

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 7/2015

Kæra Gyðu Atladóttur á ákvörðun Neytendastofu 13. mars 2015.

1. Þann 11. ágúst 2015 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 7/2015: Kæra Gyðu Atladóttur á ákvörðun Neytendastofu frá 13. mars 2015. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kæru, dags. 7. apríl 2015, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu frá 13. mars 2015 um að taka kvörtun kæranda til stofnunarinnar ekki til efnislegrar meðferðar eða frekari afgreiðslu. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og 3. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán.

MÁLAVEXTIR

4. Af gögnum málsins verður ráðið að kærandi og Frjálsi fjárfestingabankinn hf. gerðu með sér tvo lánessamninga dagana 15. og 21. nóvember 2007. Um var að ræða lán í íslenskum krónum sem voru gengistryggð, þ.e.a.s. fjárhæðir lánanna í íslenskum krónum voru tengdar gengi tiltekinna erlendra gjaldmiðla. Í lok árs 2013 munu kröfur á grundvelli samninganna hafa verið framseldar til Arion banka hf. Þann 7. maí 2014 tilkynnti Arion banki hf. kæranda að bankinn hefði endurútreiknað lánin á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða X laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Í umræddu lagaákvæði er kveðið á um hvernig standa skuli að endurútreikningi lána af því tagi sem lán kæranda var en tilurð lagaákvæðisins má rekja til þess að 16. júní 2010 kvað Hæstiréttur Íslands upp dóma í málum nr. 92/2010 og 153/2010 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ólögmætt væri að tengja lánessamninga í íslenskum krónum við gengi erlendra mynta.
5. Þegar kæranda var tilkynnt um endurútreikning lánsins lét hún í ljós efasemdir sínar gagnvart Arion banka hf. um að endurútreikningurinn væri í samræmi við ákvæði laga nr. 121/1994 um neytendalán. Áleit kærandi einkum að við lántökuna hefði sér hvorki verið veittar upplýsingar um heildarlántökukostnað né árlega hlutfallstölu kostnaðar þótt það hafi verið skylt samkvæmt ákvæðum umræddra laga. Á hinn bóginn hefði af hálfu lánveitanda verið útbúin greiðsluáætlun. Taldi kærandi einkum að Frjálsi fjárfestingabankinn hf. hefði með þessu vanrækt upplýsingaskyldu sína samkvæmt lögum nr. 121/1994 og að skýra yrði lögin þannig að nýjum kröfuhafa væri óheimilt að innheimta frekari kostnað en fram kæmi í lánessamningunum tveimur.

Af gögnum málsins verður ráðið að Arion banki hf. hafi álitíð að athugasemdir kæranda hefðu ekki þýðingu vegna endurútreikningsins.

6. Með erindi, dags. 25. ágúst 2014, leitaði kærandi til Neytendastofu og hélt því fram að Frjálsi Fjárfestingabankinn hf. hefði með vanrækslu á upplýsingaskyldu sinni brotið gegn 4. og 5. tölulíðum 6. gr., 7. gr. og 10. til 12. gr. laga nr. 121/1994. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laganna væri lánveitanda eigi heimilt að krefjast greiðslu frekari lántökukostnaðar en tilgreindur væri í lánssamningi, sbr. ákvæði laganna um heildarlántökukostnað og árlega hlutfallstölu kostnaðar. Þá fæli vanræksla á umræddri upplýsingaskyldu einnig í sér brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Vísaði kærandi í því samhengi til nánar tilgreindrar ákvörðunar Neytendastofu þar sem brot af svipuðum toga var talið varða við bæði ákvæði laga nr. 121/1994 sem og laga nr. 57/2005. Þá vísaði kærandi til 3. mgr. 36. gr. c. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa.
7. Í erindi kæranda kemur næst fram að ólögmatir skilmálar um gengistryggingu verði að teljast óréttmætir og þar með óskuldbindandi fyrir kæranda sem neytanda. Þá leiði af því að upplýsingaskylda um kostnað vegna lánsins hafi ekki verið uppfyllt. Lánveitanda sé ekki heimilt að innheimta frekari kostnað en gefið sé til kynna í lánssamningnum. Aðallega telji kærandi að þar sem árleg hlutfallstala kostnaðar komi hvergi fram í lánssamningunum og ekki hafi verið upplýst um hana með neinum hætti verði að líta svo á að hún sé 0%. Þar með sé lánveitanda einnig óheimilt að innheimta nokkurn kostnað af þeim lánum sem um ræði, enda myndi það gefa hærri árlega hlutfallstölu kostnaðar en 0%. Þannig reiknað yrðu allar fjárhæðir sem greiddar hefðu verið af viðkomandi láni að koma til frádráttar upphaflegri lánsfjárhæð og mynda þannig eftirstöðvar á hverjum tíma. Með þessu sé átt við allan kostnað sem innheimtur hafi verið og greiddur, óháð því hvernig þær greiðslur hafi verið sundurliðaðar. Þessu til stuðnings vísi kærandi til niðurstöðu Evrópuðómstólsins í máli C-76/10 þar sem komist hafi verið að sams konar niðurstöðu um lánssamning þar sem árleg hlutfallstala kostnaðar hafi hvergi komið fram.
8. Til vara verði í það minnsta að miða endurútreikning eftirstöðva lánsins við þá greiðsluáætlun sem lánveitandi hafi gert og sett fram sem hluta af þeim skjölum sem tilheyru umræddum lánssamningum. Samningarnir verði að teljast bindandi fyrir lánveitanda að öðru leyti en að hinum ólögmeta og þar með óréttmeta verðbreytingarskilmála um viðmið við gengi erlendra gjaldmiðla verði vikið til hliðar, enda sé það sú krafa sem kærandi hafi raunverulega frammi, sbr. 3. mgr. 36. gr. c. laga nr. 7/1936. Veki kærandi athygli á að upphaflega greiðsluáætluninni, sem lánveitandi setti fram fyrir bæði lánin, hafi einmitt miðað við að gengisviðmið héldist óbreytt. Þar af leiðandi megi líta svo á að sú áætlun sé í fullu samræmi við upphaflegar samningsforsendur að hinni ólögmetu gengistryggingu slepptri. Þannig verði við endurútreikning lánsins að líta á allar fjárhæðir, sem greiddar hafi verið umfram þær fjárhæðir einstakra gjalddaga sem tilgreindar séu í greiðsluáætlun, sem ofgreiðslur. Hverja slíka ofgreiðslu skuli endurgreiða samkvæmt þágildandi 18. gr. laga nr. 38/2001 ásamt almennum vöxtum samkvæmt 4. gr. sömu laga.
9. Í bréfinu kemur næst fram, varðandi stöðu Arion banka hf. sem núverandi kröfuhafa lánsins, að kærandi telji sig hafa rétt á að halda uppi öllum sömu mótbárum sem hún myndi gera við

upphaflegan lánveitanda, sbr. 17. gr. laga nr. 121/1994 um neytendalán. Kærandi telji það koma heim og saman við ummæli af hálfu Arion banka hf. í nánar tilgreindu tölvubréfi til kæranda, þar sem tekið hafi verið fram að bankinn hafi fengið kröfuna framselda og geti því svarað fyrir þau skjöl sem útbúin hafi verið við lánveitinguna á sínum tíma. Endurútreikningar Arion banka hf. hafi byggt á dómum um gildi fullnaðarkvittana. Greiðsluframkvæmd kæranda hafi framan af lánstímanum verið þannig að aðeins hafi verið greiddir vaxtagjalddagar en afborganir af höfuðstól litlar sem engar. Með þessu móti sé á hinn bóginn litið framhjá því að vextir samkvæmt fullnaðarkvittunum voru í raun reiknaðir af háum gengistryggðum höfuðstól og innihaldi því enn áhrif hins ólögmæta verðbreytingarákvæðis að óbreyttu. Telji kærandi að jafn ólögmætt hljóti að hafa verið að gengistryggja vextina eins og sjálfan höfuðstól lánsins. Ennfremur telji kærandi að miða hafi átt við þá greiðsluáætlun sem útbúin hafi verið við lántökuna þegar lánin voru endurútreiknuð, enda sé sú aðferð neytandanum í hag, í stað þess að láta kæranda bera hallann af því að hafa greitt vexti sem voru í raun of háir og ólöglega gengistryggðir.

10. Í erindi kæranda er síðan gerð grein fyrir mismunandi niðurstöðu sem framangreindir útreikningar leiði til með hliðsjón af þeim rétti sem kærandi telji leiða af fyrrnefndum ákvæðum laga um neytendalán og fleiri tengdra laga á sviði neytendaverndar. Þá leggur kærandi fram útreikninga sem sýna eftirstöðvar lánanna tveggja miðað við 6. maí 2014 að gefnum mismunandi forsendum. Þá tekur kærandi fram að lög um neytendalán séu sérlög sem verði að ganga framur ákvæðum almennra laga á borð við vaxtalög, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 121/1994, og því verði að miða lágmarksrétt hennar sem neytanda við ákvæði þeirra. Telji kærandi að þrátt fyrir að framkvæmd á greiðslum af lánunum hafi ekki orðið með þeim hætti sem um var samið í upphafi, verði að líta til þess að það megi rekja til atvika er varði kröfuhafa og skuldara verði ekki kennt um.
11. Fyrst megi nefna að ákvæði lánsamninganna um gengistryggingu lánsins, sem í ljós komu að væru ólögmæt, höfðu í för með sér mikla hækkun á stöðu viðkomandi lána, afborgana og vaxta eins og þær fjárhæðir voru reiknaðar og fram settar af lánveitanda. Næst sé að nefna að tafir hafi orðið á eðlilegri úrlausn mála sem kærandi telji ekki ástæðu til að rekja frekar. Því ástandi hafi síðan lokið með yfirfærslu lánanna til Arion banka hf. Hafi bæði sú yfirfærsla og nýr útreikningur tekið sinn tíma og valdið frekari töfum á úrlausn mála. Þessi atvik megi að öllu leyti rekja til starfsemi og framferðis upphaflegs lánveitanda og síðari kröfuhafa, en séu ekki á ábyrgð kæranda. Kærandi telji því ekki réttmætt að beitt sé hærri vöxtum en um hafi verið samið og hafni að sama skapi öllum vanskilaálögum eða dráttarvöxtum.
12. Í bréfi kæranda kemur næst fram að hún krefjist þess að Neytendastofa taki erindið til athugunar. Án tillits til þess hvort stofnunin telji sér fært að úrskurða um einkaréttarlega hagsmuni er varði samningsband kæranda og Arion banka hf. óski kærandi þess þó að við úrlausn málsins verði eftirfarandi atriði a.m.k. höfð til hliðsjónar:

Hvort skyldur bankans gagnvart neytanda séu þær sömu og upphaflegs lánveitanda.

Hvort lög um neytendalán nr. 121/1994 eigi við um þau lán sem um ræði.

Hvort lánveitandi hafi brotið gegn lögum um neytendalán með því að upplýsa hvorki um heildarlántökukostnað né árlega hlutfallstölu kostnaðar við umræddar lántökur.

Hvort slík upplýsingaskylda nái einnig til endurútreikninga og niðurstaðna þeirra.

Hvort það teljist brjóta gegn banni við óréttmætum viðskiptaháttum að bera fyrir sig þá samningsskilmála sem um ræði, sem virðist brjóta gegn réttindum neytenda.

Hvort bankanum sé heimilt að innheimta kostnað sem gefi hærri árlega hlutfallstölu kostnaðar en reikna megi út miðað við upphaflegar greiðsluáætlanir viðkomandi lána.

Hvort bankanum hafi verið og sé heimilt að innheimta hærri fjárhæðir á gjalddögum en samkvæmt upphaflegum greiðsluáætlunum í ljósi þess að verðbreytingarákvæði lánanna hafi talist ógild og einnig með tilliti til niðurstöðu Hæstaréttar Íslands í máli nr. 672/2012.

13. Með bréfi til kæranda, dags. 29. september 2014, brást Neytendastofa við fyrrgreindu erindi. Er rakið að samkvæmt lögum nr. 121/1994 skuli veita allar nauðsynlegar upplýsingar við samningsgerð, en í lögnum sé ekki fjallað um hvernig upplýsingagjöf skuli háttáð við endurútreikninga lána. Þá fái Neytendastofa ekki séð að ákvæðum laganna verði lögjafnað á slíka gerninga. Í lögum nr. 151/2010 um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara sé ekki kveðið á um slíka upplýsingagjöf.
14. Í 2. málslíð 2. mgr. 14. gr. laga nr. 121/1994 segi að sé árleg hlutfallstala kostnaðar of lágt reiknuð sé lánveitanda eigi heimilt að krefjast heildarlántökukostnaðar sem gefi hærri árlega hlutfallstölu kostnaðar. Í 3. mgr. 14. gr. segi jafnframt að ákvæði 2. mgr. gildi ekki ef lánveitandi geti sannað að neytanda hafi mátt vera ljóst hver lántökukostnaðurinn hafi átt að vera. Þá skuli í þessu sambandi einnig taka fram að samkvæmt 11. gr. laganna skuli árleg hlutfallstala kostnaðar reiknuð út á þeim tíma sem lánsamningur sé gerður og beri samningur t.d. breytilega vexti skuli við útreikninginn gera ráð fyrir að vextir haldist óbreyttir út lánstímann samkvæmt 12. gr. Samkvæmt ákvæðum laganna geti árleg hlutfallstala kostnaðar því tekið breytingum yfir lánstímann, en í slíkum tilvikum þurfi samningsskilmálar að vera skýrir um breytilegan kostnað. Í bréfi Neytendastofu er síðan rakið að í 17. gr. laga nr. 121/1994 sé sérstaklega fjallað um framsal kröfuréttinda og að neytandi geti haldið uppi sömu mótbárum gagnvart nýjum kröfuhafa og hann hefði getað gagnvart upphaflegum lánveitanda. Sé ákvæðið einkaréttarlegs eðlis og snúi að kröfu neytanda gagnvart kröfuhafa.
15. Í bréfi Neytendastofu segir síðan að í þeim málum sem stofnunin hafi tekið til skoðunar hafi ávallt reynt á það að ef upplýsingar skorti samkvæmt lögum nr. 121/1994 sé einnig um að ræða upplýsingaskort og þar með brot gegn góðum viðskiptaháttum samkvæmt lögum nr. 57/2005. Þar sem Neytendastofu sé ekki falið eftirlit með ákvæðum laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga hafi stofnunin ekki tekið ákvarðanir um það hvort samningsskilmálar neytendalána brjóti gegn ákvæðum þeirra laga. Síðan segir í bréfinu: „Neytendastofa getur ekki tekið afstöðu til lokapunktsins þar sem þeir Hæstaréttardómar sem snúið hafa að ólögmati gengistryggingar lánsamninga hafa varðað ákvæði laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, sem Neytendastofu er ekki falið eftirlit með. Þá var Neytendastofu ekki falið eftirlit eða sérstakt

hlutverk með ákvæðum laga nr. 151/2010 en benda má að Umboðsmanni skuldara var falið að hafa eftirlit með endurútreikningum erlendra lána.“ Með vísan framangreinds geti kærandi farið með málið fyrir úrskurðarnefnd í viðskiptum við fjármálafyrirtæki, sem vistuð sé hjá Fjármálaeftirlitinu. Þar geti kærandi einnig fengið leyst úr einkaréttarlegum kröfum sínum gagnvart Arion banka hf. Að öðru leyti sé kæranda velkomið að leita frekari leiðbeininga eða skýringa Neytendastofu.

16. Með bréfi kæranda til Neytendastofu, dags. 20. október 2014, kom fram að viðbrögð Neytendastofu við erindi hennar gæfu tilefni til að kærandi skýrði frekar hver kvörtunarefni hennar væru. Varðandi það hvort sá skortur á upplýsingum, sem fjallað hefði verið um í erindi kæranda til Neytendastofu, hafi brotið gegn lögum nr. 121/1994 um neytendalán og lögum nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, hafi Neytendastofa ekki tekið afstöðu að öðru leyti en því að vísað hafi verið til fyrri ákvarðana í öðrum kvörtunarmálum. Kvörtunin hafi á hinn bóginn einmitt falið í sér beiðni um að leyst yrði úr kvörtuninni á nákvæmlega þessum grundvelli. Kærandi átti sig því ekki á því hvers vegna þetta atriði hafi ekki verið tekið til úrlausnar og ítreki kröfur sínar þar að lútandi.
17. Varðandi það hvort upplýsingaskylda samkvæmt lögum um neytendalán skuli einnig ná til endurútreikninga og niðurstaðna þeirra hafi Neytendastofa svarað því að þeir útreikningar fari eftir lögum nr. 151/2010 sem lúti að eftirliti umboðsmanns skuldara. Þar virðist gæta nokkurs misskilnings af hálfu stofnunarinnar því umræddir endurútreikningar byggist alls ekki á umræddum lögum heldur dómafordæmum sem nánar sé vísað til í fylgibréfi Arion banka hf. með þeim útreikningum. Umboðsmanni skuldara hafi aldrei verið falið eftirlit með endurútreikningum samkvæmt dómafordæmum heldur eingöngu samkvæmt lögum nr. 151/2010. Á hinn bóginn hafi í umræddum dómum verið komist að þeirri niðurstöðu að þeim lögum yrði ekki beitt með afturvirkum hætti vegna þegar greiddra gjalddaga. Því sé ljóst að eftirlitshlutverki umboðsmanns skuldara samkvæmt lögum nr. 151/2010 hafi lokið með dómum Hæstaréttar Íslands í málum nr. 600/2011, 464/2012 og 50/2013, sem útreikningar lánveitanda hafi síðan þá tekið mið af.
18. Þá telji kærandi rétt að gera athugasemd við það orðalag í bréfi Neytendastofu að umboðsmanni skuldara hafi verið falið eftirlit með „erlendum lánum“, enda séu umrædd lán veitt í íslenskum krónum en með ólögmati gengistryggingu. Einnig virðist Neytendastofa hafa misskilið, eða að minnsta kosti sleppt því að taka afstöðu til þess, hvort lánveitanda sé eða hafi verið heimilt að innheimta hærrí kostnað en ráða mátti af upphaflegum lánaskjölum. Mikilvægt sé að gera sér grein fyrir að þetta atriði falli tvímælaust undir eftirlit Neytendastofu þar sem það byggist á 14. gr. laga nr. 121/1994. Vakin sé athygli á að krafa kæranda þar að lútandi hafi ekkert með endurútreikninga að gera heldur þær upplýsingar sem skylt hafi verið að veita við gerð lánsamnings en ekki hafi verið veittar.
19. Neytendastofa virðist hafa misskilið, eða ekki kannað nægilega rækilega, tilvísun kæranda til dóms Hæstaréttar í máli nr. 672/2012. Stofnunin hafi ekki tekið afstöðu til þess atriðis þar sem þeir Hæstaréttardómar, þar sem fjallað hafi verið um ólögmati gengistryggingar lánsamninga, hafi varðað ákvæði laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu sem Neytendastofu sé ekki falið

eftirlit með. Kærandi bendi á að fyrrgreindur dómur byggi á hinn bóginn alfarið á lögum um neytendalán nr. 121/1994 og sé sá eini sem fallið hafi um endurútreikning láns á grundvelli þeirra laga sem kæranda sé kunnugt um. Niðurstaða þess dóms hafi einmitt falið í sér að ekki hafi verið talið heimilt að innheimta hærrí kostnað en fram kom í lánsamningi, en slíkt hið sama eigi við um mál kæranda. Þar sem Neytendastofa hafi það lögboðna hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd laga um neytendalán nr. 121/1994 hljóti það jafnframt að vera á verksviði hennar að hafa eftirlit með framkvæmd dóma á grundvelli þeirra sömu laga. Sé krafa kæranda, um að tekin væri afstaða til þessa álitaefnis, því ítrekuð.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

20. Hinn 13. mars 2015 tók Neytendastofa hina kærðu ákvörðun. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að erindi kæranda yrði ekki tekið til efnislegrar meðferðar hjá Neytendastofu eða frekari afgreiðslu. Í ákvörðuninni er rakið að í svari Neytendastofu, dags. 29. september 2014, hafi ekki verið tekin afstaða til þess hvort Frjálsi fjárfestingabankinn hf. hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 121/1994 eða laga nr. 57/2005 við gerð lánsamninganna, enda geti stofnunin ekki tekið afstöðu til þess án þess að málið sé tekið til formlegrar meðferðar. Frjálsi fjárfestingabankinn hf. sé ekki starfandi lengur og því geti Neytendastofa ekki beint stjórnábyrgðum meðferð mála að því fyrirtæki. Eins og fram hafi komið í fyrra bréfi gæti kærandi, sbr. 17. gr. laga nr. 121/1994, haldið uppi sömu mótbárum gagnvart nýjum kröfuhafa en gera verði greinarmun á þeim aðgerðum og stjórnábyrgðum meðferð og eftir atvikum íþyngjandi stjórnvaldsaðgerðum gagnvart nýjum kröfuhafa. Þess skuli sérstaklega getið að kærandi geti leitað til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki eða dómstóla þrátt fyrir að Neytendastofa taki ekki efnislega afstöðu til þess hvort brotið hafi verið gegn upplýsingaskyldum samkvæmt framangreindum lögum. Þá skuli einnig tekið fram að það skaði ekki málalátur kæranda í einkamáli gegn Arion banka hf. þótt Neytendastofa taki erindið ekki til afgreiðslu.
21. Í ákvörðuninni segir síðan: „Um málsmeðferð og úrræði Neytendastofu vegna laga nr. 121/1994 gilda ákvæði laga nr. 57/2005 og samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 hefur Neytendastofa við afgreiðslu mála heimild til að forgangsraða málum. Neytendur eiga rétt á að bera kvörtun upp við stofnunina og eiga rétt á að fá formlegt svar við kvörtunum en þeir eiga þó ekki skilyrðislausu kröfu til þess að Neytendastofa taki öll mál til athugunar. Á grundvelli heimildar til forgangsröðunar mála metur stofnunin hvaða kvartanir leiði til aðgerða af hálfu stofnunarinnar. Með vísan til ofangreinds verður erindi yðar ekki tekið til efnislegrar meðferðar hjá Neytendastofu eða frekari afgreiðslu.“

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

22. Í kæru, dags. 7. apríl 2015, kemur fram að kærandi krefjist þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt fyrir Neytendastofu að taka kvörtun kæranda til efnislegrar meðferðar. Til vara að áfrýjunarnefndin taki kvörtunina til efnislegrar meðferðar. Í kærinni er síðan vísað til þeirra sjónarmiða sem fram hafi komið við meðferð málsins fyrir Neytendastofu og að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá efnislega úrlausn um kvörtun sína. Samkvæmt 17. gr. laga nr.

121/1994 geti neytandi haldið uppi sömu mótbárum gagnvart nýjum kröfuhafa og upphaflegum lánveitanda, en sambærilegt ákvæði sé að finna í 19. gr. laga nr. 33/2013. Þannig sé ljóst að úrlausn um hvort upphaflegur lánveitandi hafi brotið gegn ákvæðum laga við lánveitingu geti haft bein áhrif á efnislegan rétt neytanda gagnvart nýjum kröfuhafa. Kærandi bendi einnig á að upphafleg kvörtun hennar hafi ekki einvörðungu beinst að upphaflegum lánveitanda, Frjálsa fjárfestingabankanum hf., heldur einnig núverandi kröfuhafa, Arion banka hf. Neytendastofa hafi ekki tekið nægilegt tillit til þess í rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar, þar sem einkum hafi vísað til þess að Frjálsi fjárfestingabankinn hf. sé hættur starfsemi.

23. Með bréfi, dags. 10. apríl 2015, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 21. apríl 2015, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Í greinargerðinni kemur fram að stofnunin hafi ekki litið framhjá því að athugasemdir kæranda beindust að nýjum kröfuhafa og ekki gert athugasemdir við þá túlkun kæranda að samkvæmt 17. gr. laga nr. 121/1994 geti hún haldið fram sömu mótbárum gagnvart Arion banka hf. og Frjálsa fjárfestingabankanum hf. Þá ítreki stofnunin að á grundvelli 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 forgangsraði Neytendastofa þeim erindum sem henni berist. Heimildin sé stofnuninni afar mikilvæg en leiði í sumum tilvikum til þess að mál séu ekki tekin til meðferðar hjá stofnuninni. Sú ákvörðun stofnunarinnar, að taka erindi kæranda ekki til efnislegrar meðferðar, byggji á því að eftirlit stofnunarinnar sé á allsherjarréttarlegum grunni og beinist að því að stöðva ólögsmæta háttsemi og, eftir atvikum, leggja sektir á fyrirtæki fyrir brot gegn ákvæðum þeirra laga sem hún hafi eftirlit með. Ákvörðun Neytendastofu geti verið undanfari einkaréttarlegrar kröfu einstaklinga en sú ákvörðun, að taka málið ekki til meðferðar, hafi ekki áhrif á einkaréttarlega kröfu kæranda.
24. Neytendastofa bendi á að upphaflegur lánveitandi hafi hætt starfsemi og ekkert bendi til þess að nýr kröfuhafi hafi gefið út samninga með sambærilegu orðalagi og fyrir liggja í erindi kæranda. Þá liggja ljóst fyrir að Arion banki hf. hafi gert breytingar á samningum sínum við gildistöku nýrra laga um neytendalán nr. 33/2013. Því hafi efnismeðferð eða ákvörðun um hugsanlegt brot takmarkaða allsherjarréttarlega þýðingu þar sem fyrir liggja að háttseminni hafi verið hætt. Vegna varakröfu kæranda sé bent á að áfrýjunarnefndinni sé ætlað að taka ákvarðanir Neytendastofu til endurskoðunar og geti nefndin samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 fellt ákvörðun úr gildi eða breytt henni. Aðilar geti ekki beint erindum sínum til áfrýjunarnefndarinnar til efnismeðferðar.
25. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 28. apríl 2015, var kæranda send greinargerð Neytendastofu og óskað eftir afstöðu hennar. Svar barst með bréfi kæranda, dags. 20. maí 2015. Þar kemur fram að Neytendastofa virðist taka undir það sjónarmið kæranda að samkvæmt 17. gr. laga nr. 121/1994 geti hún haldið uppi sömu mótbárum gegn Arion banka hf. og gagnvart upphaflegum lánveitanda. Verði því ekki annað ályktað en að Neytendastofa hefði með góðu móti getað úrskurðað í því máli sem um ræði. Virðist Neytendastofa byggja ákvörðun sína á því að stofnuninni sé heimilt að forgangsraða erindum, en kærandi geti ekki fallist á að samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 sé Neytendastofu í sjálfsvald sett hvort hún taki mál til meðferðar eða ekki. Engin lagaheimild sé fyrir því að vísa erindi kæranda frá.

NIÐURSTAÐA

26. Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Neytendastofu að taka kvörtun kæranda vegna háttsemi Arion banka hf. ekki til efnislegrar meðferðar. Í hinni kærðu ákvörðun var vísað til þess að samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 hefði Neytendastofa heimild til að forgangsraða málum. Neytendur ættu rétt á að bera kvörtun upp við stofnunina og fá formleg svör við þeim, en ættu þó ekki skilyrðislausu kröfu til þess að öll mál væru tekin til athugunar. Á grundvelli heimildar til forgangsröðunar væri það stofnunarinnar að meta hvaða kvartanir leiði til aðgerða af hennar hálfu. Með vísan til þessa ákvað Neytendastofa að taka erindi kæranda ekki til „efnislegrar meðferðar“. Verður að skilja umrætt orðalag sem svo, án tillits til annarra ályktana sem fram komu af hálfu Neytendastofu í ákvörðuninni og bréfi stofnunarinnar, dags. 29. september 2014, að stofnunin hafi ekki lagt nokkuð efnislegt mat á þau umkvörtunarefni sem fram komu í erindi kæranda.
27. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 er Neytendastofu heimilt við afgreiðslu mála samkvæmt lögum að raða málum í forgangsröð. Umrætt ákvæði á rætur að rekja til 3. mgr. 5. gr. eldri samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 2. gr. laga 107/2000, en með síðarnefnda ákvæðinu var Samkeppnisráði, sem starfaði á grundvelli þágildandi samkeppnislaga, veitt heimild til að raða málum í forgangsröð. Í athugasemdum um ákvæðið segir eftirfarandi í frumvarpi til laga nr. 107/2000: „Samkeppnisráð er eftirlitsstjórnvald sem er ætlað að efla samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist. Þannig er aðalhlutverk samkeppnisráðs fólgið í því að framfylgja þeirri stefnu sem mörkuð er með samkeppnislögum, en ekki fyrst og fremst að leysa úr deilumálum. Til þess að framfylgja stefnu laganna og sinna eftirliti sem samkeppnisyfirkvöldum er falið er nauðsynlegt að þau geti í aðalatriðum stýrt sjálf nýtingu þess mannafla sem þau hafa yfir að ráða til þess að sinna verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni og stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum.“
28. Af orðalagi 3. mgr. 5. gr. laga nr. 57/2005 og framangreindum athugasemdum verður ráðið að Neytendastofa hafi nokkuð svigrúm til að stýra nýtingu þess mannafla sem stofnunin hefur til að sinna verkefnum sem brýnust eru í því skyni að ná þeim markmiðum sem stofnuninni er ætlað að sinna. Ákvæðið kann að fela í sér viðtækari heimildir stofnunarinnar til að víkja frá þeirri meginreglu, sem talið hefur verið að felist í 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga, um að afgreiða skuli mál í þeirri tímaröð sem þau berast, en almennt er gengið út frá að það sé heimilt samkvæmt umræddu ákvæði. Af orðalagi 3. mgr. 5. gr. laga nr. 57/2005, um að stofnuninni sé heimilt að raða málum í „forgangsröð“, leiðir að Neytendastofu er með greininni einkum veitt heimild til að afgreiða síður mikilvægari mál á eftir öðrum brýnni sem kunna að hafa borist síðar. Á hinn bóginn getur stofnunin ekki vísað erindum frá með vísan til umrædds lagaákvæðis án þess að leggja efnislegt mat á þau atriði sem í þeim koma fram.
29. Af viðbrögðum Neytendastofu við erindi og kæru kæranda verður dregin sú ályktun að það hafi ráðið mati stofnunarinnar á mikilvægi erindis hennar að upphaflegur lánveitandi sé ekki lengur starfandi og að lánssamningar sem núverandi kröfuhafi geri vegna nýrra lána séu öðruvísi úr garði gerðir en samningar kæranda. Af þessu tilefni bendir áfrýjunarnefndin á að kvörtun kæranda

varðar meðal annars hvort háttsemi Arion banka hf. brjóti gegn réttindum hennar samkvæmt ákvæðum laga um neytendalán með hliðsjón af lánsamningum bankans og kæranda og þeim upplýsingum sem kærandi kann að öðru leyti að hafa fengið um heildarlántökukostnað eða árlega hlutfallstölu kostnaðar. Erindið varðar að þessu leyti ekki aðeins hvernig staðið var að lánveitingunni af hálfu Frjálsa fjárfestingabankans hf. heldur einnig innheimtu Arion banka hf., sem kann að falla undir ákvæði laga um neytendalán. Verður ekki séð að við mat á þessu atriði skipti máli þótt upphaflegur lánveitandi starfi ekki lengur eða að núverandi kröfuhafi standi öðruvísi að nýjum lánveitingum í dag.

30. Auk framangreinds verður ekki framhjá því litið að Neytendastofa hefur áður tekið mál er varða ætluð brot gegn lögum um neytendalán til ítarlegrar efnismeðferðar þótt fyrir liggi að nýjar fjármálastofnanir hafi tekið við kröfum á grundvelli viðkomandi lánsamninga, sbr. t.d. ákvarðanir Neytendastofu nr. 8/2014 frá 27. febrúar 2014 og nr. 44/2014 frá 23. september sama ár. Verður þannig ekki séð að framsal krafna hafi hingað til staðið því í vegi að Neytendastofa telji sér rétt að taka til skoðunar hvort lánsamningar brjóti gegn þeim lögum sem stofnunin hefur eftirlit með.
31. Að öllu framangreindu virtu telur áfrýjunarnefndin að fella verði hina kærðu ákvörðun úr gildi og leggja fyrir Neytendastofu að taka málið til nýrrar meðferðar. Í því sambandi skal tekið fram að með því hefur engin efnisleg afstaða verið tekin til erindis kæranda.
32. Áður en Neytendastofa tók hina kærðu ákvörðun brást stofnunin í fyrstu við kvörtun kæranda með bréfi, dags. 29. september 2014. Kom þar fram að vegna þeirra atriða sem kærandi teldi til í lok kvörtunar sinnar myndi Neytendastofa „veita leiðbeiningar um þau efni [...] án þess að málið sé tekið til formlegrar meðferðar“. Í kjölfarið rakti Neytendastofa efni þeirra lagaákvæða sem kærandi hafði vísað til í erindi sínu auk þess sem tekið var fram að stofnunin hefði ekki eftirlit með ákvæðum laga nr. 38/2001 eða lögum nr. 151/2010. Var kæranda síðan leiðbeint um að henni væri unnt að leita til úrskurðarnefndar í viðskiptum við fjármálafyrirtæki. Hvergi kom þó fram hvernig Neytendastofa hygðist sjálf bregðast við erindi kæranda. Þá var alls óljóst hvaða þýðingu stofnunin taldi að þau lagaákvæði, sem rakin voru í bréfinu, hefðu fyrir meðferð málsins. Uppfyllti bréfið því ekki þá grundvallarkröfu sem gera verður til stjórnvalda að erindi þeirra til borgaranna séu nægjanlega skýr svo viðtakendur geti áttað sig á réttarstöðu sinni.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er felld úr gildi og lagt fyrir Neytendastofu að taka erindi kæranda, Gyðu Atladóttur, til nýrrar meðferðar.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir