¹⁷⁸ Sjá niðurstöður úr könnun frá 10. janúar 2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-2_en.htm.

Af birtum ákvörðunum Neytendastofu¹⁷⁹ má ráða að mál hefjist allajafna vegna innsendra kvartana en færst hefur í aukana að mál hefjist að frumkvæði stofnunarinnar einkum vegna eftirlits með verðmerkingum.¹⁸⁰ Í minnisblaði til nefndarinnar rekur Neytendastofa að ástæða þess að stofnunin hefur ekki getað unnið mikið að sjálfstæðum rannsóknum er að meginþungi í starfi hennar fer í að vinna frekar úr málum sem henni berast með ábendingum frá neytendum. Meira er um að fyrirtæki kvarti yfir hegðun samkeppnisaðila heldur en beinar kvartanir frá neytendum, en um það bil helmingur mála komu til vegna kvörtunar fyrirtækis yfir öðru fyrirtæki árið 2011.¹⁸¹ Ekki er ljóst hvort mörg mál er tengjast neytendavernd á fjármálamarkaði hefjist almennt að frumkvæði Neytendastofu.

Málsmeðferðarreglur Neytendastofu eru að ýmsu leyti fábrotnari en annarra eftirlitsstjórnvalda, þær eru meira á við og dreif í þeirri löggjöf sem stofnunin á að hafa eftirlit með og af skornum skammti. Í bókinni *Opinbert markaðseftirlit* eftir Eirík Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristínu Benediktsdóttur er að finna gott yfirlit um þýðingu þessa og vísast til þeirrar umfjöllunar.¹⁸²

Neytendastofa hefur ýmis úrræði til að rannsaka mál og bregðast við brotum gegn löggjöf en þýðingarmestu heimildirnar er að finna í VIII. og XI. kafla laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Í annarri löggjöf sem Neytendastofa hefur eftirlit með á sviðinu er almennt vísað til þeirra heimilda eða úrræða sem hún hefur á grundvelli laga nr. 57/2005, gildir það einnig um nýsamþykkt lög um neytendalán. Þá er ítarlegt ákvæði sem heimilar beitingu stjórnvaldssektá í 30. gr. þeirra laga.

Vald- og viðurlagaheimildir á grundvelli laga nr. 57/2005 eru eftirfarandi:

- Víðtækur réttur til upplýsinga, sbr. 20. gr.
- Framkvæmd nauðsynlegra athugana á starfstöðvum þeirra sem heyra undir lögin og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður benda til þess að brotið hafi verið gegn lögnum, sbr. 20. gr. a.
- Aðgerðir gegn viðskiptaháttum sem brjóta í bága við tiltekin ákvæði laganna og geta falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði, sbr. 2. mgr. 21. gr. b.
- Lagt á stjórnvaldssektir m.a. vegna brota gegn ákvæðum laganna um bann við óréttmætum viðskiptaháttum og reglum settum samkvæmt þeim, sem og vegna brota gegn ákvörðunum Neytendastofu, sbr. 22. gr. Getu numið allt að 10 millj. kr. Ákvarðanir eru aðfararhæfar.
- Lagt á dagsektir ef ekki er farið að ákvörðunum Neytendastofu, sbr. 23. gr.

Þá hafa lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001, einnig þýðingu en markmið þeirra er að koma í veg fyrir ólögmætar athafnir þegar viðskipti eru stunduð yfir landamæri. Á grundvelli laganna og auglýsingar nr. 1320/2011 getur Neytendastofa leitað lögbanns til að vernda heildarhagsmuni íslenskra neytenda, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Neytendastofa hefur ekki beitt þessari heimild en viðurkennt var af hálfu dómstóla að talsmaður neytenda og Hagsmunasamtök heimilanna hefðu slíka heimild á grundvelli áður nefndrar auglýsingar, sbr. Hrd. frá 15. október 2012 í máli nr. 636/2012. Í dómnum var því slegið föstu að við slíkar aðstæður þurfi að uppfylla almennar reglur um lögbann, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990.¹⁸³

¹⁷⁹ Sjá heimasíðu Neytendastofu, neytendastofa.is

¹⁸⁰ Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir. *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 352–353.

¹⁸¹ Sbr. nánar Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. *Staða neytendamála á Íslandi*, bls. 199 og 239–240 og einnig Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir. *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 352–353.

¹⁸² Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir. *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 354–367.

¹⁸³ Stuðst er við auglýsingu nr. 1320/2011. Hagsmunasamtök heimilanna og talsmaður neytenda hafa lagt fram slíkar lögbannskröfur til að stöðva innheimtu lána gengistryggðra lána eftir að endurútreikningar þeirra voru taldir ólögmætir samkvæmt dómum Hæstaréttar.

Mikilvægt er að átta sig á að Neytendastofa sinnir opinberu markaðseftirliti en leysir ekki úr einkaréttarlegum ágreiningi milli aðila. Neytendastofa tekur afstöðu til þess hvort brotið sé gegn ákvæðum laganna. Ef svo er getur hún gripið til þeirra úrræða sem að framan eru rakin. Einstaklingar sem telja sig hafa orðið fyrir tjóni þurfa því alltaf að leita til dómstóla telji þeir sig eiga rétt til skaðabóta og/eða að samingur sé ólögmaður.

Ákvarðanir Neytendastofu eru bindandi og hefur stofnunin heimild til að beita sektum sé ekki farið að þeim. Innan fjögurra vikna frá dagsetningu ákvörðunar getur sá er ákvörðun beinist gegn ákveðið að kæra hana til áfrýjunarnefndar neytendamála. Vilji aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar skal dómsmál höfðað innan sex mánaða. Af birtum ákvörðunum Neytendastofu má ráða að í framkvæmd sé algengast að stofnunin lýsi yfir broti á tilteknum ákvæðum og *leggi bann við viðkomandi athöfn*. Færst hefur í vöxt að Neytendastofa beiti stjórnvaldssektum sem þótti fátítt framan af og athygli skal vakin á því að samkvæmt orðalagi ákvæðisins er Neytendastofu gefin heimild til að beita þeim en ekki er lögð á skylda, sem er ólíkt því sem t.d. á við um Samkeppniseftirlitið.¹⁸⁴ Hámarkssekt er 10 millj. kr.

Frá árinu 2009 hafa 16 ákvarðanir Neytendastofu tengst neytendavernd á fjármálamarkaði. Þar af eru fimm ákvarðanir sem varða ákvæði gengistryggðra bílalána eða bílasamninga¹⁸⁵ og fjögur mál varða sérstaklega markaðssetningu á viðbótarlífeyrissparnaði, en í minnisblaði sem Neytendastofa afhenti nefndinni er sérstaklega farið yfir þessi atriði.

6.1.2 Talsmaður neytenda

Talsmaður neytenda er sjálfstætt embætti sem vinnur að heildarhagsmunum neytenda. Embættinu var komið á fót með stjórnvöldsbreytingum sem urðu á neytendaréttarsviði með lögum nr. 62/2005 á sama tíma og Neytendastofa varð til. Hlutverk talsmanns neytenda eru gerð skil í 6. gr. laganna sem felst í því að taka við erindum neytenda, bregðast við þegar hann telur brotið gegn réttindum og hagsmunum neytenda, gefa út rökstuddar álitserðir ásamt tillögum um úrbætur á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum er varða neytendur og kynna löggjöf og aðrar réttarreglur er varða neytendamál. Talsmaður getur tekið upp mál eftir kvörtun eða að eigin frumkvæði.

Segja má að hlutverk talsmanns neytenda sé að mestu almenns eðlis og valdheimildir litlar að undanskildum rétti hans til að krefjast upplýsinga, sbr. 1. mgr. 8. gr. Talsmaður hefur viðtækar heimildir til að afla gagna frá ríkisstofnunum og fyrirtækjum en á móti kemur að rík þagnarskylda er um málefni sem hann verður áskynja í starfi. Í erlendum samanburði má sjá að ekkert sambærilegt embætti er starfrækt annars staðar á Norðurlöndum.¹⁸⁶ Mætti helst segja að erlend neytendasamtök og stofnanir sem fara með opinbert eftirlit í neytendamálum sinni sambærilegum störfum og þeim sem lýst er í 6. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda.

6.1.3 Fjármálaeftirlitið

Hagsmunir neytenda á fjármálamarkaði eru megin verndarhagsmunir löggjafar um fjármálaþjónustu eins og meginmarkmið laga um fjármálafyrirtæki, váttryggingarstarfsemi og verðbréfavíðskipta er til marks um. Hlutverk fjármálaeftirlits á þeim sviðum er að stuðla að trúverðugum og heilbrigðum fjármálamarkaði og traustri fjármálastarfsemi, þar sem hagsmunir neytenda og alls þjóðarbúsins eru hafðir að leiðarljósi.

¹⁸⁴ Í 37. gr. laga nr. 44/2005 kemur fram að Samkeppniseftirlitið „leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja“ sem brjóti gegn tilteknum ákvæðum.

¹⁸⁵ Ákvörðun Neytendastofu nr. 35/2010 kvörtun vegna samningsskilmála í bílasamningi frá SP-fjármögnun, ákvörðun Neytendastofu nr. 34/2010 kvörtun vegna samningsskilmála í bílasamningi frá Lýsingu hf., ákvörðun Neytendastofu nr. 21/2010 breytilegir vextir á bílaláni frá Avant hf., ákvörðun Neytendastofu nr. 1/2010 kvörtun vegna gengistryggðs bílasamnings við Avant hf. og ákvörðun nr. 25/2009 breyting á skilmálum bílasamnings SP-fjármögnunar hf.

¹⁸⁶ Sjá skýrslu starfshóps um neytendamál frá desember 2012.

Fjármálaeftirlitið (FME) hefur eftirlit með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila, sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina og hún sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Meginhlutverk FME er einkum að hafa eftirlit með innri starfsemi eftirlitsskyldra aðila og sinna viðtæku varfærniseftirliti. Með innri starfsemi er átt við þá þætti í starfsemi fjármálafyrirtækis sem snúa að rekstri þess, uppbyggingu og stjórnarháttum. Þá er FME raunar eini alhliða eftirlitsaðili með setningu reglna og fjármálaeftirlits og gegnir mikilvægu þjóðhagsvarúðareftirliti, ásamt Seðlabankanum.¹⁸⁷

Með breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki árið 2010 var FME gert skylt að setja sér reglur um hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir.¹⁸⁸ Eðli málsins samkvæmt er matskennt hvað teljast eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir og þarfnast því túlkunar hverju sinni. Reglurnar hafa ekki verið gefnar út með formlegum hætti en umræðuskjal með drögum þeirra var birt á heimasíðu FME í febrúar sl.¹⁸⁹

Fjármálaeftirlitinu, líkt og öðrum opinberum eftirlitum, ber skylda til að taka við ábendingum frá einstaklingum og lögaðilum ef þeir telja lög brotin og er það þáttur í hlutverki FME við að sinna almennu eftirlitshlutverki sínu. Neytendum er bent á að koma ábendingum og gögnum á framfæri bréfleiðis eða á heimasíðu FME. Þá ber FME skylda til að leiðbeina neytendum í samræmi við leiðbeiningarskyldu stjórnvalda skv. 7. gr. stjórnsýslulaga.¹⁹⁰ Athafnaskylda FME nær hins vegar ekki til þess að ábending verði tekin til athugunar, enda tekur stofnunin sjálfstæða ákvörðun þar um. Ef ábending er tekin til athugunar er það gert á grundvelli almenns eftirlits, þ.e. hvort starfsemi viðkomandi eftirlitsskylds aðila sé í samræmi við lög og reglur og í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti.¹⁹¹ Sé ábending aðila tekin til greina verður hann þá ekki aðili að slíku máli samkvæmt stjórnsýslulögum.

Fjármálaeftirlitinu er því falið almennt og kerfislægt eftirlitshlutverk með fjármálamarkaðinum en ennfremur er stofnunni falið eftirlitshlutverk samkvæmt tvennum lögum sem telja má með beinum hætti til neytendalöggjafarinnar, annars vegar lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu, nr. 33/2005, og hins vegar innheimtulögum, nr. 95/2008.¹⁹² Í báðum lögum er vísað til eftirlits samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, en í innheimtulögum er að finna nokkuð ítarleg ákvæði um eftirlit stofnunarinnar, þar á meðal um heimildir til sviptingar innheimtuleyfis og álagningar stjórnvaldssektar. Þá er eftirlitinu falið viðamikið hlutverk við neytendavernd á váttryggingamarkaði skv. 65. gr. laga nr. 56/2010, um váttryggingarsamninga. Samkvæmt ákvæðinu skal stofnunin fylgjast með því að váttryggingarskilmálar séu í samræmi við lög og góða viðskiptahætti og iðgjöld séu í samræmi við þá áhættu sem í váttryggingum felst og eðlilegan rekstrarkostnað.

Á sama hátt og Neytendastofa er Fjármálaeftirlitið ekki úrskurðaraðili í einkaréttarlegu tilliti, milli viðskiptavinar og eftirlitsskylds aðila. Það er sambærileg uppsetning og víða innan Evrópusambandsins og á Norðurlöndunum.

Rétt er að geta þess að umboðsmanni Alþingis bárust kvartanir vegna háttsemin Fjármálaeftirlitsins sem varðaði skyldur eftirlitsins þegar því bærust kvartanir og ábendingar

¹⁸⁷ Sjá tillögur þriggja manna hópsins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra um heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi, bls. 29, sbr.:

http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Heildarumgjord_um_fjarmalastodugleika.pdf.

¹⁸⁸ Sjá lög nr. 75/2010 sem breyttu lögum nr. 161/2002.

¹⁸⁹ Sjá drög á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins, sbr.: <http://www.fme.is/media/umraeduskjol/Umraeduskjal-nr.-2-2013---Reglur-um-heilbrigda-og-edlilega-vidskiptahaetti-fjarmalafyrirtaekja.pdf>.

¹⁹⁰ Sjá heimasíðu Fjármálaeftirlitsins og upplýsingar um neytendavernd hér:

<http://www.fme.is/eftirlitsstarfsemi/neytendavernd/>.

¹⁹¹ Fjármálaeftirlitið hefur sett sér sérstaka verklagsreglur vegna fyrirspurnar og ábendinga sem finna má á heimasíðu stofnunarinnar: <http://www.fme.is/media/eftirlitsstarfssemi/Verklagsreglur-neytendavernd.pdf>.

¹⁹² Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediksdóttir. *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 396.

frá neytendum eða öðrum aðilum. Í samhljóða álitum umboðsmanns í málum nr. 6631/2011 og 6685/2011 var talið að ekki væru forsendur fyrir að aðhafast frekar með hliðsjón af efni kvörtunar A, bréfaskriftum hans við efnahags- og viðskiptaráðherra og fyrirbyggjandi upplýsingum um umfjöllun Alþingis um málefni eftirlitsaðila á fjármálamarkaði (framlögð skýrsla um framtíðarskipan fjármálakerfisins og skipun nefndar til að gera úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði) og því að þau kvörtunaratríði sem vörðuðu starfshætti Fjármálaeftirlitsins kynnu að koma til frekari umfjöllunar Alþingis. Í álitum umboðsmanns segir enn fremur að hann hafi haft í huga að ákvæði laga um hvernig Fjármálaeftirlitinu beri að leysa úr kvörtunum sem stofnuninni berast frá einstaklingum og lögaðilum vegna starfsemi eftirlitsskyldra aðila séu ekki að öllu leyti skýr.¹⁹³

6.2 Skipulag neytendamála erlendis

6.2.1 Evrópusambandið

Innan Evrópusambandsins er lögð rík áhersla á öfluga neytendavernd og búa öll aðildarríkin að einhverju marki yfir heildrænni stefnu á sviði neytendamála í gegnum sambandið. Stefnan byggir m.a. á XV. kafla sáttmálans um Evrópusambandið, einkum 169. gr. þar sem segir í 1. mgr.:

Til þess að stuðla að hagsmunum neytenda og tryggja öfluga neytendavernd skal Sambandið leggja sitt af mörkum til verndunar heilsu, öryggis og fjárhagslegra hagsmuna neytenda, auk þess að efla rétt þeirra til upplýsinga, menntunar og til að bindast samtökum í þeim tilgangi að standa vörð um hagsmuni sína.

Þá er sérstaklega tekið fram í 4. mgr. að:

Ráðstafanir (samþykktar af Evrópuþinginu og ráðinu til að auka á neytendavernd innan ESB), sem eru samþykktar skv. 3. mgr., skulu ekki koma í veg fyrir að *einstök aðildarríki viðhaldi eða taki upp strangari verndarráðstafanir*. Slíkar ráðstafanir skulu vera samrýmanlegar sáttmálunum. Til kynna skal framkvæmdastjórninni um þær.

Af framangreindu má ráða að aðildarríki ESB hafi í meginatriðum sameiginlega stefnu til að vernda fjárhagslega hagsmuni neytenda en aðildarríki geta sett strangari reglur til að efla neytendavernd, samrýmist þær sáttmálunum og sé það tilkynnt ESB. Byggist meginstefnan að hluta til á sjónarmiðum sem uppi eru um innri markaðinn.

Skipulagi og eftirliti með neytendamálum er þó ólíkt háttáð eftir ríkjum. Að meginstefnu er það tiltekið ráðuneyti sem hefur yfirstjórnunarlegt hlutverk en opinberu eftirliti með neytendamálum og valdheimildum þeirra undirstofnanna er ekki alltaf eins farið.

6.2.2 Sambærilegar stofnanir á Norðurlöndunum

Neytendaréttarsvið Neytendastofu er nokkuð sambærilegt stofnunum sem sinna opinberu eftirliti á sviði neytendamála á Norðurlöndunum.¹⁹⁴ Í öllum tilvikum framfylgja þær eftirliti með lögum á sviðinu en leysa ekki úr einkaréttarlegum ágreiningi milli neytenda og fyrirtækja. Þó má segja að í öllum tilvikum séu stofnanirnar öflugri einingar, með miklum fjölda starfsmanna, og auk þess að sinna opinberu eftirliti, sinna þær markaðsrannsóknnum um stöðu neytenda. Hér verður farið stuttlega yfir stofnanir á Norðurlöndunum og því hlutverki sem þær gegna í tengslum við opinbert eftirlit á fjármálamarkaði.

¹⁹³ Sjá álit umboðsmanns Alþingis mál nr. 6685/2011 og 6631/2011 frá 21. júní 2012, sbr.:

<http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1967&skoda=mal> og:

<http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1966&skoda=mal>.

¹⁹⁴ Upplýsingar eru að hluta til fengnar upp úr skýrslu eftir Davíð Örn Guðnason: „Fyrirkomulag neytendamála á Norðurlöndunum og samanburður við Ísland“ sem fylgir niðurstöðu starfshóps um skipulag neytendamála frá desember 2012.

6.2.2.1 Noregur

Í Noregi sinnir Neytendaumboðið (n. Forbrukerombudet) eftirliti með viðskiptaháttum og stöðluðum samskiptakilmálum í samræmi við markaðseftirlitslögin (n. markedsføeringsloven). Lögin eru frá 2009 og liggur talsverð undirbúningsvinna lögunum til grundvallar.¹⁹⁵ Stofnunin er sjálfstæð ríkisstofnun og verkefni hennar er sambærilegt neytendaréttarviði Neytendastofu, en það sinnir ekki verkefnum á borð við þau sem eru á mælifræði- og öryggisviðum Neytendastofu.

Forstjóri Neytendaumboðsins er skipaður til sex ára og ber heitið „umboðsmaður neytenda.“ Hann hefur frumkvæðisskyldu til rannsókna á meintum brotum gegn réttindum neytenda, en hefur skyldu til að rannsaka meint misferli út frá kvörtunum neytenda og seljanda í atvinnurekstri. Neytendaumboðið fær um 8.500 fyrirspurnir á ári, starfsmenn eru um 30 og umboðið forgangsraðar verkefnum eftir mikilvægi og málefnaflokki. Neytendaumboðið leggur fram dagskrá fyrir árið og áherslur þess fyrir hvert ár. Þess má geta að á árinu 2013 verður áhersla í störfum Neytendaumboðsins lögð á fjármálaþjónustu, einkum við veitingu neytendalána. Mun Neytendaumboðið sérstaklega skoða hvort þörf sé á strangari og skýrara regluverki við veitingu lánsfjár og hvernig markaðssetningu er hagað enda hefur lánveiting aukist til muna þar í landi.¹⁹⁶ Þá mun sjónum einkum verða beint að markaðssetningu lána til ungra neytenda, t.d. greiðslukorta. Taka skal fram að í Noregi er neytendaréttur að mestu byggður á evrópski löggjöf, líkt og hér á landi, vegna EES-samningsins.¹⁹⁷

Í Noregi er einnig sérstök stofnun um rannsóknir á sviði neytendamála, öðru nafni SIFO. Um fimm manns starfa hjá stofnuninni einkum við rannsóknir sem ráðuneytið óskar eftir og er það fjármagnað bæði af hálfu ríkisins og einnig ESB. Hér á landi er Neytendastofu jafnframt fallið það hlutverk að sinna rannsóknum og stefnumótun á sviði neytendamála, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 62/2005, sem og söfnun gagna.

6.2.2.2 Danmörk

Í Danmörku er opinberu eftirliti á sviði neytendamála fallið Samkeppnis- og neytendaeftirlitinu (d. konkurrence- og forbrugerstyrelsen). Málaflokkar þess á sviði neytendamála eru sambærilegir þeim sem Neytendastofa hér á landi fer með, mælifræði og vöruöryggi undanskilin.¹⁹⁸ Samkeppnis- og neytendaeftirlitið skiptist í tvö svið og fjórar skrifstofur eru á neytendaréttarviði.¹⁹⁹ Umboðsmaður neytenda er ein skrifstofa innan neytendaeftirlitsins og hýst þar en er engu að síður sjálfstæð ríkisstofnun.²⁰⁰ Starfsemi er sambærileg starfsemi Neytendastofu á sviði neytendamála og sér aðallega um eftirlit með markaðs- og viðskiptaháttum í samræmi við lög um markaðshætti og lög um greiðslur. Stofnunin annast einnig eftirlit með lögum um rafræn viðskipti, lögum um bann við tóbaksauglýsingum og lögum um lögfræðilega ráðgjöf. Umboðsmaðurinn getur tekið upp mál út frá kvörtunum neytenda og samkeppnisaðila en einnig að eigin frumkvæði. Sem sjálfstæð stofnun forgangsraðar umboðsmaðurinn verkefnum sínum sjálfur en um 10 þús. kvartanir bærust embættinu árið 2010. Þá gefur umboðsmaður út verklagsreglur um bestu framkvæmd t.d. verðmerkingar, auglýsingar og markaðsetningu.

¹⁹⁵ Sjá Markedsføetninhdloven: <http://www.forbrukerombudet.no/lov-og-rett/markedsfoeringsloven>. Á grundvelli reglnanna eru gefnar út verklagsreglur frá umboðsmanni neytenda um það sem tengist heilbrigðum viðskiptaháttum, sbr.: <http://www.forbrukerombudet.no/11037374.0>.

¹⁹⁶ Virksomhetsplan 2013. Forbrukerombudet. Sjá: http://forbrukerombudet.no/asset/4515/1/4515_1.pdf bls. 10.

¹⁹⁷ Sjá heimasíðu www.forbrukerombudet.no vegna framangreindra upplýsinga. Áhersla verður lögð á fjármálaþjónustu, sbr.: <http://forbrukerombudet.no/2013/03/finansielle-tjenester-2013>.

¹⁹⁸ Sjá heimasíðu stofnunarinnar og þá löggjöf sem hún hefur eftirlit með: <http://www.kfst.dk/en/forbrugerforhold/forbrugerlove/>.

¹⁹⁹ Á neytendasviðinu eru fjórar skrifstofur. Þær eru skrifstofa neytendalöggjafar, alþjóðlegs neytendaréttar og iðnaðarnefnda, skrifstofa neytendaréttinda, skrifstofa umboðsmanns neytenda og að lokum skrifstofa Stormráðsins. Á skrifstofu neytendalöggjafar, alþjóðlegs neytendaréttar og iðnaðarnefnda fer fram almenn stefnumótun á sviði neytendalöggjafar. Einnig er öflun og greining upplýsinga hjá neytendum og aðilum markaðarins þáttur í starfi deildarinnar.

²⁰⁰ Sjá heimasíðu danska umboðsmannsins: <http://www.forbrukerombudsmanden.dk/>.

Ef aðili gerist brotlegur gegn lögum eða að háttsemi er ekki talin samrýmast sanngjörnum og eðlilegum viðskiptaháttum getur umboðsmaðurinn gripið til úrræða, einkum með að ná sáttum milli aðila, með því að benda aðila á ranga háttsemi og krefjast þess að úrbætur fylgi í kjölfarið. Sáttaleiðin er meginreglan. Aðrar valdheimildir eru áþekkar heimildum Neytendastofu og er að finna í lögum um markaðshætti, sbr. að umboðsmaður hefur vald til að setja lögbann á háttsemi aðila sem hann telur brotlega að fengnum dómsúrskurði og einnig getur komið til skaðabótaskylda og sektir. Ákvarðanir umboðsmanns eru bindandi, eru ekki kæranlegar til æðra stjórnáðstoðar heldur verður að bera þær undir dóm vilji aðili áfrýja þeim.

Sérstök evrópsk neytendamiðstöð starfar í Danmörku sem veitir ókeypis aðstoð til neytenda sem hyggjast kaupa þjónustu í öðru ESB-landi.

6.2.2.3 Svíþjóð

Sænska neytendastofan (s. Konsumerverket) sér um að vernda hagsmuni neytenda í Svíþjóð. Forstjóri hennar ber titilinn umboðsmaður neytenda. Verksvið hennar er þó víðtækara en hinnar íslensku neytendastofu og snúa verkefni hennar m.a. að vörudryggi, skuldamálum heimilanna, málefnum fatlaðra neytenda og umhverfismálum er varða neytendur.²⁰¹ Þingið og ríkisstjórn Svíþjóðar marka neytendastofunni stefnu sem hún á að vinna eftir og sinna verkefnum á því sviði.²⁰²

Umboðsmaður neytenda þar í landi hefur ýmis úrræði, m.a. getur hann farið fyrir hóp máli hjá dómstólum af hálfu neytenda. Hann hefur auk þess sambærilegar valdheimildir og Neytendastofa, þ.e. getur gripið til úrræða á borð við lögbann og sektað gagnvart villandi auglýsingum, ólögætum samningsskilmálum og rangri verðmerkingu svo dæmi séu tekin. Ákvarðanir umboðsmanns um tiltekna þvingunarráðstöfun er hægt að skjóta til Markaðsdómstólsins (s. Markaðsdomstolen). Hann hefur lögsögu yfir samkeppnis- og neytendamálum þ.m.t. lögum um ólögætta viðskiptahætti og aðra neytendatengda markaðslöggjöf.

Í Svíþjóð er einnig að finna sérstaka upplýsingaheimasíðu, OmBoende.se²⁰³, þar sem nálgast má hagnýtar upplýsingar um allt er varðar húsnæði, kaup eða leigu á húsnæði, búsetukerfið, ef selja á fasteign eða byggja o.s.frv.

6.2.2.4 Finnland

Í Finnlandi var neytenda- og samkeppniseftirlit sameinað í eina stofnun 1. janúar 2013.²⁰⁴ Áður voru þessar stofnanir aðskildar. Á heimasíðu hins nýja stjórnvalds segir að tilgangur sameiningar sé að auka samfélagslegt mikilvægi samkeppnis- og neytendamála og að bæta til muna skilvirkni þessara stofnana. Lögbundin hlutverk stofnunarinnar breytast hins vegar ekki en markmið hins nýja eftirlits er að innleiða stefnu á sviði samkeppnis- og neytendamála, tryggja góðar og heilbrigðar markaðsaðstæður, innleiða bæði innlendar og evrópskar samkeppnisreglur og tryggja fjárhagslega og lagalega stöðu neytandans. Áður unnu tvær stofnanir að neytendamálum í Finnlandi, Neytendaeftirlitið og ríkisstofnun um rannsóknir á sviði neytendamála. Hin nýja stofnun hefur nú það hlutverk að stunda ennfremur rannsóknir á sviðinu. Yfirmaður stofnunarinnar ber titilinn umboðsmaður neytenda, meginhlutverk hans er að tryggja að lög er lúta að vernd neytenda þar í landi (e. Consumer

²⁰¹ M.a. sinnir hún starfsemi evrópsku neytendaaðstoðarinnar.

²⁰² Sjá heimasíðu sænsku neytendastofunnar: <http://www.konsumentverket.se/>.

²⁰³ Sjá heimasíðuna: <http://www.omboende.se/>.

²⁰⁴ Sjá heimasíðu finnska samkeppnis- og neytendaeftirlitsins, sbr. <http://www.kkv.fi/en-GB/>.

Protection Act) séu virt en einnig hefur hann heimildir og hlutverk við að framfylgja innheimtulögum, lögum um vátryggingarsamninga, lögum um húsnæðisveðlán o.s.frv.²⁰⁵

Umboðsmaður framkvæmir rannsóknir að eigin frumkvæði eða vegna kvartana og er falið með lögum heimild til aðgerða til að tryggja framfylgd laganna líkt og sambærileg embætti á Norðurlöndunum hafa, t.d. heimild til að banna tiltekna ólögmæta háttsemi, að beita stjórnvaldssektum sé banninu ekki fylgt og að beita lögbanni sem tekur strax gildi ef talið er nauðsynlegt til að stöðva háttsemi fyrirtækis án tafar. Ákvarðanir umboðsmanns eru áfrýjanlegar til Markaðsdómstólsins, t.d. þarf hann að samþykkja gildi lögbannsaðgerðar umboðsmanns innan þriggja daga frá því henni er beitt. Umboðsmaðurinn getur einnig ákveðið að veita neytanda réttaraðstoð í úrlausn um einkaréttarlegt málefni.

Í Finnlandi var ennfremur nýverið sett á fót sérstakt embætti í tengslum við fjármálaþjónustu (FINE) sem er sjálfstæður og ráðgefandi aðili sem þó starfar sjálfstætt (e. The Finnish Financial Ombudsman Service). Embættið hefur m.a. það hlutverk að veita ráðgjöf til einstaklinga og líttilla fyrirtækja um fjármálaþjónustu, þ.e. um vátryggingar, bankastarfsemi og fjármálaþjónustu. Þá skal embættið styðja við fjármálalæsi, koma að gerð löggjafar á sviði fjármálaþjónustu og undirbúa samanburð á sambærilegum vörum á fjármálamarkaði.²⁰⁶

6.2.3 Sambærilegar stofnanir í öðrum löndum

6.2.3.1 Kanada

Sérstök stofnun vinnur að neytendamálum á sviði fjármálamarkaðar í Kanada, *Financial Consumer Agency of Canada (FCAC)*.²⁰⁷ Stofnunin var sett á laggirnar árið 2001 til að efla yfirsýn neytenda um vörur á sviðinu og hún sinnir opinberu eftirliti með þeim aðilum sem selja fjármálaþjónustu eða hafa starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki og teljast því eftirlitsskyldir aðilar. Stofnuninni ber að tryggja að viðskipta- og markaðshættir aðila á markaði séu í samræmi við lög og reglugerðir. Stofnunin hefur þá skyldu að upplýsa neytendur um rétt sinn og skyldur í tengslum við viðskipti þeirra við fjármálafyrirtæki og greiðslukortafyrirtæki. Skulu upplýsingarnar vera hlutlægar og veittar tímanlega með það að augnamiði að hjálpa neytendum að skilja til fulls þá fjármálaþjónustu sem keypt er og vera í stakk búnir til að veita fullnægjandi aðhald m.a. við að bera saman þjónustuveitendur.

Stofnunin hefur ýmis úrræði, sum sambærileg og Neytendastofa hér á landi, að því undanskildu að fari aðili ekki að ákvörðun FCAC getur hún beitt refsiaðgerðum þegar um er að ræða alvarlegri brot.

Á heimasíðu stofnunarinnar er að finna samanburðarvél yfir hina ólíku þjónustu og ítarlegar leiðbeiningar um hverju þurfi að huga að t.d. við töku húsnæðisláns, stofnun bankareikninga og kostnað við greiðslukort. Þá getur neytandi framkvæmt eins konar greiðslumat á sjálfum sér til að sjá hvort hann fullnægi skilyrðum til fasteignakaupa. Þannig verður honum ljóst hver sé raunkostnaður við fasteignakaup og hvort hann hafi í raun ráð á þeim.²⁰⁸

6.2.3.2 Bandaríkin

Sérstök stofnun, *Consumer Financial Protection Bureau (CFPC)*, var sett á laggirnar til að vinna að neytendavernd á fjármálamarkaði í Bandaríkjunum árið 2010 með hinum svonefndu Dodd-Frank lögum. Tilurð laganna og stofnunarinnar má rekja til efnahagshrunsins, og er stofnunin hugsuð til að efla neytendavernd á sviði fjármálamarkaðar þar í landi. Í Bandaríkjunum voru undirmálslánin veigamikil orsök kreppunnar og milljónir lántakenda sátu

²⁰⁵ <http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/consumer-agency/tasks-and-courses-of-action/consumer-law/consumer-ombudsman-supervisory-tasks/>.

²⁰⁶ Sjá heimasíðu The Finnish Financial Ombudsman Service (FINE): <http://www.fine.fi/index.php?item=213>.

²⁰⁷ Sjá heimasíðu stofnunarinnar: <http://www.fcac-acfc.gc.ca/eng/index-eng.asp>.

²⁰⁸ Sjá greiðslumatslíkan: <http://www.fcac-acfc.gc.ca/iTools-iOutils/MortgageQualifier/MortgageQualifier-eng.aspx>.

uppi með yfirveðsettar eignir, margir hverjir vegna lántöku sem þeir skildu ekki til fulls né höfðu undir eðlilegum kringumstæðum ráð á að greiða til baka. Neytendur í Bandaríkjunum bjuggu að mörgu leyti við sömu stöðu og neytendur hér á landi, ekki aðeins þeir sem stunduðu óábyrga lántöku heldur líka þeir sem höfðu sýnt ráðdeild. Skýrist það mest megnis af verðfalli á fasteignamarkaði, auknu atvinnuleysi og hækkun vaxta, svo dæmi séu tekin. Afleiðingar óábyrga lánveitinga sat því á herðum tuga milljóna Bandaríkjamanna. Til að sporna við að sagan endurtæki sig beitti Obama Bandaríkjaforseti sér fyrir því að sérstök stofnun hefði það hlutverk að vernda og gæta að neytendum beint og vernda amerísk heimili gegn ósanngjörnum og óheiðarlegum viðskiptaháttum, að viðbættum stofnunum sem sinna eftirliti með öryggi og heilbrigði banka og peningamálastefnu landsins.

Stofnunin hefur þrjú hlutverk:

- Að upplýsa neytendur og fræða um fjármálaþjónustu, en þekking neytenda er fyrsta verndin gagnvart óheilbrigðum viðskiptaháttum.
- Að sinna eftirliti með bönkum, lánastofnunum og öðrum fjármálafyrirtækjum, og framfylgja neytendaverndarlögum á sviði fjármálaþjónustu.
- Að sinna gagnaöflun og rannsóknum á sviði neytendamála, bæði um háttsemi neytenda, seldar vörur á fjármálamarkaði og markaðsetningu þeirra.²⁰⁹

Stofnunin sinnir ennfremur reglusetningu, t.d. gefur hún út verklagsreglur við mat á háttsemi fyrirtækja. Stofnunin hefur m.a. skilað ýmsum skýrslum og kannað atferli neytenda sem þeim ber að fara með til þingsins með reglulegum hætti en t.d. var framkvæmd úttekt í tengslum við veitingar neytendalána þar í landi í desember 2012.

6.3 Tillögur nefndarinnar

6.3.1 Mat á stöðu Neytendastofu og embætti talsmanns neytenda

Í rannsóknaskýrslu Alþingis er undirstrikuð nauðsyn þess að eftirlitsstofnanir hins opinbera séu styrkar og starfi af einurð. Þar segir:

Því verða eftirlitsstofnanir að vera grimmir varðhundur almannahagsmuna andspænis sérhagsmunum fjármagnsaflanna. Jafnframt er það fjárfestum í hag að eftirlitsstofnanir séu öflugar því að það er vísbending um gæði fjármálakerfisins.²¹⁰

Víða um heim, innan Evrópusambandsins, í Bandaríkjunum og á Norðurlöndunum, er til staðar sérstök stofnun sem sinnir opinberu eftirliti á sviði neytendamála. Neytendastofa fer með það hlutverk hér á landi. Í Bandaríkjunum og Kanada er gengið lengra og sérstök stofnun fer með neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu. Helgast það að mörgu leyti af flóknu eðli slíkra vara, og telur nefndin þetta almennt heppilegt fyrirkomulag. Umrædd ríki eru hins vegar varla samanburðarhæf við Ísland, m.a. vegna fjöldans sem þar býr og er Ísland örríki í þeim samanburði. Vísi af embætti sem sinnir aðeins neytendavernd á sviði fjármálamarkaðar er að finna í Finnlandi, sbr. *Finnish Financial Consumer Ombudsman*.

Á Norðurlöndunum er blæbrigðamunur á hlutverki og valdheimildum þeirra stofnana sem fara með opinbert eftirlit á sviði neytendamála. Meginhlutverk og verkefni eru sambærileg, sem og valdheimildir, en í Noregi, Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi er sérstakur umboðsmaður neytenda sem er forstjóri neytendaeftirlitsins. Hann hefur í öllum tilfellum nokkuð víðtækar valdheimildir og getur m.a. í ákveðnum tilvikum flutt hópmaal fyrir þar til gerðum dómstól og

²⁰⁹ Heimasíðan er www.consumerfinance.gov. Meginmarkmiðið er að tryggja að neytendur fái þær upplýsingar sem þeir þurfa til að taka fjárhagsákvæðanir sem þeir trú á séu bestar fyrir sig og fjölskyldur sínar, að verð séu á hreinu strax í upphafi, áhætta sýnileg og ekkert grafið í smáu lettri. Á virkum markaði eiga neytendur að geta borið saman vörur og engir lánveitendur eiga að geta beitt ósanngjörnum og blekkjandi aðferðum.

²¹⁰ Rannsóknaskýrsla Alþingis, 2009, 8. bindi, bls. 118.

ákveðið að veita neytanda réttaraðstoð í einstaka málum. Ljóst er að umboðsmaður hefur mikla frumkvæðisskyldu og valdheimildir bundnar við embættið sjálft en ekki stofnunina sem slíka. Umboðsmaður birtir t.d. fréttir af aðgerðum sínum og blandar sér gjarnan í opinbera umræðu. Þá eru umboðsmenn á samfélagsmiðlum t.d. eins og á Fésbókinni. Loks eru mælifræði og öryggisvið yfirleitt ekki hýst hjá neytendaeftirlitum í nágrannaríkjum okkar. Bæði í Finnlandi og í Svíþjóð eru verkefni sem tengjast skuldamálum og ráðgjöf til heimilanna hjá neytendaeftirlitinu. Að lokum má sjá að hlutverk eftirlitanna við að rannsaka stöðu neytenda er nokkuð veigamikil.

Neytendastofa og embætti talsmanns neytenda voru sett á fót með lögum nr. 62/2005. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í kjölfar skýrslu nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis hafi komið upp sú hugmynd að stofna sérstakt embætti sem hefði það hlutverk að taka við erindum frá neytendum, gefa út álitserðir og hafa frumkvæði að úrbótum, nánar tiltekið að vera talsmaður neytenda. Í almennum athugasemdum frumvarpsins var talið að orðið umboðsmaður hefði öðlast mjög ákveðna merkingu í huga þjóðarinnar vegna embættis umboðsmanns Alþingis og umboðsmanns barna, sem og að tillögur frumvarpsins um embættið féllu ekki að þeirri skilgreiningu sem yfirleitt væri notuð um umboðsmenn. Þá er rakið að lengi hafi verið uppi raddir um að stofna skuli sérstakt embætti umboðsmanns neytenda.²¹¹

Helsta markmið með stofnun Neytendastofu var að efla starf neytendamála og þar með auka neytendavernd, en eins og áður hefur komið fram hafði fyrirrennari Samkeppniseftirlitsins verið falin neytendavernd. Sú breyting var ekki óumdeild. Minnihluti efnahags- og viðskiptanefndar gerði m.a. athugasemdir við að embætti talsmanns neytenda yrði ekki nægilega sjálfstætt né að fjármagn væri nægilegt til að tryggja neytendavernd. Segir m.a. í nefndarálit minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar:

Alþýðusamband Íslands telur að vegna annarra verkefna sem Neytendastofu verða falin, þar má nefna rafmagnsöryggismál, öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, yfirumsjón með lögmaelfræði og hagnýtri mælifræði auk umsjónar með framkvæmd laga um vog, mál og faggildingu, sé mikil hættu á því að nýja stofnunin hafi ekki nægilegt bolmagn til að efla neytendamál og auka neytendavernd í samræmi við markmið laganna.²¹²

Í skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands um stöðu neytendamála á Íslandi frá árinu 2008 var lagt til að stofnuð verði ný (og sameinuð) stofnun á sviði neytendamála. Segir m.a. í skýrslunni:

Þrátt fyrir heiti Neytendastofu, er stofnunin í reynd að miklum hluta að sinna öðrum þáttum en þeim sem snúa með beinum hætti að neytendum. Af heimasíðu stofnunarinnar má t.d. ráða að af 22 starfsmönnum stofnunarinnar starfi einungis 3 á neytendaréttarsviði. Þegar við þetta óverulega umfang neytendaréttarsviðsins bætist að flest úrlausnarefni sviðsins varða 12. gr. laga nr. 57/2005, sem er í grunninn samkeppnisréttarlegs en ekki neytendaréttarlegs eðlis, er sá þáttur stofnunarinnar sem sinnir opinberu eftirliti á sviði neytendaréttar orðinn rýr. Þetta telja skýrsluhöfundar hægt að gera með stofnun nýrrar stofnunar á sviði neytendaréttar, sem myndi yfirtaka þá starfsemi sem neytendaréttarsvið Neytendastofu fer nú með.²¹³

Nefndin tekur undir þessa tillögu. Í dag starfa fjórir á neytendaréttarsviði ef marka má heimasíðu stofnunarinnar. Þá verður ekki séð að Neytendastofu hafi verið gert kleift að sinna

²¹¹ Sjá almennar athugasemdir við frumvarp það er varð að lögum nr. 62/2005: <http://www.althingi.is/altxt/131/s/0885.html>.

²¹² Sjá nefndarálit 1. minnihluta efnahags- og viðskiptanefndar. <http://www.althingi.is/altxt/131/s/1329.html>.

²¹³ Sjá bls. 230.

rannsóknnum á sviði neytendamála eins og tíðkast hjá sambærilegum stofnunum, einkum vegna skorts á fjármagni. Þótt breytingar séu til batnaðar á hlutfalli mála hjá neytendaréttarsviði stofnunarinnar, sem varða neytendur með beinum hætti, er ljóst að a.m.k. helmingur málanna varðar háttsemi milli fyrirtækja, t.d. á grundvelli 15. gr. a, sem varðar firmanafn eða verslunarmerki í atvinnustarfsemi og 16. gr. c laga nr. 57/2005. Færst hefur í aukana að Neytendastofa beiti stjórnvaldssektum, bæði hvað varðar tíðni og umfang. Virðast þær þó einkum bundnar við lög nr. 57/2005. Framsetning laganna er á þá vegu að Neytendastofu sé *heimilt* að leggja á stjórnvaldssekt á meðan t.d. er gert ráð fyrir því í samkeppnislögum, nr. 44/2005, að þær *skuli* lagðar á, nema viðkomandi brot teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á sektum.²¹⁴ Í norsku markaðseftirlitslögunum er t.d. mælt fyrir um skyldu til álagningar stjórnvaldssektar, fésektar eða fangelsis í allt að sex mánuði.²¹⁵ Telur nefndin að hér væri réttara að mæla fyrir um skyldu Neytendastofu. Eins og áður var rakið, í kaflanum um lög og reglur á sviði neytendamála, þarf að veita þeirri stofnun sem fer með opinbert eftirlit með neytendamálum valdheimildir með viðurlögum þess eðlis að þau þjóni markmiði sínu sem forvörn og að fyrirtæki sem brotið hefur á tilteknum lögum og reglum láti af þeirri háttsemi sinni. Lagt er til að heimild til beitingu stjórnvaldssektar verði veltutengd líkt og mælt er fyrir um samkeppnislögum frá 2005 eins og þeim var breytt með lögum nr. 55/2007.

Í Finnlandi var neytendaeftirlit og samkeppniseftirlit nýverið sameinað þar í landi, enda þykja mikil samlegðaráhrif á milli verkefna þessara tveggja stofnana. Fyrrum neytendaeftirlitið þar í landi fór með málefni skuldara og í Svíþjóð fer umboðsmaður neytenda með ráðgjöf vegna skuldamála, þó að sænska Kronofogden (e. Swedish Enforcement Authority) fari að mestu með málefni skuldara.²¹⁶ Samkvæmt upplýsingum Neytendastofu fer sænska neytendaeftirlitið (s. konsumentverket), sem umboðsmaður neytenda fer fyrir, einnig með verkefni á sviði vöruöryggis en það virðist vera með öðrum hætti en hér á landi og undantekning í samanburði við önnur Norðurlönd. Augljóst er að embætti umboðsmanns skuldara, sem áður var ráðgjafastofa heimilanna, fer að hluta til með neytendatengd verkefni, einkum á sviði fjármálamarkaðar í tengslum við neytendalán. Líta verður svo á að neytendaréttur taki líka til samningstíma láns en ekki aðeins þegar til þeirra er stofnað. Því metur nefndin að þau úrræði sem neytendum standa til boða eigi þeir í fjárhagserfiðleikum skarist verulega við neytendalöggjöf. Á það einkum við vegna aðstæðna í íslensku efnahagslífi, mikils skuldavanda heimilanna, sem má rekja að miklum hluta til óabyrgra og ólöglegra lánveitinga (gengistrygð lán) fyrir hrun.

Á meðan nefndin var að störfum var ljóst að valdmörk þeirra stofnana sem sinna neytendamálum á fjármálamarkaði væru óskýr. Kom það fram í vitnisburði fulltrúa stofnana, svo sem Neytendastofu, umboðsmanns skuldara og Fjármálaeftirlitsins, og með hliðsjón af þeirri löggjöf sem um ræðir. Með talsverðri einföldun má segja að hér á landi sé löggjöf á sviði neytendamála ekki aðeins brotakennd, heldur einnig verkaskipting á grundvelli þeirra laga á milli ráðuneyta og stofnana. Afar mikilvægt er að tryggja að tilteknir málaflokkar sem heyra undir neytendalöggjöf á fjármálamarkaði lendi ekki milli skips og bryggju þannig að stjórnvöld vísi neytendum sem leita til stofnana sem hafa eftirlitsskyldu á sviðinu á hver aðra með vísan til lögætisreglu og valdmarka. Hættan í núverandi umhverfi er að sama mál sé annaðhvort tekið fyrir hjá tveimur stjórnvöldum eða það sem líklegra er að mál er tekið fyrir hjá hvorugu stjórnvaldi. Eins og áður hefur verið rakið á það t.d. við um 36. gr. a–d laga nr. 7/1936. Mörk Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu vegna neytendamála á fjármálamarkaði kunna að vera óskýr, einkum þegar hið matskennda ákvæði, að starfsemi sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti er annars vegar. Er þá einkum átt við reglur Fjármálaeftirlitsinsum heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og eftirlit með þeim og lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, og eftirlit Neytendastofu á

²¹⁴ Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælfsson, Kristín Benediktssdóttir. *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 373–374.

²¹⁵ Sjá 48. gr. norsku laganna (n. markedsføringsloven) frá 2009.

²¹⁶ Sjá heimasíðu: <http://www.konsumentverket.se/otherlanguages/English/Advice-to-people-in-debt/>.

grundvelli þeirra, t.d. um III. kafla er varðar vernd fjárhagslegra hagsmuna neytenda. Mikilvægt er að girða fyrir óskýrleika hvað þetta varðar.

6.3.2 Nýtt embætti umboðsmanns neytenda sett á laggirnar

Meginmarkmið nefndarinnar var að skoða hvort neytendavernd á fjármálamarkaði væri góð og virk hér á landi, einkum í erlendum samanburði. Úttekt nefndarinnar snerist um að kanna hvort stjórnvöld hér á landi sinntu því hlutverki að framfylgja efnisreglum á sviði neytendalöggjafar með eins vönduðum hætti og unnt er, þannig að opinbert eftirlit væri skilvirkt og næði fram markmiðum sínum. Góðar efnisreglur duga skammt ef eftirfylgnin er engin.

Eins og áður hefur verið rakið hafði Fjármálaeftirlitið bent á að þarft væri að skoða verkaskiptingu Stjórnarráðsins og stöðu sjálfstæðra stofnana sérstaklega þar sem neytendavernd á fjármálamarkaði væri samkvæmt lögum falin ýmsum stofnunum sem heyra undir mismunandi ráðuneyti og stofnanir. Þá tók Fjármálaeftirlitið undir tillöguna, sem um er getið hér að framan, í skýrslunni *Ný sókn í neytendamálum*, um nýja og sameinaða stofnun á sviði neytendamála bæði í umsögn sinni fyrir Alþingi þegar veitt var umsögn um þingsályktunartillögu um úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og síðar fyrir nefndinni sjálfri.²¹⁷ Formaður nefndarinnar fundaði svo í desember 2012 með fulltrúum Fjármálaeftirlitsins, umboðsmanni skuldara og Neytendastofu þar sem tekið var vel í hugmyndir sem lagðar voru fram af hálfu Fjármálaeftirlitsins, hvort ekki væri grundvöllur fyrir að koma á samstarfi þeirra aðila sem að neytendamálum koma á fjármálamarkaði þannig að almenningi og neytendum væri gefinn kostur á að leita á einn stað til úrlausnar sinna mála, þótt hlutaðeigandi stjórnvald beini síðan erindum til þess aðila sem er bær til að leysa málið. Fyrirkomulag þetta hefur verið nefnt á ensku one stop shop. Fulltrúar Samtaka fjármálafyrirtækja bentu einnig á að slíkt skipulag væri breyting til batnaðar frá núverandi skipan á fundi nefndarinnar.

Í minnisblaði umboðsmanns skuldara til nefndarinnar, dags. 11. janúar 2013, kom fram sú afstaða að eftir rúmlega tvö ár frá stofnun embættisins þætti rétt að staldra við og endurskoða hlutverk þess. Mikilvægt væri að huga að stefnumótun og framtíðarhlutverki embættisins. Þannig væri full ástæða til að kanna hvaða verkefni eigi best heima hjá embættinu og hver ekki. Að sama skapi væri full þörf á að skerpa á samstarfi þeirra opinberu aðila sem sinna neytendavernd á fjármálamarkaði.

Nefndin fékk bæði talsmann neytenda og forstjóra Neytendastofu á fund til sín. Þá fór nefndin á fund umboðsmanns skuldara og var í góðum samskiptum við fulltrúa Fjármálaeftirlitsins. Talsmaður neytenda benti sjálfur á að fyrirkomulag embættisins valdi ákveðnum vandkvæðum, sérstaklega í ljósi skorts á beinum valdheimildum. Nefndin telur að embættið hafi ekki náð þeim árangri sem stefnt var að í byrjun, þó talsmaður hafi að mörgu leyti verið sýnilegur og gegnt hlutverki „lobbýista“ af hálfu neytenda vel, sem og að margar tilraunir, eins og leiðakerfi neytenda, hafi verið góð viðleitni til að auðvelda neytendum lífið. Valdheimildir talsmanns neytenda eru takmarkaðar og ekki sambærilegar þeim heimildum sem umboðsmenn neytenda hafa á Norðurlöndunum. Talsmaður hér á landi er ekki yfirmaður Neytendastofu, eins og umboðsmenn í nágrannaríkjunum, og embættin eru því ekki sambærileg. Álit nefndarinnar er í samræmi við það sem fram kemur í tillögu starfshóps um skipulag neytendamála, að embætti talsmanns neytenda verði lagt niður og þeim 14,5 millj. kr. sem eru á fjárlögum til talsmanns neytenda verði varið til neytendamála, skipt að jöfnu milli neytendaréttarsviðs Neytendastofu og Neytendasamtakanna.²¹⁸

²¹⁷ Sjá minnisblað Fjármálaeftirlitsins, dags. 11. nóvember 2011, með umsögn um þingsályktunartillögu um úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði, sbr.: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=140&dbnr=120>.

²¹⁸ Starfshópurinn gerir þá tillögu að embætti talsmanns neytenda verði lagt niður og málaflókkur neytendamála styrktur með öðrum hætti með því fjármagni sem varið er í embættið. Á árinu 2012 var alls 14,5 millj. kr. á

Nefndinni var falið að gera tillögur um breytingar á verkaskiptingu Stjórnarráðsins og stöðu sjálfstæðra stofnana, ef þörf væri á. Mat nefndarinnar, með hliðsjón af því sem að framan er rakið, er að stofnanafyrirkomulagið á sviði neytendamála sé almennt óþarflega flókið og ógegnsætt, einkum þegar neytendavernd á sviði fjármálamarkaðar er annars vegar. Tillögur starfshóps um skipulag neytendamála frá því í desember 2013 eru góðar og flestar fljótunnar, enda er hluti þeirra nú þegar kominn til framkvæmda.²¹⁹ Telur nefndin þær þó ekki ganga nógu langt. Að mati nefndarinnar nær Neytendastofa í núverandi mynd ekki að sinna með fullnægjandi hætti óskiptu eftirliti með neytendaréttarlöggjöf. Margt veldur því, einkum að sá hluti hennar sem sinnir beinum verkefnum á sviði neytendaréttar er lítil og fjármagn af skornum skammti, sem hefur í för með sér að hagsmunir neytenda eru ekki að fullu varðir, einkum þegar neytendavernd á sviði fjármálamarkaðar er annars vegar. Þá er óljóst hvort þau mál sem ákvarðanir hennar ná til hafi forvarnaráhrif, þannig að látið sé af ólögum háttsemi tiltekinna fyrirtækja gagnvart neytendum. Fjármálaeftirlitið fer með lítið hlutverk á sviði neytendalöggjafarinnar og valdmörk á milli Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu þykja óskýr, einkum hvað varðar afmörkun og eftirlit Fjármálaeftirlitsins með heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum. Til þess að ná fram þeim markmiðum, að auka veg og virðingu neytendaréttar hér á landi, þarf að efla vitund neytenda og gera viðeigandi úrbætur á lögum. Einnig er það niðurstaða nefndarinnar að ákjósanlegast sé að leggja Neytendastofu og talsmann neytenda niður í núverandi mynd og stofna nýtt embætti, **umboðsmann neytenda**.

Umboðsmaður neytenda yrði að fyrirmynd slíkra embættar á Norðurlöndunum. Hann væri sjálfstæður í störfum sínum og hefði ríka frumkvæðisskyldu, ríkari en Neytendastofa hefur í dag. Embættinu yrði gert kleift með auknu fjármagni að sinna öfluggu eftirliti, m.a. rannsóknarstarfi á íslenskum markaði. Umboðsmaður yrði jafnframt „one stop shop“ í neytendamálum á Íslandi. Í því felst að neytendur komi á einn stað til að fá úrlausn sinna mála, en þeim sé svo vísað áfram á viðeigandi stjórnvald. Kjarninn í hugmyndinni er að sameina neytendaréttarsvið Neytendastofu og embætti talsmanns neytenda, því verði sá þáttur í starfsemi Neytendastofu sem lítur að mælifræði og öryggi færður annað, t.d. til Heilbrigðis- eða Vinnueftirlitsins, en möguleikarnir í því samhengi voru ekki teknir til ítarlegrar skoðunar af hálfu nefndarinnar.

Eðlilegt væri að mati nefndarinnar að þau hlutverk sem Fjármálaeftirlitið hefur sem tengjast með beinum hætti neytendaréttarlöggjöf, þ.e. ekki fjárfestavernd sem slíkri, á sviði innheimtulaga og fjarsölu á fjármálaþjónustu færðust að mestu til embættis umboðsmanns neytenda.

Nefndin telur að upplýsingaskiptum milli umboðsmanns skuldara, Fjármálaeftirlitsins og núverandi Neytendastofu sé ábótavant sem og valdmörkum. Rétt er að taka fram að sökum þess að neytendaréttur er umfangsmikið svið verður aldrei hægt að koma í veg fyrir skörun ákveðinna málaflokka. Tvær af þeim þremur stofnunum sem hér eru nefndar hafa kallað eftir að skorið verði úr um valdmörk þeirra á sviði neytendamála með einhverjum hætti. Þar sem upplýsingaskipti eru mikilvæg fyrir störf þessara stofnana er lagt til að komið verði á samstarfssamningi milli Fjármálaeftirlitsins, umboðsmanns skuldara og umboðsmanns neytenda, sem varði m.a. upplýsingaskipti.²²⁰ Vert er að geta þess að á grundvelli finnskra laga er sérstaklega fjallað um samspil stofnana þegar kemur að fjármálamarkaðinum. Sérstaklega er talað um samskipti finnska fjármálaeftirlitsins og umboðsmann neytenda í 84. gr. laga um lánastofnanir og kann hið fyrrnefnda að óska eftir formlegri afstöðu umboðsmannsins komist hann að þeirri niðurstöðu að samningsskilmálar brjóti í bága við

fjárlögum varið til talsmanns neytenda. Starfshópurinn leggur til að fjármagninu verði skipt að jöfnu milli neytendaréttarsviðs Neytendastofu og Neytendasamtakanna, eynamerkt kvörtunar- og leiðbeiningarþjónustunni sem þar er rekin.

²¹⁹ Stefnt er að því að innaríkisráðuneytinu verði falið á næstu vikum málaflokkar er tengjast neytendamálum beint, svo sem samningaréttur, þ.e. lög nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, allar kauparéttur og lög um neytendalán.

²²⁰ Hugsanlega á Samkeppniseftirlitið einnig heima í þessari upptalningu.

neytendaverndarlögin. Í finnsku verðbréfavíðskiptalögunum er t.d. lögð skylda á fjármálaeftirlitið að tilkynna umboðsmanni neytenda ef eftirlitið telur verðbréf markaðssett á þann hátt að þau kunni að brjóta í bága við neytendaverndarlögin.

Þá telur nefndin að skoða megi hvort ráðgjöf til heimila og skuldara mætti ekki vel vera á hendi sömu stofnunar sem skipt væri í tvö svið. Að minnsta kosti telur nefndin líklegt að nú þegar embætti umboðsmanns skuldara mun sæta endurskoðun, í ljósi þess að málum fer fækkandi, séu samlegðaráhrif talsverð milli umboðsmanns neytenda og skuldara. Í ljósi þess að landið er fámennt kann að vera skynsamlegt að sameina krafta þessara tveggja stofnana eða a.m.k. að hýsa embættin séu á sama stað. Þannig sér nefndin vel fyrir sér að um tvær skrifstofur á sama sviði væri að ræða, en skrifstofustjóri hvorrar um sig væri annars vegar umboðsmaður neytenda og hins vegar umboðsmaður skuldara. Bent skal á að samlegðaráhrif í neytendamálum eru einnig við yfirvöld samkeppnismála, en í Finnlandi og í Danmörku eru málaflokkarnir hýstir hjá sömu stofnun.

6.4 Tillögur nefndarinnar

- **Nýtt embætti umboðsmanns neytenda sett á fót.** Neytendastofa og talsmaður neytenda verði lögð niður í núverandi mynd og hið nýja embætti taki við skyldum þeirra og þeim hluta verkefna Fjármálaeftirlitsins sem snúa að neytendamálum með beinum hætti.²²¹ Nefndin leggur áherslu á að umboðsmanni neytenda verði tryggðar sambærilegar valdheimildir og annars staðar á Norðurlöndunum. Umboðsmaður neytenda sé sjálfstæður í störfum sínum og hafi ríka frumkvæðisskyldu til rannsókna á sviði neytendamála, ekki síst á sviði fjármálamarkaðar. Nefndin leggur áherslu á að embættinu verði gert kleift að sinna öflugum eftirliti og auka þannig vitund neytenda til að veita samkeppnislegt aðhald. Umboðsmaður verði miðlægur vettvangur (e. one stop shop) í neytendamálum á Íslandi.
- Umboðsmanni neytenda verði fengið opinbert eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum skv. 36. gr. a–d samningalaga og lögum um ábyrgðarmenn. Nefndin telur að tilskipun 93/13/EB sé ekki að fullu innleidd þar sem enginn opinber aðili hefur eftirlit með ákvæðum samningalaga sem lúta að ósanngjörnum samningsskilmálum. Nefndin telur því að annaðhvort þurfi að færa 36. gr. a–d þurfi úr samningalögunum í lög nr. 57/2005 eða kveða þurfi skýrt á um í samningalögum að umboðsmaður neytenda hafa eftirlit með umræddum ákvæðum.
- Atriði sem snúa beint að neytendum verði í forgrunni hins nýja embættis umboðsmanns neytenda. Þau ákvæði í lögum nr. 57/2005 sem standa fjær beinum hagsmunum neytenda og eru í grunninn samkeppnisréttarlegs eðlis verði flutt úr lögnum og eftirlit með þeim verði fengið öðrum stofnunum.
- Við endurskoðun á embætti umboðsmanns skuldara verði samlegðaráhrif embætta umboðsmanns skuldara og umboðsmanns neytenda höfð í huga.
- Gerður verði ítarlegur samstarfssamningur milli umboðsmanns skuldara, umboðsmanns neytenda og Fjármálaeftirlitsins til að tryggja upplýsingaskipti.
- Fylgt verði eftir tillögu starfshóps um skipan neytendamála frá desember 2012, um að fjárframlög til neytendamála verði aukin m.a. til Neytendasamtakanna sem ella rynni til talsmanns neytenda.

²²¹Eftirlitshlutverk Fjármálaeftirlitsins á sviði neytendalöggjafar samkvæmt lögum um fjarsölu á fjármálaþjónustu, nr. 33/2005, og innheimtulögum, nr. 95/2008, verði flutt til nýs embættis umboðsmanns neytenda. Þá verði fjármagn flutt frá Fjármálaeftirlitinu til umboðsmanns neytenda með þeim verkefnum, þ.e. frá eftirlitsskyldum aðilum.

7 Einkaréttarleg úrræði neytenda

Vernd neytenda í löggjöf einkaréttarlegs eðlis gegn ólögumætum afurðum á fjármálamarkaði er einkum að finna í samningarétti og að hluta til í skuldaskilaréttinum, þ.e. lögum um gjaldprotaskipti, nauðungarsölur og þeirri löggjöf er varðar skuldavanda heimilanna, t.d. lög um greiðsluaðlögun.

Eftirlitsstofnanir á borð við Neytendastofu og Fjármálaeftirlitið sem sinna opinberu eftirliti á grundvelli löggjafar á sviði fjármálamarkaðar geta gripið til ýmissa úrræða gagnvart þeim sem eru brotlegir gegn lögnum sem stofnunum er gert að framfylgja. Heimildirnar lúta að því að rannsaka viðkomandi aðila og leggja eftir atvikum á þá viðurlög eins og stjórnvaldssektir o.s.frv. Þau úrræði eru allsherjarréttarlegs eðlis, en stofnanir leysa ekki úr einkaréttarlegum ágreiningi sem rís í tengslum við þau lög sem þeim er ætlað að fylgja heldur er það hlutverk dómstóla að skera úr um hann.²²²

Við úrlausn dómstóla geta úrskurðir stofnana þó haft verulegt vægi. Á það einkum við um skaðabótamál en við mat á saknæmi hefur það mikla þýðingu hvort að háttsemi brjóti gegn lögum eða skráðum háttænisreglum.²²³ Skráðar háttænisreglur hafa aukist í kjölfar aukinnar regluvæðingar á öllum sviðum þjóðfélagsins, einkum á sviði fjármálamarkaðar í kjölfar efnahagshrunsins, svo sem rakið var hér á undan. Í þessu sambandi mætti nefna að telji aðili brotið gegn lögum um neytendalán og/eða lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu við gerð lánasamnings getur neytandi borið það fyrir sig í dómsmáli t.d. ef hann krefst ógildingar samnings á grundvelli samningaréttar.

Neytandi getur lagt inn kvörtun til framangreindra eftirlitsaðila ef hann telur á sér brotið, t.d. vegna ósanngjarns samningsskilmála eða markaðssetningar eða ef hann telur að háttsemi aðila á fjármálamarkaði brjóti gegn rétti sínum með einum eða öðrum hætti. Á sviði fjármálamarkaðar hefur neytandi ennfremur tök á að leita til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki sem felur í sér talsvert hagræði og er mun ódýrara en að leita beint til dómstóla. Neytandi hefur loks alltaf rétt á að leita beint til dómstóla og byggja á háttænisreglum neytendalöggjafarinnar.

7.1 Sjálfstæðar úrskurðarnefndir

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki og úrskurðarnefnd í váttryggingamálum eru frjálsar úrskurðarnefndir sem stofnað var til af Neytendasamtökunum í samráði við aðila atvinnulífsins.²²⁴ Sambærilegar nefndir er að finna á Norðurlöndunum. Í samræmi við hlutverk nefndarinnar verður einkum fjallað um fyrrnefndu nefndina.

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki starfar á grundvelli samkomulags og fjallar um ágreining viðskiptamanna við lánastofnanir, verðbréfafyrirtæki eða dótturfyrirtæki þessara fjármálafyrirtækja. Samkomulagið sem nefndin starfar eftir er frá árinu 2000 og er á milli Neytendasamtakanna, Sambands íslenskra sparisjóða, Sambands íslenskra viðskiptabanka, Sambands lánastofnana, Samtaka verðbréfafyrirtækja, Fjármálaeftirlitsins og viðskiptaráðuneytisins. Nefndin er til húsa hjá Fjármálaeftirlitinu ásamt úrskurðarnefnd í váttryggingamálum.

Nefndin um viðskipti við fjármálafyrirtæki hefur sett sér samþykktir en grunnskilyrði málskots er að ágreiningur taki til viðskipta milli aðila samkomulagsins og viðskiptamanna þeirra, sbr. 3. gr. samkomulagsins. Skv. 6. gr. starfar nefndin óháð opinberum eftirlitsstofnunum og fjallar

²²² Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediksdóttir. *Opinbert markaðseftirlit*, bls. 195.

²²³ Sama heimild, bls. 196.

²²⁴ Sjá allar upplýsingar um nefndina á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins:

<http://www.fme.is/eftirlitsstarfssemi/urskurdarnefndir/urskurdanefnd-um-vidskipti-vid-fjarmalafyrirtaeki/>.

ekki um mál sem eru til meðferðar hjá þessum eftirlitsstofnunum né hjá dómstólum. Nefndin tekur til meðferðar kvartanir bæði frá *einstaklingum* og *lögaðilum* sem eiga í réttarágreiningu við fjármálafyrirtæki eða dótturfélag slíks fyrirtækis, sbr. 3. gr. Samkvæmt 12. gr. samþykktanna eru úrskurðir nefndarinnar *ekki bindandi* fyrir viðskiptamenn, en þau fjármálafyrirtæki sem eru aðilar að úrskurðarnefndinni skuldbinda sig til þess að fylgja ákvörðunum hennar og greiða hugsanlegar bætur innan þess frests sem kann að vera ákveðinn í úrskurði nefndarinnar, sem almennt eru fjórar vikur.²²⁵ Hafi úrskurður nefndarinnar veruleg útgjöld í för með sér fyrir viðkomandi fjármálafyrirtæki eða hafi hann fordæmisgildi er fjármálafyrirtækinu þó heimilt, innan þess tíma sem tilgreindur er í úrskurði, að tilkynna nefndinni og viðkomandi aðila að það sætti sig ekki við úrskurðinn og muni ekki greiða bætur nema að undangengnum dómi. Viðskiptamenn geta alltaf borið ágreining sinn undir dómstóla. Málskotsgjald fyrir einstaklinga er 5.000 kr. en 15.000 kr. fyrir einstakling í atvinnurekstri og 30.000 kr. fyrir lögaðila.

Aðilar að úrskurðum eru ekki nafngreindir, þannig að leynd hvílir yfir því hvaða aðili á í hlut hverju sinni. Því er ekki hægt að taka saman hvaða fjármálafyrirtæki brýtur ítrekað af sér samkvæmt úrskurðum nefndarinnar, né hvort að slík brot séu kerfislæg og varði allajafna sama atriðið.

Málafjöldi nefndarinnar hefur aukist verulega í kjölfar efnahagshrunsins. Árið 2010 voru kveðnir upp 44 úrskurðir, árið 2011 voru 115 úrskurðir kveðnir upp og samkvæmt upplýsingum frá formanni nefndarinnar, dags. 8. marssl., hafði verið úrskurðað í 178 málum fyrir árið 2012 en alls bárust 201 mál. Í 72 af þeim 178 málum var úrskurðað viðskiptamanni, eða sóknaraðila í vil, þ.e. í 40,45% mála. Í 40 málum af þeim 72 hlítir fjármálafyrirtæki ekki úrskurði eða í 55,56% mála.²²⁶

Taka skal fram að málafjöldi í úrskurðarnefnd váttryggingamála er um helmingi meiri á árinu 2012 en á árinu 2011. Þá voru 523 úrskurðir kveðnir upp þar af í 24,7% tilvika í vil málskotsaðila.

7.1.1 Staða nefndarinnar

Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki er, eins og áður hefur komið fram, frjáls úrskurðarnefnd sem hefur fremur verið líkt við gerðardóm en stjórnarsýslunefnd. Nefndin starfar *de facto* ekki eftir stjórnarsýslulögum, en að sögn formanns hennar hefur verið reynt að hafa í heiðri þær meginreglur um málsferð er þar birtast. Á síðustu misserum má segja að þetta hafi þó ekki verið alveg skýrt.

Árið 2010 var gerð breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með lögum nr. 75/2010. Með breytingunni var lögfest ákvæði, nú 19. gr. a., sem mælir fyrir um nefndina, hlutverk hennar og úrskurði. Með ákvæðinu var fjármálafyrirtækjum gert skylt að vera aðilar að nefndinni. Í lögum um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011, er nú ennfremur mælt fyrir um nefndina í 76. gr. Breytingar sem gerðar hafa verið á lagareglum sem nefndina varða eru þeim rökum studdar að þær séu liður í því að endurheimta fyrri trúverðugleika fjármálafyrirtækja og til að auka og styrkja réttarræði sem standa viðskiptavinum fjármálafyrirtækja (neytendum) til boða rísi ágreiningur.

Breytingarnar hafa vakið spurningar um stöðu nefndarinnar, sérstaklega hvort nefndinni beri ekki samkvæmt lögum að fylgja þeim málsmeðferðarreglum sem kveðið er á um í stjórnarsýslulögum, í ljósi þess að hún er lögbundin „úrskurðarnefnd“ og ríkið er samningsaðili. Í ljósi framangreinds sendi umboðsmaður Alþingis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra

²²⁵ Samþykktir nefndarinnar er að finna á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins, sbr.:

<http://www.fme.is/media/urskurdanefndir/fjarmalafyrirtaeki/Samthykktir-nefndarinnar.pdf>.

²²⁶ Rétt er að taka fram að frestur fjármálafyrirtækis til að tilkynna að það ætli ekki að hlíta úrskurði sem var málskotsaðila í vil er ekki runnin út í nýu úrskurðum.

bréf, dags. 31. janúar 2013, til að vekja athygli ráðherra á að umboðsmaður telji óvissu til staðar um stöðu nefndarinnar sem leiði til þess að uppi sé vafi, bæði um stöðu viðskiptamanna fjármálafyrirtækja og fjármálafyrirtækjanna, um hvaða réttaröryggisreglum beri að lágmarki að fylgja við meðferð mála fyrir nefndinni.

Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar er nú unnið að því innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í samstarfi við aðila samkomulagsins, að endurskoða samkomulag um og samþykktir úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Formaður nefndarinnar hafði árið 2010 óskað eftir því að ráðuneytið hefði forgöngu um slíka endurskoðun sem og á starfstöðu nefndarinnar. Þá hafi verið uppi vafi um hvernig fara ætti með mál gegn fjármálafyrirtækjum í slitameðferð, en reglur um fyrirtæki í slitameðferð gera það að verkum að úrskurðir nefndarinnar hafa takmarkað gildi.

Einhver skörun kann eðli málsins samkvæmt að vera á verksviðum og verkefnum Neytendastofu og úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Mikilvægt er að áréttá hér að nefndin er þó einkum að skera úr um einkaréttarlegan ágreining ólíkt Neytendastofu.

7.1.2 Úrskurðarnefndir í neytendamálum

Neytendaverndarnefnd Evrópuþingsins, Internal market and consumer protection committee (IMCO), hefur undanfarin misseri unnið að drögum að nýrri löggjöf fyrir úrskurðarnefndir í neytendamálum. Um er að ræða tvennskonar tillögur, annars vegar um úrskurðarnefnd sem er ætlað að tryggja að neytendum standi til boða önnur úrræði en að leita til dómstóla vegna ágreinings tengdum samningum milli neytenda og fyrirtækja og hins vegar tillaga sem felur í sér samevrópska lausn fyrir þá sem óska eftir úrlausn sinna mála á milli landamæra, *online dispute resolution*. Vilji var innan Evrópusambandsins að innleiða þessa löggjöf fyrir lok ársins 2012, en tillagan hefur ekki verið samþykkt.

Starfshópur um skipulag neytendamála tók til umfjöllunar hvort minnka mætti flækjustig í neytendamálaflokknum með tilliti til fjölda þeirra nefnda sem úrskurða í neytendamálum og eru til staðar innan stjórnarsýslunnar. Ekki var tekin afstaða til hugmyndarinnar.

Nefndin telur að tilkoma nýs embættis umboðsmanns neytenda geti leyst framangreindan vanda en embættið væri miðlægur staður fyrir neytendamál (e. one stop shop) með leiðbeiningarþjónustu. Í því fælist að nefndirnar yrðu allar hýstar hjá embættinu, sem myndi leysa flækjustig og ógagnsæið í skipan úrskurðarnefnda.

7.1.3 Samanburður við Norðurlöndin

Sambærilegar frjálsar úrskurðarnefndir eru starfsrættar á öllum Norðurlöndunum. Þær eiga það sameiginlegt að vera stofnaðar af neytendasamtökum í samráði við aðila markaðarins og eru úrskurðir þeirra ekki bindandi nema í Danmörku þar sem úrskurðir formlega viðurkenndra nefnda geta verið bindandi.

Í **Noregi** er starfrækt *Finansklaganemnda* sem er sameiginleg skrifstofa fjögurra starfandi úrskurðarnefnda á sviði viðskipta við fjármálafyrirtæki og vátryggingafélög. Úrskurðarnefnd í viðskiptum við fjármálafyrirtæki er ein þeirra og ber heitið *Finansklaganemnda Bank* og er fjármögnuð af fjármálafyrirtækjum og vátryggingafélögum sem eru aðilar að nefndinni. Starfsvið nefndarinnar er um margt sambærilegt og hér á landi nema að nefndin fjallar einungis um mál er varða einstaklinga, ekki lögaðila. Skrifstofa nefndarinnar veitir auk þess lögfræðilega aðstoð. Í einhverjum tilvikum er kveðið sterkar á um að vísa máli frá eða hafna því, m.a. ef málið er til meðferðar hjá almennum dómstólum eða á undir önnur úrræði. Heimilt er að hafna málinu ef það er of flókið til að taka til efnislegrar meðferðar án þess að

viðeigandi sérfræðingur komi að því. Álit nefndarinnar eru ráðgefandi en sjaldgæft er að þeim sé vísað áfram til dómstóla.²²⁷

Í **Danmörku** starfar úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, *Pengeinstitutankenævnet*,²²⁸ samkvæmt lögum um neytendur, (d. lov om forbrugerklager), og starfa um 10 starfsmenn á skrifstofu nefndarinnar. Nefndin er stofnuð með sama hætti og hér á landi, þ.e. með aðkomu aðila atvinnulífsins og neytendasamtaka, en er fjármögnuð af samtökum fjármálafyrirtækja. Formaður nefndarinnar skal vera hæstaréttardómari og eru fjórir varaformenn, tveir dómara af millidómstigi og tveir frá héraðsdómstólum. Nefndin tekur ekki við kvörtunum frá lögaðilum, heldur aðeins frá einstaklingum sem eiga í samningssambandi við fjármálafyrirtæki. Þó er heimilt að taka til meðferðar kvörtun frá lögaðila sé hún ekki mjög ólík kvörtunum sem berast frá einstaklingum. Þar í landi hafa aðilar 30 daga til að senda nefndinni skriflega tilkynningu um að þeir muni ekki fylgja úrskurði nefndarinnar. Að öðrum kosti er *úrskurðurinn bindandi og aðfararhæfur* líkt og um dóm væri að ræða. Nefndin fylgist svo með hvort seljendur fjármálaþjónustu fylgi úrskurðum nefndarinnar. Ef þeir gera það ekki innan ákveðinna tímamarka eru nöfn þeirra birt á svörtum lista á opinni heimasíðu. Á þetta bæði við um þegar seljendur nýta sér tilkynningarúrræðið og þegar þeir gera það ekki. Á árinu 2010 bárust nefndinni um 1.120 kvartanir en tæpur helmingur málanna var afgreiddur með ákvörðun. Mikil aukning kvartana var á árunum 2009 og 2010, eða um 100%. Fylgni við úrskurði dönsku nefndarinnar er í kringum 90% miðað við um 45% hjá úrskurðarnefndinni hér á landi, en henni hefur hrakað á undanförunum árum.²²⁹ Nöfn þeirra aðila sem kvartað er undan birtast í úrskurðum nefndarinnar.

Í **Finnlandi** er úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki vistuð hjá finnsku umboðsmannaskrifstofunni á sviði fjármálaþjónustu, skammstafað FINE. Úrskurðarnefndir í váttryggingamálum og viðskiptum við verðbréfafyrirtæki eru einnig vistaðar hjá FINE. Nefndin er starfrækt á grundvelli samkomulags líkt og gildir um sambærilegar nefndir á Norðurlöndum og fjármögnuð með sama hætti. Nefndin tekur við kvörtunum frá einstaklingum og litlum fyrirtækjum og það er neytendum að kostnaðarlausu að bera mál undir nefndina. Á árinu 2011 leysti úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki í Finnlandi úr 58 málum en það er um þriðjungur af þeim málum er komu til kastar nefndarinnar hér á landi.

Í **Svíþjóð** er starfrækt opinber úrskurðarnefnd, *Allmanna reklamationsnämnden (ARN)*, sem fjallar um mál er varða neytendur. ARN skiptist í 13 deildir og ein af deildunum fjallar um málefni fjármálafyrirtækja. Sú deild er fjármögnuð af ríkinu og skilur sig því frá öðrum sambærilegum nefndum á Norðurlöndunum að því leyttinu. Hjá nefndinni starfa 18 nefndarmenn og yfir 200 sérfræðingar. Deildin um málefni fjármálafyrirtækja fjallar um ágreining sem upp getur komið á milli neytenda og fjármálafyrirtækja en fjallar ekki um mál sem eru til umfjöllunar hjá dómstólum. Líkt og í Noregi er heimilt að vísa málum frá sem eru í eðli sínu flókin og henta ekki til meðferðar hjá nefndinni, t.d. ef málið er stórt og krefst mikillar rannsóknar.

7.2 Smámála- og hópmálameðferð fyrir dómstólum

Víða erlendis hafa tíðkast réttarúrræði sem varða smámála- og hópmálameðferð. Það fyrrnefnda finnst ekki hér á landi, en smámál eru almennt skilgreind sem mál er varða kröfur sem eru undir ákveðnum fjárhæðum. Sérstakar málsmeðferðarreglur gilda um slík mál sem hafa að markmiði að einfalda og hraða málsmeðferð. Í Noregi, Danmörku og Svíþjóð eru nýleg úrræði í dómskerfinu sem veita aðilum sérstakar lausnir fyrir mál sem varða lágar upphæðir. Í Danmörku er t.d. hægt að nýta sér úrræðið ef það varðar upphæðir að hámarki 50.000 DKK, sem er rúmlega 1 millj. kr. Í grunninn verður að vera ágreiningur um tilvist

²²⁷ Samtök fjármálafyrirtækja tóku saman í september 2012 yfirlit yfir sambærilegar nefndir á Norðurlöndum og miðar þessi umfjöllun að hluta til við þá samantekt, sem og sjálfstæða rannsóknarvinnu nefndarinnar.

²²⁸ Sjá heimasíðu nefndarinnar: <http://www.pengeinstitutankenævnet.dk/Da/Forside.aspx>.

²²⁹ Sjá tölfræðina á heimasíðu nefndarinnar: <http://www.pengeinstitutankenævnet.dk/En/Home/Statistics.aspx>.

kröfunnar og upphæðir, en þessi mál lúta ekki að því ef skuldari greiðir ekki kröfuhafa. Dómurinn leiðbeinir báðum aðilum á hlutlausan máta um nauðsynleg gögn og réttarfarslegar hliðar, en þar með er lögmannsaðstoð við undirbúning máls óþarfur, en þó leyfilegur, og því ekki dæmdur málskostnaður á hendur þeim sem tapar vegna undirbúningskostnaðar. Gerir það ferlið mun ódýrara í sniðum.

Hér á landi þurfa neytendur að fara með mál sín fyrir hefðbundinn dóm til að fá bindandi úrlausn um ágreiningsefni sín. Það úrræði er í öllu falli kostnaðarsamt, og stundum svarar það ekki kostnaði að sækja kröfur sem varða ekki mikla fjárhagslega hagsmuni, þrátt fyrir að einstaklingur sé með sterkt mál í höndum. Í kjölfar efnahagshrunsins má fullyrða að slíkum málum hafi fjölgað og neytendur, í mörgum tilfellum, eftir samskipti við fjármálafyrirtæki eða lánastofnanir, telja pott brotinn þar sem þeir hafa ekki tækifæri til að sækja rétt sinn nema að reiða af hendi talsverðar fjárhæðir. Sem dæmi má nefna að stefna þar sem stefnufjárhæð er allt að 3 millj. kr. er 15 þús. kr. Ofan á þann kostnað kemur svo lögmannskostnaður, nema neytandi kjósi að verja sig sjálfur. Ef málið tapast kann stefnanda að lokum að vera gert að greiða stefnda málskostnað.

Á Íslandi hefur talsvert verið rætt um nýtt dómstig en umræðan um sérstaka smámálameðferð fyrir dómstólum hefur ekki verið fyrirferðarmikil. Að mati nefndarinnar er verðugt að skoða það til framtíðar hvort ekki sé skynsamlegt að taka upp slík úrræði til handa neytendum innan núverandi dómstólakerfis t.d. væri hægt að halda sérstök dómþing þar sem slíkar kröfur væru teknar fyrir.

Í skýrslu starfshóps um skipulag í neytendamálum frá desember 2012 var bent á að hér á landi gæti verið ansi kostnaðarsamt og tímafrekt að kynna nýtt dómstig til sögunnar. Auk þess væri eitthvað um það á Norðurlöndunum, þar sem smámálameðferð er í boði, að gagnaðilar neytenda væru duglegir að nýta sér slík úrræði gegn neytendum. Að mati starfshópsins þyrfti að skoða betur hver reynslan af smámálameðferðum sé áður en gerð væri tillaga um slík úrræði.²³⁰

Lög um meðferð einkamála var breytt með lögum nr. 117/2010 þar sem leitt var í íslenskan rétt sérstakt úrræði sem nefnt hefur verið hópmálsókn. Í lögnum er gert ráð fyrir að hópur fólks geti stofnað með sér málsóknarfélag í því skyni að reka dómsmál í einu lagi um hagsmuni þeirra sem í hlut eiga og vilja leita réttar síns með öðrum. Ekki hefur reynt á þessi lagaákvæði og má leiða líkum að því að úrræðið sé of þungt í vöfum fyrir neytendur. Nefndin ræddi einkum þá staðreynd að greiðsla málskostnaðar, tapi neytendur málinu, leggist á *in solidum* — þ.e. einn fyrir alla, allir fyrir einn — í stað *pro rata* eða hlutfallslega á hvern þann er að hópmálsókninni stendur.

Í skýrslu þessari er lagt til að umboðsmaður neytenda hafi í einhverjum tilvikum rétt til að fara í mál vegna hagsmuna neytenda og búi þannig yfir sambærilegum úrræðum og umboðsmenn neytenda á Norðurlöndunum. Það gæti reynst haldbært úrræði til að auðvelda neytendum að leita úrlausnar í einkaréttarlegum ágreiningsmálum. Réttur þessi er þó ekki án takmarkana.

7.3 Dómstólar

Dómstólar eiga sem endranær lokaorð um túlkun laga og úrlausn ágreinings á sviði neytendaréttar. Mál vegna neytendaverndar á fjármálamarkaði geta verið af ýmsum toga, t.d. málshöfðun vegna einkaréttarlegra deilna vegna gildi lánasamnings, mögulega að undangenginni úrlausn úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki eða úrlausnar Neytendastofu.

²³⁰ Skýrsla starfshóps um skipulag neytendamála, desember 2012. Innanríkisráðuneytið.

Nefndin hefur áður benti á að dómsmál á þessu sviði eru ekki mörg. Er það æði sérstakt einkum vegna umræðu um óábyrgar lánveitingar og í ljósi skuldastöðu heimilanna frá hruni. Nokkuð hefur færst í aukana að það reyni á lög um neytendalán vegna stofnunar samningskuldbindinga milli neytenda og þess sem veitir lán í atvinnuskyni. Nokkrir dómur voru reifaðir í kaflanum er varðar úrlausnir dómstóla í tengslum við meinta ólögmeða samningsskilmála og neytendalán og vísast til þeirrar umfjöllunar.

Hvað varðar ábyrgðarskuldbindingar hafa þónokkrir dómur komið til kasta Hæstaréttar að undanförunu, og er þar einkum stuðst við 36. gr. samningalaga, sem er almenn ógildingarregla er vísar til ósamngirnisjónarmiða.

Nefndin var þó sammála um að það vekur athygli hve lítið dómstólar taka almennt afstöðu til neytendaréttarsjónarmiða og regluverks í úrlausnum sínum þegar reynir á fjármálaþjónustu, jafnvel þó aðilar hafi byggt á þeim fyrir dómi.

7.4 Úrræði einkaaðila

7.4.1 Fjármálavottun og siðferðisleg viðmið

Nefndin telur afar mikilvægt að þeir sem selja lán hjá fjármálastofnunum séu til þess þjálfaðir og veiti góða ráðgjöf. Upplýsa þarf um helstu áhættuþætti og reyna að finna það lánaform sem best hentar neytandanum. Í upphafi þessarar skýrslu var fjallað um þjóðhagsleg áhrif óábyrga lánveitinga. Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) og aðildarfélög þess hafa gripið til ýmissa úrræða til að bæta slíka framkvæmd frá báðum hliðum borðsins. Þar má helst nefna nám til vottunar fjármálaráðgjafa, sem starfsmenn í einstaklingsráðgjöf á fjármálamarkaði fá, og spannar námið helstu þætti fjármálamarkaðar, þjóðhagfræði auk lögfræði, siðfræði og þjálfunar í ráðgjafafærni. Markmið vottunar er að samræma kröfur sem eru gerðar til fjármálaráðgjafa og tryggja að þeir búi yfir nauðsynlegri þekkingu og færni í starfi. Þá vann SFF stór verkefni í samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneytið til að efla fjármálalæsi í grunn- og framhaldsskólum sem hefur gefist vel og nefndin telur nauðsynlegt að þróa áfram. Loks gaf SFF í samstarfi við aðildarfélög út siðferðisleg viðmið á fjármálamarkaði.

7.4.2 Umboðsmaður viðskiptavina

Viðskiptabankarnir þrír hafa nú allir sett á fót stöðu umboðsmanns viðskiptavina sem hefur það að markmiði að aðstoða viðskiptavini bankans vegna ágreinings sem skapast vegna viðskipta þeirra við bankann og leita úrlausna í þeim efnum. Hjá Arion banka og Landsbanka var þjónustan sett á fót árið 2009, einkum í þeim tilgangi að styðja við úrlausnarmál í greiðslu- og skuldavanda, en árið 1995 var embættið fyrst stofnað hjá Íslandsbanka. Nefndin fékk sent stutt minnisblað frá bönkunum þremur um hlutverk embættisins og talnaefni um málafjölda.

Hlutverk umboðsmanns viðskiptavina er fyrst og fremst að skoða hvort meðhöndlun mála sé sanngjörn og eðlileg og jafnræðis sé gætt. Einnig að farið hafi verið að reglum bankans einkum vegna skuldavanda. Í öllum bönkunum má sjá að úrræði þeirra hafa þróast í mótun ákveðins verklags við úrlausn lánamála, en einnig taka þeir upp mál að eigin frumkvæði í einhverjum tilvikum.

Málafjöldi umboðsmanna hefur aukist talvert frá hruni sem einkum má rekja til greiðslu- og skuldavanda. Málafjöldi í Íslandsbanka var á árinu 2012 yfir 300, en til samanburðar má nefna að hann var um það bil 50 á árunum 1995–2007. Í Landsbankanum bárust 473 mál á árinu 2012 og um 600 á árinu 2011, þar af voru lánamál einstaklinga um 66%. Af hálfu Arion banka var þess óskað að málafjöldi yrði ekki uppgjafinn.

Umboðsmenn viðskiptavina hjá bönkunum voru allir sammála um að starfið hafi reynst vel og sé hlekkur í því að byggja upp traust og bæta vinnubrögð. Kom fram í minnisblaði Íslandsbanka að mál hafi í meirihluta tilvika fengið farsælan fargang fyrir viðskiptavini.

Taka skal fram að umboðsmaður viðskiptavina hefur engar sjálfstæðar heimildir, þ.e. sjálfstætt ákvörðunarvald. Hann skilar hins vegar bankanum og viðskiptavini niðurstöðu máls eftir meðferð þess.

7.5 Tillögur nefndarinnar

Í samræmi við viðmið um bestu framkvæmd neytendaverndar á fjármálamarkaði, sem sett var hér að framan, telur nefndin nauðsynlegt að neytendur hafi aðgang að skilvirkum úrlausnarkerfi fyrir einkaréttarlegan ágreining milli neytanda og fjármálafyrirtækis (stofnun) sem er fjárhagslega viðráðanlegt og að ákvarðanir séu bindandi fyrir aðila.

Nefndin telur úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki vera mikilvægt réttarræði fyrir neytendur og þjóni að mörgu leyti hlutverki smámálameðferðar. Nefndin telur að sú útvíkkun sem varð á lögsögu nefndarinnar árið 2010 kalli á sjálfstæða skoðun efnisákvæða, bæði samkomulags og samþykktar, auk þess sem fjöldi mála hafi kallað á meiri og kostnaðarsamari vinnu. Afar mikilvægt sé hins vegar að efla nefndina og starfsumhverfi hennar. Í því tilviki þurfi að tryggja eftirfylgni við úrskurði hennar, en þess hefur gætt á undanförunum árum að fjármálafyrirtækin fari síður eftir úrskurðum nefndarinnar. Þá er nauðsynlegt að úrskurðir nefndarinnar séu vel aðgengilegir og í samræmi við viðmið um bestu framkvæmd (sem getið var í fyrsta kafla). Safna beri talnaefni um kvartanir viðskiptavina skipulega saman, birta þær með reglubundnum hætti af opinberum aðila og flokka eftir því efni eða þeirri vöru sem um ræðir svo hægt sé að greina mynstur í tölfræðinni. Þannig er hægt að sinna forvarnarhlutverki á sviði neytendaverndar á fjármálamarkaði. Loks er það mat nefndarinnar að birta eigi nöfn þeirra aðila sem í hlut eiga hverju sinni, einkum fjármálafyrirtækjanna, sem þjónar fyrrgreindu markmiði. Með framangreindu er möguleiki á að halda skipulega utan um úrskurði nefndarinnar og greina með reglubundnum hætti.

Í samræmi við hugmyndir um miðlægan aðila sem sjái um opinbert eftirlit hvað varðar neytendavernd er lagt til að úrskurðarnefndir um viðskipti við fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög færast frá Fjármálaeftirlitinu yfir til nýs embættis umboðsmanns neytenda. Þar verði nefndunum tryggður fastur löglærður starfsmaður. Úrskurðir nefndanna verði bindandi eða farin verði danska leiðin, þar sem úrskurðir eru bindandi láti aðili ekki vita innan 30 daga hyggist hann ekki fylgja úrskurðinum. Þá telur nefndin mjög mikilvægt að nöfn þeirra aðila sem í hlut eiga verði birt og haldið verði með kerfisbundnum hætti um úrskurði nefndarinnar. Fyrirséð er að eftirlitsstarf geti notið góðs af slíkri birtingu og er það mat nefndarinnar að í birtingunni einni og sér sé fólgið mikið aðhald á háttsemi seljenda fjármálaþjónustu.

- Úrskurðir úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki verði **bindandi fyrir fjármálafyrirtæki** og **úrskurðir birtir með nöfnum þeirra lögaðila** sem í hlut eiga, að danskri fyrirmynd.
- Sjálfstæðar úrskurðarnefndir um viðskipti við fjármálafyrirtæki og úrskurðarnefnd í váttryggingamálum, sem vistaðar eru hjá Fjármálaeftirlitinu, verði vistaðar hjá umboðsmanni neytenda.
- Efla hóp málsóknarákvæði einkamálalaga til hagsbóta fyrir neytendur.

Í viðmiðunum má sjá þá áherslu sem lögð er á þátttöku fjölmiðla við að efla m.a. vitund neytenda. Að lokum skiptir máli að neytendur séu í stakk búinir til að taka þátt á markaði með fjármálaþjónustu.

- Stutt við fjármálalæsi almennings af hálfu hins opinbera. Aðgerð um að efla fjármálalæsi í grunn- og framhaldsskólum verði haldið áfram. Verkefnið er samstarfsverkefni milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og Samtaka fjármálafyrirtækja, sbr. samning frá 14. janúar 2013.²³¹
- Fjármálafyrirtæki og Íbúðalánasjóður setji sér sérstakar verklags- og siðareglur vegna ráðgjafar, veitingar og markaðssetningar neytendalána. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið óski eftir samstarfi markaðsaðila og Samtaka fjármálafyrirtækja.

²³¹ Sjá samstarfsamning mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Samtaka fjármálafyrirtækja frá 14. janúar 2013: <http://www.heimilin.is/varnarthing/images/stories/pdfs/hh2013sffmnrsmamningur.pdf>.

8 Aðstoð við neytendur sem eiga í fjárhagserfiðleikum

8.1 Úrræði til aðstoðar einstaklingum í greiðslu- og skuldavanda

Í kjölfar efnahagshrunsins og þeirrar efnahagslægðar sem því fylgdi hefur umræðan í þjóðfélaginu um nauðsyn aukinnar neytendaverndar á fjármálamarkaði aukist til muna. Má m.a. sjá áhrif þessa í lagabálkum er snúa að innheimtu og vernd skuldara sem samþykktir hafa verið á Alþingi á undanförunum árum sem og þeim reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra líkt og nánar er gerð grein fyrir í þessum kafla. Því til viðbótar hefur verið gripið til ýmissa annarra úrræða til verndar neytendum sem eiga í fjárhagserfiðleikum. Má í því sambandi nefna að í kjölfar efnahagshrunsins 2008 beindi þáverandi ríkisstjórn tilmælum til lánveitenda um tímabundna frystingu gengisbundinna lána og síðar einnig um frystingu lána lántakenda sem höfðu tímabundið skerta greiðslugetu. Í slíkri frystingu láns fólst að ekki væri greitt af láni í tiltekinn tíma, frá einu upp í þrjú ár, eða að einungis væru greiddir vextir og verðbætur af láninu á þeim tíma en jafnframt að lánstími væri lengdur sem næmi tímabili frystingar.

Einnig má nefna svokallaðar aðgerðir í þágu yfirveðsettra heimila (110% leiðin) sem byggðust á viljayfirlýsingu stjórnvalda og lánveitenda á íbúðalánamarkaði um aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna frá 3. desember 2010. Með 110% leiðinni bauðst lántakendum með yfirveðsett íbúðarhúsnæði að tilteknum skilyrðum uppfylltum að fá eftirstöðvar fasteignaskulda færðar niður að 110% af verðmæti fasteignar. Á grundvelli fyrrnefndrar viljayfirlýsingar var jafnframt komið á fót almennri og ótekjutengdri vaxtaniðurgreiðslu í gegnum vaxtabótakerfið en um tímabundið úrræði var að ræða sem var í gildi á árunum 2011 og 2012. Á grundvelli viljayfirlýsingarinnar voru jafnframt gerðar breytingar á úthlutunarreglum vaxtabóta sem tóku gildi árið 2011 en með breytingunum var vaxtabótum ætlað að koma í auknum mæli til móts við heimili með þunga skuldabyrði og lágar tekjur.

Loks ber að geta þess að í janúar sl. gerðu mennta- og menningarmálaráðuneytið og Samtök fjármálafyrirtækja með sér samning um átak og aðgerðir til að efla fjármálalæsi í grunn- og framhaldsskólum sem hefur það m.a. að markmiði að fræða ungmenni um fjármál og efnahagsmál þannig að þau verði betur í stakk búin til að takast á við eigin fjármál. Á grundvelli samningsins verður efnt til tilraunakennslu í samráði við fjóra grunnskóla og tvo framhaldsskóla sem notuð verður til að skipuleggja kennslu í fjármálalæsi til framtíðar. Telur nefndin það mjög til fyrirmyndar og að áfram eigi að halda með slíkt verkefni.

8.2 Lagaumhverfi

Innheimtulög, nr. 95/2008, varða innheimtu gjaldfallinna krafna aðra en almenna innheimtu opinberra aðila á sköttum og gjöldum. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að markmið laganna sé einkum að setja ákveðnar meginreglur um innheimtu til hagsbóta fyrir neytendur, þ.á.m. ákvæði um góða innheimtuhætti og innheimtuviðvörðun, og draga úr óeðlilegum kostnaði skuldara vegna innheimtuaðgerða á frumstigi, t.d. með því að takmarka í reglugerð hámarksfjárhæð innheimtukostnaðar, svo sem þóknunar, sem heimilt er að krefja hann um.

Lög nr. 101/2010, um greiðsluaðlögun einstaklinga en í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið laganna sé að auðvelda skuldara að endurskipuleggja fjármál sín og laga skuldir að greiðslugetu sinni þannig að raunhæft sé að hann geti staðið við skuldbindingar sínar. Jafnframt kemur fram í greinargerðinni að greiðsluaðlögun sé að þessu leyti ólík gjaldprotaskiptum sem séu fyrst og fremst sameiginleg fullnustugerð allra lánardrottna, enda starfi skiptastjóri í raun í umboði lánardrottna og honum ber sem slíkum að gæta hagsmuna þeirra í störfum sínum við uppgjör protabús. Við skuldauppgjör samkvæmt lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga eru hagsmunir skuldara hins vegar hafðir að leiðarljósi.

Lög um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna, nr. 50/2009, er sérstakt úrræði fyrir einstaklinga sem glíma við verulegan fjárhagsvanda og eiga á hættu af þeim sökum að fasteignir þeirra verði seldar nauðungarsölu. Úrræðið felur í sér að leitað er tímabundinnar greiðsluaðlögunar vegna fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði en í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að nauðsynlegt hafi þótt að tryggja einstaklingum virkara úrræði til að gera þeim eftir fremsta megni kleift að endurskipuleggja fjármál sín með það að markmiði að geta búið áfram í fasteign sinni sé þess nokkur kostur.

Með lögum nr. 24/2009 var lögum nr. 21/1991, um gjaldprotaskipti, breytt og nýjum kafla, X. kafla a, bætt við lögin sem heitir Nauðasamningur til greiðsluaðlögunar. Breytingarnar fela það í sér að skuldari getur að ákveðnum skilyrðum fullnægðum leitað nauðasamnings til greiðsluaðlögunar. Um slíka greiðsluaðlögun gilda almennar reglur gjaldprotalaganna um nauðasamninga með tilteknum frávikum, en frávikin hafa það að meginmarkmiði að greiða sem best fyrir því að raunhæft úrræði standi til boða fyrir þann hóp einstaklinga sem glímt hefur við greiðsluvanda í kjölfar hrunsins. Felast frávikin m.a. í því að málsmeðferðin er gerð mun auðveldari fyrir skuldara.

Með lögum nr. 133/2008 og lögum nr. 107/2009 voru gerðar breytingar á lögum nr. 63/1985, um greiðslujöfnun fasteignaveðlána til einstaklinga. Markmið laganna er að fyrirbyggja að greiðslubyrði þyngist ef misgengi skapast milli hækkunar vísitölu lána og hækkunar tekna en í greiðslujöfnun felst að í stað vísitölu neysluverðs taki greiðslubyrði mið af greiðslujöfnunarvísitölu sem vegur saman launavísitölu og atvinnustig. Með lögum nr. 133/2008 var m.a. gerð sú breyting að gildissvið laganna var rýmkað þannig að lögin ná nú til allra verðtryggðra fasteignaveðlána einstaklinga hjá lánastofnunum, jafnt opinberum sem einkareknum. Með lögum nr. 107/2009 var sú breyting gerð á lögnum að greiðslujöfnun er nú beitt á öll verðtryggð lán sem eru með fasteignaveði nema skuldari óski þess sérstaklega að vera undanþeginn greiðslujöfnun. Enn fremur var sett þak á þá lengingu lána sem getur orðið vegna beiðingar greiðslujöfnunar. Getur lenging lána að hámarki numið þremur árum eftir að upphaflegum lánstíma lýkur og skal skuld sem stendur eftir á jöfnunarreikningi í lok þess tímabils gefin lánþega eftir og afmáð úr veðmálabókum.

Með lögum nr. 103/2010, um tímabundið úrræði einstaklinga sem eiga tvær fasteignir til heimilisnota, var sett á fót tímabundið úrræði sem fólst í því að einstaklingur sem greiddi fasteignaveðkröfur af tveimur fasteignum vegna kaupa á fasteign sem ætluð var til heimilishalds gæti óskað eftir því að ráðstafa annarri eigninni til veðhafa. Lögin féllu úr gildi 31. desember 2011.

Með lögum nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins voru settar sértækar reglur sem ætlað var að vera hvati að því að hraða endurreisn íslensks efnahagslífs með endurskipulagningu fjárhags fyrirtækja og einstaklinga. Úrræðið gekk undir nafninu sértæk skuldaaðlögun og var framkvæmd þess útfærð nánar með Samkomulagi um verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun. Í sértækri skuldaaðlögun fólst að gerður væri samningur til þriggja ára á milli kröfuhafa og lántaka sem uppfyllti nánari skilyrði úrræðisins með það að markmiði að aðlaga eignir og skuldir lántaka að greiðslugetu hans án þess að greiðsluaðlögunar væri leitað á grundvelli laga nr. 50/2009, 101/2010 eða 21/1991. Þannig fæli slíkur samningur í sér eftirgjöf krafna, hlutfallslega lækkun þeirra eða gjaldfrest á þeim eftir því sem nánar væri mælt fyrir um í samningnum hverju sinni. Lögin og samkomulagið féllu úr gildi 31. desember 2012 og er úrræðinu þar með lokið.

Lög nr. 100/2010, um umboðsmann skuldara, kveða m.a. á um hlutverk embættis umboðsmanns skuldara. Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram að hlutverk umboðsmanns skuldara sé að veita einstaklingum sem eiga í verulegum greiðsluerfiðleikum endurgjaldsloausa aðstoð við að öðlast heildarsýn á fjármál sín og leita leiða til lausnar, hafa

milligöngu um samskipti og samninga við lánardrottna skuldara og fara með framkvæmd greiðsluaðlögunar. Í athugasemdunum er einnig skýrt tekið fram að markmið umboðsmanns skuldara skuli vera að ná fram eins hagstæðri lausn og kostur er á fyrir skuldara, án tillits til þess hvaða áhrif sú lausn hefur á hagsmuni einstakra kröfuhafa. Þá á stofnunin að taka við erindum og ábendingum skuldara, gæta hagsmuna skuldara og bregðast við þegar brotið er á þeim auk þess sem stofnuninni ber að veita alhliða ráðgjöf og fræðslu um fjármál heimilanna.

Reglugerð um eftirlit umboðsmanns skuldara með endurútreikningum fjármálafyrirtækja á gengislánum neytenda, nr. 178/2011, sem sett er á grundvelli heimildar í XI. bráðabirgðaákvæði laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

8.3 Umboðsmaður skuldara

Með lögum nr. 100/2010, um umboðsmann skuldara, er tóku gildi 1. ágúst 2010, var embætti umboðsmanns skuldara stofnað en stofnunin byggir á grunni Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna. Meginmarkmiðið með stofnun embættisins var að bæta stöðu einstaklinga sem eiga í skulda- og greiðsluerfiðleikum í *kjölfar efnahagshrunsins*, en umboðsmaður skuldara skal hafa hagsmuni skuldara og réttindi þeirra að leiðarljósi. Fyrirmynd þessa embættis er hinn norski umboðsmaður skuldara sem hefur starfað í um áratug.

Helstu verkefni umboðsmanns skuldara er snúa að neytendum á fjármálamarkaði felast í fjármálaráðgjöf við einstaklinga og milligöngu í samskiptum og samningum þeirra við fjármálastofnanir, framkvæmd greiðsluaðlögunar samkvæmt lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga, almennri hagsmunagæslu og aðstoð við skuldara þegar við á og móttöku erinda og ábendinga skuldara um ágalla á lánastarfsemi sem umboðsmanni ber að áframsenda til viðeigandi eftirlitsstjórnvalds.

8.3.1 Fjármálaráðgjöf og milliganga í samskiptum einstaklinga við fjármálastofnanir

Ráðgjafarsvið umboðsmanns skuldara veitir einstaklingum almenna fjármálaráðgjöf og móttækur ábendingar frá þeim einstaklingum sem leita til umboðsmanns skuldara. Til einföldunar má skipta ráðgjöfinni í tvennt, þ.e. annars vegar í upplýsingagjöf um hvaða úrræði séu í boði, en umboðsmaður skuldara fær 500–600 heimsóknir og 800 símtöl á mánuði vegna slíkrar ráðgjafar, og hins vegar ítarlegri ráðgjöf þar sem einstaklingar bóka tíma hjá ráðgjafa þar sem farið er yfir gögn, unnið greiðsluerfiðleikamat og reynt að finna vægari lausnir á skuldamálu en greiðsluaðlögun. Umboðsmaður skuldara lýkur 70–100 slíkum málum í hverjum mánuði. Markmið slíkra mála er að ná fram eins hagstæðri lausn og kostur er fyrir skuldara, án tillits til þess hvaða áhrif sú lausn hefur á hagsmuni einstakra kröfuhafa.

Umboðsmaður skuldara hefur einnig milligöngu í samskiptum einstaklinga við fjármálastofnanir og má segja að stærsta einstaka málefnið sem stofnunin hefur milligöngu um varði könnun á lögmæti persónulegra ábyrgðarskuldbindinga einstaklinga á lánum til annarra einstaklinga en 1.030 slík erindi hafa komið inn á borð umboðsmanns skuldara og hefur könnun á lögmæti ábyrgðarskuldbindinga þegar verið lokið í um 930 af þeim málum. Í um 30% tilfella hafa hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki fallist á að um ógilda ábyrgð sé að ræða. Uppi er ágreiningur um gildi ábyrgðar í 133 málum af þeim 70% mála þar sem fjármálafyrirtæki telur að um gilda ábyrgð sé að ræða.

Í þeim tilfellum þar sem ábyrgðarskuldbindingar hafa verið taldar ógildar sökum þess að fjármálafyrirtæki hefur ekki farið að ákvæðum *Samkomulags um notkun sjálfskuldarábyrgða* frá 1998, *Samkomulags um notkun ábyrgða á skuldum einstaklinga* frá 2001, eða laga um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, við stofnun viðkomandi ábyrgðarskuldbindingar, hafa starfsmenn

umboðsmanns skuldara aðstoðað skuldara við að losna undan ábyrgðarskuldbindingum sínum. Samþykki fjármálastofnanir ekki að leysa ábyrgðarmenn undan skuldbindingum sínum hafa starfsmenn umboðsmanns skuldara leiðbeint ábyrgðarmönnum um að kvarta til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Nokkuð hefur þó borið á því að fjármálafyrirtæki hafi neitað að leysa ábyrgðarmenn undan ábyrgðarskuldbindingum sínum þrátt fyrir að úrskurðarnefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að um ógilda ábyrgðarskuldbindingu hafi verið að ræða.

8.3.2 Greiðsluaðlögun

Þegar greiðsluerfiðleikar einstaklinga sem leita sér aðstoðar umboðsmanns skuldara eru orðnir verulegir og ekki reynist unnt að leysa úr þeim með fjármálaráðgjöf eða öðrum vægari úrræðum er þeim leiðbeint um að sækja um greiðsluaðlögun einstaklinga samkvæmt lögum nr. 101/2010 en um 100 samningar um greiðsluaðlögun eru gerðir í hverjum mánuði. Markmið greiðsluaðlögunar er að leysa með varanlegum hætti úr greiðsluerfiðleikum skuldara þannig að jafnvægi milli skulda og greiðslugetu náist. Með samningi um greiðsluaðlögun má kveða á um algera eftirgjöf einstakra krafna, hlutfallslega lækkun þeirra, gjaldfrest á þeim, skilmálabreytingar, greiðslu þeirra með hlutdeild í afborgunarfjárhæð sem greiðist með ákveðnu millibili á tilteknu tímabili, breytt form á greiðslu krafna eða allt framangreint í senn, sbr. 4. mgr. 3. gr. laganna.

8.3.3 Almenn hagsmunagæsla

Umboðsmaður skuldara sinnir einnig almennri hagsmunagæslu fyrir skuldara og má í því sambandi benda á að stofnuninni var falið að fara með sérstakt eftirlit með endurútreikningi fjármálastofnana á lánum með ólöglegri gengistryggingu til einstaklinga, sbr. XI. bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/2001. Þá kom umboðsmaður skuldara einnig að samstarfi lánveitenda, ásamt Neytendastofu og embætti talsmanns neytenda, sem miðaði að því að hraða úrvinnslu skuldamála sem varða gengistryggð lán og heimilað var með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins en umboðsmaður skuldara hefur sinnt eftirliti með þeim prófmálum sem rekin hafa verið í kjölfar samstarfsins.

Að lokum má nefna að nokkuð hefur borið á því að skuldarar hafi leitað til embættisins vegna ýmiss konar annarra erinda sem varða hagsmuni skuldara. Hefur þá verið leitast við að vísa skuldurum til þeirra stofnana sem talið er að fari með viðkomandi málaflokk ef svo ber undir. Má hér nefna að umboðsmanni skuldara hafa borist erindi skuldara vegna þinglýsingargjalda sem sýslumenn töldu að bæri að greiða við þinglýsingu nýrra skuldabréfa sem gefin voru út í kjölfar skuldbreytinga lána með ólöglegri gengistryggingu vegna endurútreiknings þeirra samkvæmt bráðabirgðaákvæðum laga nr. 38/2001. Vísaði umboðsmaður skuldara þeim skuldurum sem til embættisins leituðu til Neytendastofu þar sem talið var að slík málefni heyrðu undir lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Neytendastofa komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að erindin féllu utan gildissviðs laganna og var skuldurunum því vísað aftur til umboðsmanns skuldara.

Þá hefur umboðsmanni skuldara borist ábendingar vegna starfshátta smálánafyrirtækja. Í slíkum tilfellum hefur umboðsmaður skuldara vísað einstaklingum til Neytendastofu og Fjármálaeftirlitisins en báðar stofnanirnar töldu þau málefni falla utan valdsviðs síns. Með setningu nýrra neytendalánalaga hefur Neytendastofu verið fengið opinbert eftirlit með smálánafyrirtækjum.

Einnig hefur umboðsmanni skuldara borist fjöldi ábendinga vegna starfshátta Dróma hf. í tengslum við gengistryggð lán, ábyrgðarskuldbindingar og 110% leiðina. Umboðsmaður skuldara hefur í slíkum tilfellum leitast við að hafa milligöngu í samskiptum á milli skuldara og Dróma hf. Ábendingarnar voru í kjölfarið sendar Fjármálaeftirlitinu sem framkvæmdi í framhaldi af því úttekt á starfsháttum fjármálafyrirtækisins og var sú úttekt birt 21. nóvember 2012.

Loks hafa ýmsar fyrirspurnir borist umboðsmanni skuldara frá einstaklingum varðandi úrræði hjá Tollstjóra og Tryggingastofnun en þeim hefur verið leiðbeint um að hafa beint samband við þær stofnanir.

8.4 Tillögur nefndarinnar

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að löggjafinn hefur á undanförunum árum lagt aukna áherslu á að veita neytendum í fjárhagserfiðleikum aðstoð við að takast á við og leysa úr greiðsluvanda sínum. Þá þróun má einkum rekja til þess að nauðsynlegt var að bregðast við því ástandi sem skapaðist hér á landi í kjölfar efnahagshrunsins. Í dag hafa skuldir heimila sem hlutfall af landsframleiðslu lækkað úr 135% árið 2009 í 108% í september 2012 sem er sambærilegt við hlutfall skulda heimila af landsframleiðslu í september 2006. Þá hefur þeim einstaklingum sem verið hafa í vanskilum við viðskiptabankana og Íbúðalánasjóð fækkað úr 22% í maí 2010 í 16% í júlí 2012. Þá hefur gjaldprotum einstaklinga fækkað í kjölfar efnahagshrunsins en meðalfjöldi slíkra gjaldþrota á ári var 145 á árunum 2009–2011, samanborið við að meðaltali 154 gjaldþrot á ári frá 2005–2007. Má þó greina fjölgun gjaldþrota einstaklinga árin 2011 og 2012 en hugsanlegt er að skuldarar hafi í einhverjum tilfellum kosið gjaldþrot fram yfir önnur úrræði vegna greiðsluvanda í kjölfar þess að lögfestar voru breytingar á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, í lok árs 2010 en með þeim var fyrningarfrestur krafna sem ekki fást greiddar við gjaldþrotaskipti stytur úr fjórum árum í tvö auk þess sem gerðar voru breytingar í þágu þrotamanna á reglum um slit fyrningar.

Í ljósi þess að rúm fjögur ár eru nú liðin frá upphafi efnahagshrunsins telur nefndin mikilvægt að til framtíðar verði í auknum mæli leitast við að koma í veg fyrir alvarlegan greiðsluvanda einstaklinga, svo sem með aukinni áherslu á forvarnir og önnur úrræði sem hafi það m.a. að markmiði að auka fjármálalæsi almennings og ná til einstaklinga áður en þeir hafna í svo alvarlegum greiðsluvanda að þeir standi frammi fyrir gjaldþroti. Þar sem nú eru liðin rúm tvö ár frá stofnun embættis umboðsmanns skuldara telur nefndin jafnframt mikilvægt að farið verði með heildstæðum hætti yfir hlutverk og verkefni embættisins með áherslu á framtíðarhlutverk þess samhliða því að unnið verði að því að gera skil á milli valdsviða þeirra stofnana sem starfa að neytendamálum skýrari. Fyrirséð er að málafjöldinn muni dragast talsvert saman þegar skuldavandamálum neytenda í kjölfar hrunsins fækkar. Er það í samræmi við tillögur nefndarinnar sem finna má í kaflanum um skipulag neytendamála. Þá er mikilvægt að byggt verði á þeirri reynslu sem skapast hefur hér á landi á undanförunum árum og að tryggt verði að á milli þeirra stofnana sem að neytendamálum starfa eigi sér stað skilvirkt og öflugt samstarf.

Lokaorð

Fjármálaþjónusta hefur veruleg áhrif á líf einstaklinga og heimila í landinu. Á undanförunum áratugum má segja að flækjustig við kaup á fjármálaþjónustu hafi aukist. Fleiri valkostir eru í boði og fleiri fyrirtæki eru á markaði. Það verður að teljast jákvætt fyrir heilbrigða samkeppni hér á landi en getur einnig reynst flókið. Ef marka má opinbera umræðu er ljóst að fjármálastarfsemi er almenningi á tíðum torskilin og þess gætir talsvert að neytendur skilji ekki fyllilega þá samninga sem þeir undirgangast. Mikilvægt er þó að hafa í huga að starfsemi á fjármálamarkaði og sú fjármálaþjónusta sem einstaklingur kaupir er líkleg til að hafa mikil áhrif á líf einstaklingsins. Því er það hagsmunamál samfélagsins að neytendur taki vel upplýstar ákvarðanir og séu verndaðar á fullnægjandi hátt misfarist eitthvað í tengslum við kaup á fjármálaþjónustu, einkum neytendalánum.

Hinn almenni neytandi á fjármálamarkaði mun að öllum líkindum efna til fjölda skuldbindinga yfir ævina og sækja fjölbreytta fjármálaþjónustu. Hann þarf að velja sér viðskiptabanka fyrir öll sín almennu viðskipti. Hann mun að öllum líkindum kaupa sér fasteign, þ.e. íbúðarhús, og til þess þarf hann almennt að taka húsnæðislán. Þá eru líkur á því að neytandi fjármagni bifreiðakaup með bílaláni eða bílasamningi eða taki ákvarðanir um annars konar lántöku/fjármögnun til lengri eða skemmri tíma, svo sem vegna yfirdráttar eða sambærilegra lána – allt til hinna svokölluðu smálána.

Á fjármálamarkaði eru seldar tilteknar vörur til neytenda. Sömu leikreglur hljóta því að gilda um fjármálaþjónustu og gilda um aðrar vörur, t.d. bifreiðar og raftæki. Á þeim vörumörkuðum eru gerðar ríkar kröfur til eiginleika varanna og staðið vörð um öryggi þeirra. Fjöldamörg úrræði standa neytendum til boða uppfylli varan ekki þá eiginleika sem vænst er, t.d. er lögverndaður skiláréttur, hægt er að krefjast afsláttar vegna galla, réttur til skaðabóta kann að vera fyrir hendi að nánari skilyrðum uppfylltum og sérstök lög gilda um skaðsemisábyrgð, svo eitthvað sé nefnt. Að mati nefndarinnar hefur það ekki sýnt sig hér á landi, hvorki í aðdraganda hrunsins né í eftirmálum þess, að viðhorf til fjármálaþjónustu hafi í veigamiklum atriðum breyst þar sem talsvert skortir á að litið sé á vörur á fjármálamarkaði sem hverja aðra vöru. Hins vegar kann að vera að margir neytendur séu nú meðvitaðri en áður, í ljósi slæmra reynslu af lánaviðskiptum fyrir hrun, um stöðu sína og þau kjör sem í boði eru.

Það viðhorf, að lánaviðskipti neytenda eigi að meðhöndla samkvæmt meginreglunni um frelsi í samningum er ennþá ríkjandi. Nefndin rakti að þar sem aðstöðumunur ríkir á milli neytenda og fjármálastofnana er ekki hægt að bera meginreglunni fyrir sig fullum fetum. Meginreglan um skuldbindingargildi samninga er jafnframt grundvöllur samningaréttarins. Hér á landi þarf mikið að koma til svo að meginreglunni verði vikið til hliðar vegna ósanngjarnra samningsskilmála. Nefndin telur að í tilviki verðtryggðra neytendalána hvíli áhættan á *force majeure* aðstæðum alfarið á neytandanum í samningssambandinu, en nú reynir á fyrir dómstólum hvort slíkir samningsskilmálar séu ósanngjarnir eður ei. Mikilvægt er að þeim málum verði hraðað eins og kostur er svo að flýta megi uppgjöri efnahagshrunsins og koma á sátt í samfélaginu.

Gæði neytendaverndar á sviði fjármálamarkaðar ræðst af nokkrum þáttum, regluverkinu, framfylgd regluverksins, vitund neytenda og fjármálalæsi neytenda, viðhorfum og starfsháttum fjármálafyrirtækja og að einkaréttarleg úrræði sem standi neytendum til boða séu aðgengileg og öflug. Viðmið alþjóðabankans um bestu framkvæmd neytendaverndar á fjármálamarkaði voru lögð til grundvallar við að meta stöðuna hér á landi, og lagðar eru til úrbætur þar sem nefndin telur að betur megi fara miðað við þau viðmið.

Hendur löggjafans hér á landi eru að einhverju leyti bundnar við evrópskan neytendarétt í gegnum EES-samninginn, og almennt er óheimilt að ganga skemur í vernd neytenda en reglurnar kveða á um. Evrópsk löggjöf sem tengist neytendalánnum mælir einkum fyrir um að

ákveðin formsatriði þurfi að uppfylla við gerð lánasamninga, en ekki efnisatriði, svo sem um verð (t.d. vexti) og gæði vörunnar. Íslenski löggjafinn verður að hafa það í huga að hendur hans eru nokkuð bundnar við framangreindar formreglur. Hins vegar hefur hann frjálssar hendur um margt, t.d. efnisréttinn. Nefndin leggur hér til breytingar á því sviði til að efla neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu og að stutt verði frekar við samkeppni á húsnæðislánamarkaði með því að afnema aðgangshindranir, þ.e. afnema stimpil- og lántökugjöld á neytendalánnum.

Í skýrslu þessari hefur það regluverk sem einkum varðar neytendur á fjármálamarkaði í tengslum við neytendalán verið rakið og gerðar tillögur til úrbóta. Almennt taldi nefndin regluverkið nokkuð gott, þótt það væri á tíðum brotakennt. Leggur nefndin til nokkrar breytingar, engar veigamiklar, að því undanskildu sett verði almenn heildarlöggjöf á sviði neytendaréttar.

Nefndin leggur til nokkuð veigamiklar breytingar á opinberu eftirliti með neytendamálum, með stofnun nýs embættis, umboðsmanns neytenda, og tilfærslu verkefna er lúta að beinum neytendamálum til hans. Þá verði fjármálaþjónusta höfð í forgrunni til að byrja með sérstaklega vegna aðstæðna í íslensku samfélagi. Umboðsmaður hafi ríka frumkvæðisskyldu til rannsókna og embættið verði miðlægur vettvangur fyrir neytendamál hér á landi. Samhliða er lagt til að embætti talsmanns neytenda og Neytendastofu verði lögð niður. Við eftirlit umboðsmanns leggi hann ekki aðeins áherslu á að tryggja upplýsingagjöf til neytenda frá lánveitendum í atvinnuskyni eða seljendum fjármálaþjónustu, heldur einkum að koma í veg fyrir kerfisbundnar ranglátar starfsaðferðir.

Nauðsynlegt er að mati nefndarinnar að koma á sérstakri samanburðarverðsjá á netinu, til að auðvelda neytendum að bera saman þau kjör sem bjóðast á ólíkum vörum fjármálamarkaðarins. Þannig er neytendum gert kleift að veita samkeppnislegt aðhald og kjör verða gegnsæ. Þá er lagt til að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki verði eflað til muna m.a. til að efla þau einkaréttarlegu úrræði sem neytendum standa til boða vegna ágreiningsmála. Skipulega verði haldið utan um úrskurði nefndarinnar og nöfn málsaðila birt. Ennfremur að hóp málsóknarákvæði í lögum um meðferð einkamála verði breytt.

Nefndin telur að staða neytenda á lánamarkaði sé að mörgu leyti verri hér en í nágrannaríkjum okkar vegna þess hve fjármagnskostnaður við lántöku er hár, þ.e. raunvextir og árlegur heildarkostnaður. Það er í höndum íslenska löggjafans hvort meginreglan um frelsi til samninga um vexti á neytendalánnum skuli gilda eður ei en vextir í lánasamningnum hljóta að endingu að taka mið af því efnahagssumhverfi sem þjóðin býr við hverju sinni. Nefndin leggur til að vaxtatekjur fjármálastofnana verði teknar til sérstakrar athugunar og bornar saman við fjármálafyrirtæki í nágrannaríkjum okkar. Þannig verði metið hvort vextir séu almennt háir, ekki aðeins vegna efnahagslegra aðstæðna hér, heldur einnig í erlendum samanburði.

Loks telur nefndin að ríkisstjórnin eigi að hvetja fjármálastofnanir til þess að auka vöruúrval sitt á lánamarkaði t.d. að tekin verði upp lán með verðtryggingarþaki eða svokölluð vaxtalan (e. interest only loans).

Heimildaskrá

- Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Rannsóknarnefnd Alþingis. Reykjavík 2010.
- Agnes Blöndal. Neytendarvernd samningalaga: Í orði eða á borði. Akureyri 2012.
- Alþingistíðindi , 118. löggjafarþing. A. (1994). 99. mál, þingskjal 102.
- Alþingistíðindi , 127. löggjafarþing. A. (2001-2002). 136. mál, þingskjal 525.
- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra. Svar atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um þróun lána. Þskj. 1279.
- Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. Neytendaréttur. Reykjavík 2009.
- Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson. Ný sókn í neytendamálum. Staða neytendamála á Íslandi. Skýrsla Lagastofnunar Háskóla Íslands. Viðskiptaráðuneytið, 2008.
- Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson, Valdimar Ármann, Brice Benaben og Stefania Perrucci. Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga. Samtök fjármálafyrirtækja. September 2012.
- Bar-Gill og Elizabeth Warren. Making Credit Safer. University of Pennsylvania Law Review. USA 2008.
- Braucher, Jean: Form and Substance in Consumer Financial Protection. Arizona Legal Studies Discussion Paper No. 12–25 The University of Arizona 2012.
- Common Principles for Bank Account Switching. European Banking Industry Committee. 2008. 13. janúar 2013. <http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.
- Countryman, Vern. Improvident Credit Extension: a new Legal Concept Aborning.
- Davíð Þór Björgvinsson. EES réttur og landsréttur. Reykjavík 2006.
- Davíð Örn Guðnason: Fyrirkomulag neytendamála á Norðurlöndunum og samanburður við Ísland. Skýrsla starfshóps um skipulag neytendamála 2012. Fylgiskjal.
- Framtíðarskipan fjármálakerfisins. Skýrsla efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis. Sótt á vef efnahags- og viðskiptaráðuneytis 3. janúar 2012.
- Eftirlitsstofnun EFTA. Retail banking sector inquiry. Concluding report. Brussel 2008. Eftirlitsstofnun EFTA. Ákvörðun ESA um Íslandsbanka. Commitments by the Icelandic Authorities, sjá málsgrein 273.
- Eiríkur Jónsson, Friðrik Ársælsson og Kristín Benediktsdóttir. Opinbert markaðseftirlit. Reykjavík 2012.
- European Consumer Protection. Theory and Practice. Consumer protection and overriding mandatory rules in the Rome 1.
- Evrópusambandið. Final Report on interest rate restrictions in the EU. Brussel 2010.
Evrópusambandið. The Final Report of a Consumer Market Study on Consumers experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching. Brussel 2010.
- Financial Stability Board. Consumer Finance Protection with particular focus on credit. Október 2011.
- Drög að reglum um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti fjármálafyrirtækja. Umræðuskjal. Fjármálaeftirlitið 2013.
- Verklagsreglur Fjármálaeftirlitsins vegna fyrirspurna og ábendingar. Fjármálaeftirlitið.
- Minnisblað um aðkomu Fjármálaeftirlitsins að neytendamálum og tengslum við önnur stjórnvöld. Fjármálaeftirlitið, desember 2011.
- Gallup. Þjóðarpúls Gallup þann 6. mars 2012.
- Good Practices for Financial Consumer Protection. World bank, Washington 2012.
- Staða neytendamála á Íslandi. Hagfræðileg umfjöllun. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Febrúar 2008.

- Hjalti Baldursson og Gunnlaugur Jónsson. Samanburður á þjónustugjöldum banka og sparisjóða á Íslandi, í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. GJ fjármálaráðgjöf. 2004.
- Hoenig, Thomas M, 2011, „Financial Reform: Post Crisis?“, Skoðað á <http://www.kansascityfed.org/publicat/speeches/hoenig-DC-Women-Housing-Finance-2-23-11.pdf>, 9. febrúar 2013.
- Lea, Michael Dr. International Comparison of Mortgage Product Offerings. Research Institute for Housing America. September 2010.
- Lísa Margrét Sigurðardóttir. The Rise of a New Era of EU Consumer Contract Law. A Focus on Unfair Terms in Consumer Contracts, Maí 2012. Meistaraprófsritgerð í lögfræði frá HÍ.
- Lumpkin, Steven. Consumer Protection and Financial Innovation: A Few Basic Propositions. OECD Journal. 2010.
- MP banki. Bréf til Seðlabanka Íslands varðandi beiðni um breytingu á 2. gr. reglna Seðlabanka Íslands um verðtryggingu sparifjár og lánsfjár, dags. 2. október 2012.
- Húsnæðislánamarkaður á Íslandi og í öðrum Evrópulöndum. Neytendasamtökin, Reykjavík 2005.
- Minnisblað — Neytendavernd á fjármálamarkaði og eftirlit Neytendastofu. Yfirlit yfir eftirlitshlutverk Neytendastofu og aðgerðir í þágu neytendaverndar á fjármálamarkaði. Febrúar 2013.
- Competition in Nordic Retail Banking. Norræn samkeppnisyfirlit. Ágúst 2006.
- G20 High level principles on financial Consumer protection. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Frakkland 2011.
- Páll Sigurðsson. Orð skulu standa, ábending í tilefni frumvarps um lögtöku nýs og víðtæks ógildingarákvæðis í samningarétti. Tímarit lögfræðinga, 1986 (2).
- Páll Sigurðsson: Samningaréttur. Reykjavík 1987.
- Pottow, John E. Private Liability for Reckless Consumer Lending.
- Samkeppniseftirlitið. Samkeppni á bankamarkaði. Umræðuskjal nr. 1/2011, apríl 2011.
- Samkeppniseftirlitið. Fjármálaþjónusta á krossgötum. Ritröð Samkeppniseftirlitsins, febrúar 2013.
- Samkeppniseftirlitið. Samkeppni á bankamarkaði. Rit nr. 1/2011. Umræðuskjal apríl 2011.
- Samkeppniseftirlitið. Samkeppni eftir hrun. Rit nr. 2/2011. Skýrsla júní 2011.
- Samkeppniseftirlitið. Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008. Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi. Nóvember 2008.
- Samkeppniseftirlitið: Bréf til fjármálaráðuneytisins um aðgangshindranir á viðskiptabankamarkaði - stimpilgjöld, dags. 30. júní 2009.
- Samkeppniseftirlitið: Bréf til fjármálaráðuneytisins um aðgangshindranir á viðskiptabankamarkaði - stimpilgjöld, dags. 11. október 2012.
- Samstarfsamningur mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Samtaka fjármálafyrirtækja frá 14. janúar 2013.
- Seðlabanki Íslands. Valkostir Íslands í gengismálum.
- Skýrsla atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um undirbúning lagafrumvarpa um bætt heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2013.
- Skýrsla starfshóps á vegum viðskiptaráðherra um heimildir fjármálafyrirtækja til gjaldtöku ofl. Efnahags- og viðskiptaráðuneyti, 2008. Sótt á vef efnahags- og viðskiptaráðuneytis 3. janúar 2012.
- Skýrsla starfshóps um skipulag neytendamála. Innanríkisráðuneyti, 2012.
- Stiglitz, Joseph, 2010, Freefall, W.W. Norton and Company, New York.
- United Nations (2009) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System.
- Skýrsla utanríkisráðherra á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Utanríkisráðuneytið.
- Skýrsla utanríkisráðherra á þskj. 590, 136. lögp. 2007–2008. Utanríkisráðuneytið.

Skýrsla eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra, samkvæmt lögum nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins. Velferðarráðuneytið 2011.

Skýrsla starfshóps um framtíðarhorfur og framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs. Velferðarráðuneytið, 2013.

Þaksetning vaxta og verðbóta. Um möguleika þess að setja þak á raunvexti eða verðbætur verðtryggðra lána. Velferðarráðuneytið, desember 2012.

Viðar Már Matthíasson. Nýjungar í norrænum samningarétti. Úlfjótur, 2. tbl. 1984, bls. 53–70.

Vefsíður:

Vefsíða Arion banka, www.arionbanki.is

Vefsíða BBC News, www.bbcnews.co.uk

Vefsíða Forbrugerombudsmanden, <http://www.forbrugerombudsmanden.dk/>

Vefsíða Finansportalen, <http://www.finansportalen.no/Forsiden/Om+Finansportalen>

Vefsíða finnska samkeppnis- og neytendaeftirlitsins, <http://www.kkv.fi>

Vefsíða Fjármálaeftirlitsins, www.fme.is

Vefsíða Íbúðalánasjóðs, www.ibudalanasjodur.is

Vefsíða Íslandsbanka, www.islandsbanki.is

Vefsíða kanadísku fjármálaneytendaverndarstofunnar, <http://www.fcac-acfc.gc.ca>

Vefsíða Landsbankans, www.landsbankinn.is

Vefsíða Pengeinstitutankenaevnet, <http://www.pengeinstitutankenaevnet.dk/Da/Forside.aspx>

Vefsíða Neytendastofu, www.neytendastofa.is

Vefsíða norska umboðsmannsins, www.forbrukerombudet.no

Vefsíða Pengepriser, <http://pengepriser.dk/Produkter/Sammenlign?pld=f260df65-fd9c-4777-a2d3-bda6f21433e4&page=1&zips=&FilterMatrix=1&sort=mid>

Vefsíða SFF. Mynd frá Karstein Beltoft á ráðstefnu sem haldin var um fasteignalán þann 4. apríl 2013, <http://sff.is/gagnasafn>

Vefsíða Konsumentverket, <http://www.konsumentverket.se/>

Vefsíða The Finnish Financial Ombudsman Service (FINE), <http://www.fine.fi>

Vefsíða Consumer Financial Bureau, www.consumerfinance.gov

Vefsíða Omboende, <http://www.omboende.se/>

Vefsíða Umboðsmanns skuldara, www.umbodsmadurskuldara.is

Vefsíða Neytendasamtaka í Írlandi, www.itsyourmoney.is

140. löggjafarþing 2011–2012.
Þingskjal 980 — 12. mál.
Síðari umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði.

Frá meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur alþingismann, Kjartan Gunnarsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Arndísi Kristjánsdóttur og Hildi Jönu Júlíusdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Bryndísi Helgadóttur og Steinunni Valdísi Óskarsdóttur frá innanríkisráðuneyti, Tryggva Axelsson og Þórunni Önnu Árnadóttur frá Neytendastofu, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins og Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja. Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, efnahags- og viðskiptanefnd, Fjármálaeftirlitinu, Kauphöll Íslands, Neytendasamtökunum, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum lánþega, Seðlabanka Íslands, Sigurði Hr. Sigurðssyni og Viðskiptaráði Íslands.

Hrun fjármálakerfisins á Íslandi og afleiðingar þess hafa varpað ljósi á veika stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum hér á landi. Starfshættir fjármálafyrirtækja í aðdraganda hrunsins voru ámælisverðir og á köflum ólögmatir eins og dómur Hæstaréttar um gengistryggð lán bera með sér. Af þessum ástæðum og vegna almenns skuldavanda í kjölfar hrunsins ríkir almenn óánægja og vantraust í garð fjármálastofnana meðal landsmanna. Við þessu er nauðsynlegt að bregðast og er tilgangur tillögunnar að styrkja stöðu neytenda á fjármálamarkaði til jafns við það sem gerist í nágrannalöndunum.

Bankar og aðrar fjármálastofnanir hafa yfir að ráða sérfræðikunnáttu, mannafla og fjárhagslegum styrk sem veitir þeim yfirburðastöðu gagnvart neytendum og því er mikilvægt að stjórnvöld gangi fram fyrir skjöldu og standi vörð um rétt neytenda. Að mati flutningsmanna er brýnt að fara með heildstæðum hætti yfir réttarstöðu neytenda á fjármálamarkaði og skilgreina hvernig neytendavernd verði best fyrir komið hjá opinberum aðilum.

Hinn 29. ágúst 2007 skipaði viðskiptaráðherra starfshóp til að gera úttekt á lagaumhverfi að því er varðar viðskipti neytenda og fjármálafyrirtækja í ljósi nútímaviðskiptahátta, einkum með tilliti til gjaldtöku. Starfshópurinn skilaði ráðherra skýrslu í árslok 2007 og á grundvelli hennar lagði ráðherra fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 121/1994, um neytendalán, sem varð að lögum nr. 63/2008. Þar voru m.a. lögfest ákvæði um aukinn rétt neytenda og takmarkanir á ýmiss konar gjaldtöku, svo sem vegna yfirdráttar á tékkareikningi og uppgreiðslugjalds, auk þess sem ríkarí upplýsingaskylda var lögð á lánveitendur um breytingar á gjaldskrá. Frá árinu 2008 hafa m.a. verið sett ný lög um greiðsluáðlögun, innheimtulög og lög um ábyrgðarmenn. Með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki sumarið 2010 var skerpt á ákvæðum um hegðun fjármálafyrirtækja gagnvart viðskiptamönnum, m.a. voru ákvæði um heilbrigða viðskiptahætti og meðferð upplýsinga um viðskiptamenn styrkt. Fjármálafyrirtækjum var gert skylt að eiga aðild að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Loks má nefna ný lög um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingsjóði, nr. 128/2011, sem gera auknar kröfur um upplýsingagjöf til neytenda og fjárfesta og skilgreina betur eðli tiltekinna sjóða, ekki síst peningamarkaðssjóða.

Von er á nýju frumvarpi á vörpingi 2012 um breytingar á lögum um neytendalán sem m.a. felur í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/48/EB um lánasamninga fyrir neytendur og um niðurfellingu tilskipunar ráðsins 87/102/EBE. Tilgangurinn með setningu tilskipunarinnar var að endurskoða reglur um neytendalán til að auka neytendavernd og tryggja samræmt lagaumhverfi við veitingu neytendalána, auk þess að stuðla að aukinni neytendavitund um lánskjör og gera neytendum betur kleift að bera saman ólíka lánsamninga. Frumvarpið hefur m.a. að geyma ákvæði er fela í sér auknar kröfur um upplýsingaskyldu lánveitenda, mat á láns hæfi lántakenda og skyldur lánamiðlara, auk ákvæða um rétt neytenda til að beita úrræðum gegn lánveitanda vegna vanefnda samnings.

Í október 2009 var lögum um Stjórnarráð Íslands meðal annars breytt í þá veru að málefni Neytendastofu og talsmanns neytenda fluttust frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti). Talið er að endurskipulagningu neytendamála sé ekki lokið með þessari yfirfærslu, meðal annars þar sem fjölmargir lagabálkar sem varða neytendamál falla undir ábyrgðarsvið annarra ráðherra, einkum efnahags- og viðskiptaráðherra. Um þessar mundir hefur starfshópur í innanríkisráðuneyti það verkefni að fara yfir skipulagningu neytendamála með það að markmiði að stuðla að hagkvæmu, skilvirku og öflugum neytendastarfi hér á landi þar sem verkaskipting sé skýr, boðleiðir eins stuttar og mögulegt er og verkefni og aðföng fylgi ábyrgðarsviði stofnana.

Í tillögunni sem hér er til umfjöllunar er lagt til að skipuð skuli nefnd sem geri úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og setji fram tillögur um hvernig styrkja megi stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum. Í umsögn um málið er bent á að óheppilegt sé að afmarka tillöguna við stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum þar sem markmið hennar ætti væntanlega að vera að styrkja stöðu neytenda almennt á fjármálamarkaði. Fjármálafyrirtæki eru ein tegund fyrirtækja á fjármálamarkaði, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki þar sem kveðið er á um að fjármálafyrirtæki geti fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður, lánafyrirtæki (fjárfestingarbanki), rafeyrisfyrirtæki, verðbréfafyrirtæki, verðbréfamíðlun eða rekstrarfélag verðbréfasjóðs. Í greinargerð með tillögunni er vísað til þess að bankahrunið 2008 hafi leitt í ljós ágalla á stöðu skuldara gagnvart fjármálafyrirtækjum. Bent var á við umfjöllun um málið að líta þyrfti á málið heildstæðari augum en svo að horfa sérstaklega á stöðu skuldara, enda væru viðskiptavinir fyrirtækja á fjármálamarkaði fleiri en þeir sem skulduðu þeim. Viðskipti neytenda við þá sem veita þjónustu á fjármálasviði heyra undir margs konar löggjöf sem einkum heyrir undir málefnasvið efnahags- og viðskiptaráðherra og byggist að miklu leyti á evrópurétti. Sem dæmi má nefna lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem ná utan um starfsemi fjármálafyrirtækja og hafa að markmiði að tryggja að fjármálafyrirtæki séu rekin á heilbrigðan og eðlilegan hátt, lög um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007, þar sem gerðar eru ákveðnar kröfur til fyrirtækja sem stunda verðbréfavíðskipti, svo sem um upplýsingagjöf auk þess sem þar er mælt fyrir um skyldu fyrirtækja til að meta hvort verðbréfavíðskipti séu við hæfi viðskiptavina. Þá má nefna að nýlega voru sett ný heildarlög um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingsjóði, nr. 128/2011, og ný heildarlög um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010. Einnig má nefna nýleg heildarlög um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011, sem gilda um notkun greiðslukorta, greiðslur í heimabönkum o.fl., sem eru fyrsti heildstæði lagabálkurinn sem tekur á greiðsluþjónustu.

Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til breytingu á tillögu greininni til að útvíkka orðalag hennar nokkuð. Nánar verður gerð grein fyrir breytingartillögunni síðar í áliti þessu.

Við umfjöllun um málið var bent á að neytendavernd á fjármálamarkaði væri nú falin stofnunum eða nefndum sem heyrðu undir nokkur ráðuneyti. Neytendastofa og talsmaður neytenda heyra undir innanríkisráðuneyti, Fjármálaeftirlitið og eftirlitsnefnd með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar heyra undir efnahags- og viðskiptaráðuneyti og umboðsmaður

skuldara heyrir undir velferðarráðuneyti. Sumar stofnanir eða nefndir fara með verkefni sem eru tímabundin og fullt tilefni er til að fara yfir málaflökkinn með það að markmiði að sameina þau verkefni er lúta að vernd neytenda á fjármálamarkaði og marka heildræna stefnu á þessu mikilvæga sviði. Meiri hlutinn telur brýnt að sameina á einni hendi stjórnarsýslulega ábyrgð á neytendavernd á fjármálamarkaði þannig að neytendur geti sótt þjónustu og ráðgjöf á einum stað. Má í þessu sambandi benda á tillögu sem fram kom í skýrslu viðskiptaráðuneytisins um neytendamál í apríl 2008 þar sem mælt var með því að sett yrði á fót ný sameinuð stofnun á sviði neytendaréttar.

Bent var á að kvartanir eða athugasemdir neytenda til eftirlitsstofnana væru mjög mikilvægur þáttur í eftirliti. Slíkar athugasemdir veittu innsýn í starfsemi eftirlitsskylds aðila sem ekki kæmi fram í hefðbundnu eftirliti en ógerningur væri fyrir eftirlitsaðila að fylgjast með sérhverjum gerning milli fyrirtækja og neytenda.

Mikilvægt er að það sé skýrt fyrir neytendum hvert þeir geti leitað og sömuleiðis er mikilvægt fyrir eftirlitsstofnanir að valdmörk séu skýr. Með þingsályktunartillögu þessari gefst tækifæri til að fara yfir verkaskiptingu opinberra aðila með tilliti til neytendaverndar á fjármálamarkaði og móta tillögur um hvernig megi styrkja stöðu neytenda gagnvart fyrirtækjum á fjármálamarkaði. Meiri hlutinn áréttar í þessu sambandi að mikilvægt er að búa svo um hnúta að sú stofnun sem fer með neytendavernd á fjármálamarkaði hafi skýra frumkvæðisskyldu varðandi mat á mismunandi tegundum neytendalána og annarri þjónustu á fjármálamarkaði sem snýr að einstaklingum.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á tillögugreininni. Í fyrsta lagi er lögð til orðalagsbreyting í þá veru að hnykkja á því að úttekt umræddrar nefndar nái til fleiri aðila en fjármálaþyrntækja einungis. Einnig að beint verði sjónum að því hvernig styrkja megi stöðu einstaklinga og heimila enda eru neytendur á fjármálamarkaði ekki aðeins einstaklingar heldur einnig fyrirtæki og aðrir lögaðilar. Því er lagt til að í 1. málsli. verði tilgreint að nefndin geri úttekt og setji fram tillögur um hvernig megi styrkja stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem í atvinnuskyni veita einstaklingum neytendalán. Með þessu breytta orðalagi nær úttekt nefndarinnar yfir þá aðila sem eru lánveitendur einstaklinga, svo sem fjármálaþyrntæki, Íbúðalánasjóð, lífeyrissjóði og váttryggingafélög. Í öðru lagi er lagt til að verkefni nefndarinnar verði einfaldað nokkuð, þ.e. að það feli í sér að bæta og skýra stöðu einstaklinga og heimila gagnvart þeim aðilum á fjármálamarkaði sem veita lán og auka ábyrgð lánveitenda gagnvart þessum hópi neytenda. Í þriðja lagi er lagt til að tilvísun til framkvæmdar í Bandaríkjunum og Kanada falli brott enda er íslenskt lagaumhverfi á þessu sviði að miklu leyti háð reglum Evrópusambandsins. Lagt er til að nefndin horfi fyrst og fremst til Norðurlandanna í samanburði sínum. Þó ber að líta svo á að nefndin hafi heimild til að skoða neytendamál í víðara samhengi ef hún telur það nauðsynlegt, svo sem með vísan til neytendamála í Kanada, sem þykja standa framarlega á sviði neytendaréttar og stjórnarsýslu málaflökksins. Í fjórða lagi er lagt til að bætt verði við tveimur nýjum málsgreinum um skipan og starfstíma nefndarinnar. Lagt er til að forsætisráðherra skipi formann nefndarinnar, en efnahags- og viðskiptaráðherra, innanríkisráðherra og velferðarráðherra skipi hver sinn fulltrúa í nefndina. Þá skipi Neytendasamtökin og Hagsmunasamtök heimilanna hvort sinn fulltrúa. Þá er áskilið að nefndin hafi gott samstarf við Neytendastofu, talsmann neytenda, umboðsmann skuldara, Fjármálaeftirlitið, Samtök fjármálaþyrntækja, Samtök lánþega og Samkeppniseftirlitið auk launþegasamtaka, svo sem ASÍ, BSRB og BHM. Lagt er til að nefndin skili niðurstöðum eigi síðar en 15. janúar 2013.

Þuríður Backman var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði samþykkt með eftirfarandi

BREYTINGU:

Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd sem geri úttekt á neytendavernd á fjármálamarkaði og setji fram tillögur um hvernig styrkja megi stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem í atvinnuskyni veita einstaklingum neytendalán. Nefndin skoði verkaskiptingu Stjórnarráðsins og stöðu sjálfstæðra stofnana sérstaklega og geri tillögur um breytingar ef þörf krefur. Tillögur nefndarinnar miði að því að bæta og skýra stöðu einstaklinga og heimila gagnvart aðilum á fjármálamarkaði sem veita einstaklingum lán og auka ábyrgð þeirra gagnvart þessum hópi neytenda. Við tillögugerðina hafi nefndin hliðsjón af stöðu neytenda samkvæmt reglum Evrópusambandsins og líti til framkvæmdar neytendaverndarmála annars staðar á Norðurlöndum.

Forsætisráðherra skipi formann nefndarinnar án tilnefningar, en efnahags- og viðskiptaráðherra, innanríkisráðherra, velferðarráðherra, Neytendasamtökin og Hagsmunasamtök heimilanna tilnefni hvert sinn fulltrúa í nefndina. Nefndin hafi í starfi sínu gott samstarf við Neytendastofu, talsmann neytenda, umboðsmann skuldara, Fjármálaeftirlitið, Samtök fjármálaþyrirtækja, Samtök lánþega og Samkeppniseftirlitið auk samtaka launþega á borð við Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.

Nefndin skili niðurstöðum eigi síðar en 15. janúar 2013.

Alþingi, 8. mars 2012.

Björgvin G. Sigurðsson, form.

Skúli Helgason, frsm.

Þráinn Bertelsson.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Siv Friðleifsdóttir.

Birgitta Jónsdóttir.