

**ÚRSKURÐUR**  
**ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA**

---

**MÁL NR. 5/2017**

Kæra E-content ehf. á ákvörðun Neytendastofu [nr. 26/2017](#).

1. Þann 6. nóvember 2017 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2017: Kæra E-content ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 26/2017 frá 12. júlí 2017. Í málinu úrskurða Halldóra Þorsteinsdóttir, Áslaug Árnadóttir og Gunnar Páll Baldvinsson.
2. Með kærnum, dags. 25. ágúst og 9. ágúst 2017, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 26/2017 frá 12. júlí 2017, um að kærandi hafi brotið gegn ákvörðunum Neytendastofu nr. 16/2016, 17/2016 og 59/2016 og úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála í málum nr. 3/2016 og 7/2016. Með vísan til 1. og 2. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán var kæranda gert að greiða sekt að fjárhæð 10.000.000 krónur í ríkissjóð innan eins mánaðar frá dagsetningu ákvörðunarinnar. Þá var kæranda gert að fara að ákvörðunum Neytendastofu og úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar innan 14 daga frá dagsetningu ákvörðunarinnar en ella greiða dagsektir að fjárhæð 500.000 krónur þar til farið hefði verið að ákvörðununum.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu, sbr. 3. mgr. 29. gr. og 3. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán.

**MÁLAVEXTIR**

4. Kærandi veitir lán til neytenda undir merkjum Kredia, Smálána 1909, Múla og Hraðpeninga. Í hinni kærðu ákvörðun er rakið að með ákvörðunum Neytendastofu nr. 16/2016 og 17/2016 frá 20. maí 2016 hafi Neytendastofa komist að þeirri niðurstöðu að Kredia ehf. og Smálán ehf. hafi brotið gegn 1. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán, með því að afhenda neytendum ekki eintak af stöðluðu eyðublaði sem snúi að tilteknum lánssamningi. Félögin hafi jafnframt brotið gegn c., d., e., f., g. og l. liðum 4. mgr. 7. gr. með ófullnægjandi upplýsingagjöf í stöðluðu eyðublaði og gegn a., d., e., f., g., h., j., l., q., s., t. og v. liðum 2. mgr. 12. gr. sömu laga með ófullnægjandi upplýsingagjöf í lánssamningum. Þá hafi félögin brotið gegn 21. laganna með því að telja kaupverð rafbóka, sem lántakar þurftu að kaupa vegna hversrar lántöku, ekki til kostnaðar við lánveitingu og gegn 26. gr. með því að skilyrða lántöku við greiðslu kostnaðar sem nemur hærri árlegri hlutfallstölu kostnaðar en 50% að viðbættum stýrivöxtum. Með ákvörðunum var þeim fyrir mælum beint til Kredia ehf. og Smálána ehf. að bæta upplýsingagjöf sína auk þess sem bann var lagt við innheimtu kostnaðar sem færi umfram heimild 26. gr. laganna. Báðum félögum var gert að greiða 750.000 kr. í stjórnvaldssekt. Áfrýjunarnefnd

neytendamála staðfesti ákvarðanir Neytendastofu með úrskurði 16. september 2016 (3/2016) að því undanskildu að felldir voru úr gildi þeir hlutar ákvarðana Neytendastofu sem sneru að brotum félaganna gegn 1. mgr. og d. og f. lið 4. mgr. 7. gr. og a., c., f., j., q., s. og t. liðum 2. mgr. 12. gr. laga nr. 33/2013.

5. Með ákvörðun Neytendastofu nr. 59/2016 frá 14. nóvember 2016 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að kærandi, rekstraradili 1909, Múla og Hraðpeninga, hafi brotið gegn c., e., g. og l. liðum 4. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2013 2 með ófullnægjandi upplýsingagjöf í stöðluðu eyðublaði og gegn e., g., h., l., q. og v. liðum 2. mgr. 12. gr. sömu laga með ófullnægjandi upplýsingagjöf í lánsamningi. Þá hafi kærandi brotið gegn 21. laganna með því að telja kaupverð bóka ekki til kostnaðar við lánveitingu og gegn 26. gr. með því að skilyrða lántöku við greiðslu kostnaðar sem næmi hærri árlegri hlutfallstölu kostnaðar en 50% að viðbættum stýrivöxtum. Með ákvörðuninni var þeim fyrirmælum beint til kæranda að bæta upplýsingagjöf sína auk þess sem bann var lagt við innheimtu kostnaðar sem færi umfram heimild 26. gr. laganna. Lögð var á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 2.400.000 krónur vegna brotsins. Áfrýjunarnefnd neytendamála staðfesti ákvörðunina að fullu með úrskurði 10. mars 2017 (7/2016).
6. Í hinni kærðu ákvörðun er rakið að skoðun Neytendastofu á vefsíðum Kredia, Smálána, 1909, Múla og Hraðpeninga hinn 26. maí 2017 hafi leitt í ljós að neytendum virtust enn boðin smálán gegn kaupum á bókum. Skoðun á vefsíðum Kredia og Smálána hafi jafnframt leitt í ljós að félögin væru rekin af kæranda. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 1. júní 2017, hafi með vísan til ákvarðana stofnunarinnar og úrskurða áfrýjunarnefndarinnar, verið farið fram á upplýsingar um það með hvaða hætti kærandi hefði farið að umræddum úrlausnum. Ekkert svar hafi borist.
7. Þann 21. júní 2017 hafi Neytendastofa ítrekað upplýsingakröfu stofnunarinnar við Óskar Þorgils Stefánsson, stjórnarmann og framkvæmdastjóra kæranda. Svar hafi borist með bréfi, dags. 10. júlí 2017, þar sem vísað hafi verið til þess að í ákvörðun Neytendastofu hafi komið fram að bækur þær sem kærandi selji hafi verið til á „Google Books“ án endurgjalds að því er virtist. Ekki sé um sama brot að ræða og því sé ekki um sömu vöru að ræða. Engu að síður hafi félagið ákveðið að taka til endurskoðunar þær bækur sem seldar séu þannig að þær séu ekki til án endurgjalds.

## **ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU**

8. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er rakið að í málinu hafi Neytendastofa til skoðunar hvort kærandi hafi brotið gegn ákvörðunum stofnunarinnar nr. 16/2016, 17/2016 og 59/2016 og úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála í málum nr. 3/2016 og 7/2016, þar sem komist hafi verið að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn upplýsingakröfum 7. og 12. gr. laga nr. 33/2013 auk 21. gr. og 26. gr. laganna sem snúa að útreikningi og hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Svör kæranda við kröfu Neytendastofu um upplýsingar um það hvernig farið hafi

verið að fyrirmælum stofnunarinnar hafi verið á þá leið að ákveðið hafi verið að taka til endurskoðunar hvaða bækur félagið selji.

9. Í ákvörðuninni segir að fyrri athugasemdir stofnunarinnar lúti í fyrsta lagi að þeim upplýsingum sem lánveitanda beri að veita neytendum fyrir gerð lánsamnings, sbr. 7. gr. laga nr. 33/2013, og hins vegar í lánsamningi, sbr. 12. gr. sömu laga. Með fyrrgreindum ákvörðunum stofnunarinnar hafi verið gerðar töluverðar athugasemdir við að upplýsingaskyldu umræddra lagaákvæða væri ekki fullnægt. Þrátt fyrir ítrekaða upplýsingakröfu Neytendastofu hafi stofnuninni ekki borist skýringar á því hvaða breytingar hafi verið gerðar á stöðluðu eyðublaði eða lánsamningi félagsins til þess að skilyrðum laganna væri fullnægt. Þannig hafi stofnuninni hvorki borist almennar skýringar né ný afrit af umræddum gögnum til þess að hægt sé að leggja mat á það hvort ákvæðum laganna sé fylgt og farið hafi verið að ákvörðunum stofnunarinnar. Við skoðun á þeim stöðluðu eyðublöðum sem birt séu á vefsíðunum kredia.is og smalan.is megi sjá að þau séu að öllu óbreytt frá því að ákvarðanir Neytendastofu nr. 16/2016 og 17/2016 hafi verið birtar að því undanskildu að vísað sé til kæranda og viðeigandi upplýsinga um það félag í stað Kredia ehf. og Smálán ehf. Verði því að líta svo á að ekki hafi verið farið af fyrrnefndum ákvörðunum eins og þær hafi verið staðfestar af áfrýjunarnefnd neytendamála.
10. Í öðru lagi lúti ákvarðanir Neytendastofu að útreikningi heildarlántökukostnaðar og árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sbr. 21. gr. laga nr. 33/2013, og því að brotið sé gegn hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sbr. 26. gr. laganna. Með ákvörðunum Neytendastofu og úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála hafi verið kveðið á um það að kaupverð þeirra bóka, sem kærandi geri kaup á að skilyrði fyrir lántöku, skuli talið til hluta heildarlántökukostnaðar og þar með árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Ekki skipti máli hvort um sé að ræða rafbækur eða aðrar bækur. Í rökstuðningi fyrir ákvörðunum Neytendastofu hafi meðal annars verið litið til þess að þær bækur sem kærandi bjóði til sölu sé hægt að nálgast endurgjaldslausar á netinu. Hafi það verið ein af ástæðum þess að litið hafi verið svo á að um kostnað við lántöku væri að ræða en ekki kostnað vegna bókakaupa sem félli utan lántökukostnaðar.
11. Af rökstuðningi áfrýjunarnefndar neytendamála megi líta svo á að á meðan sami háttur sé hafður á starfsemi kæranda, þ.e. að gera kaup hlutar sem er ótengdur lántökunni að skilyrði fyrir lántöku, sé um að ræða kostnað við lántöku sem teljist hluti heildarlántökukostnaðar og þar með árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Sé ekki síður til þess að líta að áfrýjunarnefndin færi fyrir því rök að umrædd aðferð kæranda sé til þess eins gerð að komast hjá fyrri ákvörðunum Neytendastofu sem staðfestar hafi verið af áfrýjunarnefndinni. Þannig segi meðal annars í úrskurði áfrýjunarnefndar 16. september 2016 (3/2016) að við mat á því hvort telja beri kaupverð rafbóka til heildarlántökukostnaðar beri að líta til þess að lánveitingar kæranda væru meginstefnu til ekki gerðar í því skyni að fjármagna kaup neytenda á rafbókum. Þvert á móti bjóðist lántökum lán á bilinu 10.000 til 80.000 krónur í öðru skyni en til kaupa á rafbókum gegn því að kaupa aukalega rafbækur fyrir lægri fjárhæð, eða 6.016 krónur. Þótt neytendum standi til boða að taka lán til að fjármagna rafbókarkaupin séu lánin þannig almennt ekki ætluð til

kaupa á rafbókum, heldur sé lántökum frjálst að verja lánsfénu eins og þeim sýnist. Þá verði ekki séð að sala umræddra rafbóka, sem fyrst hafi orðið hluti af starfsemi aðila eftir að kæranda var gert að láta af innheimtu 5.990 króna þóknunar vegna lánveitinga sinna, geti talist sjálfstæður liður í starfsemi lánveitenda og án tengsla við lánveitingar þeirra, heldur sé þvert á móti um að ræða ófrávíkjanlegt skilyrði lánveitingar hverju sinni og þannig kostnað sem standi í beinum tengslum við lán. Af þessum sökum verði að líta svo á að kaupverð rafbóka sem kærandi bjóði til sölu í tengslum við lánveitingar sínar sé í raun kostnaður sem neytandi þurfi að greiða í tengslum við lánssamning og lánveitanda væri kunnugt um við samningsgerð í skilningi g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Í úrskurðinum sé einnig vísað til þess að auk þess sem sá skilningur samræmist orðalagi lagaákvæðisins verði við skýringu þess að líta til þess markmiðs laga nr. 33/2013 að takmarka möguleika lánveitenda á að innheimta af lántökum kostnað vegna lántöku væri sú takmörkun á lántökukostnaði sem felst í 26. gr. laganna þýðingarlítil ef lánveitendur gætu innheimt hvaða kostnað sem er með því að skilyrða lántöku við óskyld kaup á vörum af lánveitanda.

12. Í hinni kærðu ákvörðun er einnig vísað til þess að í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 10. mars 2017 (7/2016) sé á sambærilegan hátt rakinn aðdragandi þess að kærandi hafi byrjað að bjóða rafbækur til sölu sem skilyrði fyrir lántöku. Í úrskurðinum sé bent á að á heimasíðum lánveitanda verði fátt ráðið um efnislegt innihald umræddra bóka, hvert verðmæti þeirra sé eða hvaðan bækurnar séu upphaflega keyptar af hálfu lánveitanda. Telji áfrýjunarnefndin hafið yfir vafa að kaupverð þeirra rafbóka sem boðnar séu til sölu í tengslum við lánveitingar sé í raun kostnaður sem neytandi þurfi að greiða í tengslum við lánssamning í skilningi g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Verði ekki séð að sala umræddra bóka, sem fyrst hafi orðið hluti af starfsemi lánveitanda eftir að honum var gert að láta af innheimtu fyrrgreinds gjalds vegna lánveitinga sinna, geti talist sjálfstæður liður í nýrri starfsemi aðila sem tengist sölu rafrænna bóka án tengsla við lánveitingar lánveitanda, heldur þvert á móti kostnaður sem standi í beinum tengslum við þau lán sem starfsemi lánveitanda hafi almennt lotið aðallega að.
13. Með vísan til þessa og með hliðsjón af skýringum kæranda telji Neytendastofa að ekki hafi verið farið að fyrrgreindum ákvörðunum Neytendastofu sem staðfestar hafi verið af áfrýjunarnefnd neytendamála. Samkvæmt 30. gr. laga nr. 33/2013 geti Neytendastofa lagt stjórnvaldssektir á lánveitendur sem brjóti gegn ákvæðum laganna eða hvern þann sem brjóti gegn ákvörðun Neytendastofu sem tekin hafi verið á grundvelli laganna. Þá geti stofnunin skv. 31. gr. laganna ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðun beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verði að henni. Neytendastofa hafi í tvígang lagt stjórnvaldssekt á kæranda, Kredia ehf. og Smálán ehf. auk þess að hafa áður lagt á dagsektir fyrir brot gegn ákvæðum laga nr. 33/2013 og ákvörðunum stofnunarinnar sem snúa að útreikningi og hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Telji Neytendastofa nauðsynlegt að beita kæranda þeim þvingunarúrræðum sem stofnuninni séu falin.

14. Samkvæmt 3. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013 geti stjórnvaldssektir Neytendastofu numið fjárhæðum á bilinu 100.000 krónur til 20.000.000 krónur. Upphaflegar sektir Neytendastofu fyrir brot Kredia ehf., Smálána ehf. og kæranda hafi numið 250.000 kr. fyrir hvern lánveitanda. Við næsta brot hafi sektarfjárhæð verið hækkuð og verið að fjárhæð 800.000 krónur fyrir hvern lánveitanda. Þrátt fyrir þær sektarfjárhæðir hafi ákvarðanir Neytendastofu og stjórnvaldssektir ekki skilað tilætluðum varnaðaráhrifum og brot haldið áfram.
15. Af þessum ástæðum sem og að teknu tilliti til umfangs brotsins og þess tíma sem kærandi hafi nú þegar haft til að fara að ákvörðunum Neytendastofu og úrskurðum áfrýjunarnefndar telji Neytendastofa nauðsynlegt að hækka stjórnvaldssektir verulega og ákvarða sekt að fjárhæð 2.000.000 kr. fyrir hvern lánveitanda sem rekinn sé á vegum kæranda. Í því felist að lögð sé stjórnvaldssekt á kæranda að fjárhæð 10.000.000 krónur. Sektina skuli greiða í ríkissjóð innan eins mánaðar frá dagsetningu ákvörðunarinnar. Telji stofnunin einnig nauðsynlegt að kveða á um dagsektir fari kærandi ekki að ákvörðunum Neytendastofu nr. 16/2016, 17/2016 og 59/2016 og úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála í málum nr. 3/2016 og 7/2016. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 geti dagsektir numið á bilinu 50.000 krónur til 500.000 krónur á dag og reiknist ekki fyrr en fjórtán daga frestur til að skjóta ákvörðun til áfrýjunarnefndar sé liðinn. Í ljósi forsögu málsins og fyrri dagsektarákvarðana Neytendastofu, sem og að teknu tilliti til umfangs brotsins og að því er virðist einbeittum ásetningi kæranda til að komast hjá hámarki árlegrar hlutfallstölu kostnaðar í 26. gr. laga nr. 33/2013, telji Neytendastofa nauðsynlegt að beita hámarksheimild dagsektarheimilda og ákvarða að kærandi skuli greiða 500.000 krónur á dag þar til farið hafi verið að ákvörðunum Neytendastofu. Í samræmi við 3. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 reiknist dagsektir að fjórtán dögum liðnum frá dagsetningu ákvörðunarinnar.

### **RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU**

16. Kærandi lagði í fyrstu fram kæru, dags. 25. júlí 2017, er laut að ákvörðun um dagsektir. Síðar lagði hann fram nýja kæru, dags. 9. ágúst 2017, vegna hinnar kærðu ákvörðunar að öðru leyti og óskaði þess að málin tvö yrðu sameinuð. Verður ekki annað ráðið en að kærurnar séu að meginstefnu til reistar á sömu sjónarmiðum og voru málin því sameinuð hjá áfrýjunarnefndinni.
17. Kærandi byggir á því að Neytendastofu hafi verið óheimilt að ákvarða sekt að fjárhæð 10.000.000 þar sem Neytendastofa hafi áður komist að þeirri niðurstöðu að starfsemi kæranda brjóti í bága við ákvæði laga nr. 33/2013. Ákvörðun stofnunarinnar um að sekta kæranda um 10.000.000 einskorðist við þá skoðun Neytendastofu að kærandi hafi brotið gegn ákvörðunum Neytendastofu nr. 16/2016, nr. 17/2016 og 59/2016 og úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 3/2016 og 7/2016. Með hinni kærðu ákvörðun sé kærandi beittur sektum vegna fyrri úrskurða eða sektargjörða og þess að ekki hafi verið farið eftir þeim úrskurðum. Kærandi byggi á því að í raun sé Neytendastofa að refska kæranda tvisvar fyrir sama brot. Með þessu sé brotið gegn bæði ákvæðum laga nr. 33/2013 og stjórnarskrá, sbr. mannréttindasáttmála Evrópu. Óheimilt sé að refska tvisvar fyrir sama brot, en Neytendastofa byggi sjálf á því að um sé að ræða sama brot. Kærandi vísar til niðurstöðu dóms Mannréttindadómstóls Evrópu 18. maí

2017 í máli Jóns Ásgeirs Jóhannessonar o.fl. gegn íslenska ríkinu nr. 22007/11. Þá bendir kærandi á að samkvæmt 31. gr. laga nr. 33/2013 komi fram að ef ekki sé farið eftir ákvörðun Neytendastofu geti stofnunin beitt dagsektum, sem Neytendastofa hafi ákveðið að gera. Í slíkum tilvikum sé Neytendastofu ekki heimilt að ákveða nýja sekt til viðbótar, heldur sé Neytendastofu einungis heimilt að ákveða dagsekt ef ekki sé farið eftir ákvörðunar hennar, sbr. skýrt ákvæði laganna. Ákvæðið eigi rætur að rekja til samkeppnislaga þar sem annars vegar sé lögð á sekt og hins vegar dagsekt ef ekki sé farið eftir ákvörðuninni. Ekki sé hægt að leggja á nýja sekt endurtekið.

18. Kærandi vísar einnig til þess að Neytendastofa byggi á röngum upplýsingum í ákvörðun sinni. Í málsgrein 71 í niðurstöðu áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 7/2016 segi skýrt að kærandi hafi bætt úr ágalla í starfsemi sinni undir rekstri málsins fyrir nefndinni. Í lið 2 í ákvörðun Neytendastofu komi fram að Neytendastofa telji að hin stöðluðu eyðublöð séu óbreytt. Þetta sé augljóslega ekki rétt samanber niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 7/2016. Réttara sé af Neytendastofu að taka málið aftur til meðferðar, fella ákvörðun sína úr gildi, sbr. VI. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og taka málið aftur til efnislegrar meðferðar. Kæranda sé með öllu ómögulegt að átta sig á því fyrir hvað sé verið að sekta hann þar sem sektin sé lögð á háttsemi sem sannanlega sé ekki lengur fyrir hendi. Kærandi spyrji í þessu samhengi hvort hann eigi að ganga út frá því að sektin lækki í hlutfalli við þau ákvæði sem Neytendastofa telji hafa verið brotin. Kæranda sé ómögulegt að grípa til efnislegra varna gegn ákvörðun Neytendastofu þar sem honum sé ómögulegt að verjast efnislega rangri ákvörðun. Þá sé kæranda ómögulegt að fjalla um fjárhæð sektarinnar þar sem það liggi fyrir að ákvörðunin byggi á röngum staðreyndum. Ekki sé hægt að ætlast til þess að kærandi fjalli efnislega um sektarfjárhæðina ef fyrir liggi að ákvörðunin sé ekki í takt við raunveruleikann. Til vara byggi kærandi á því að þegar af þeirri ástæðu verði að lækka sektarfjárhæðina.
19. Kærandi vísar einnig til þess að Neytendastofu hafi verið skylt að rannsaka málið betur áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Augljóst sé að það hafi ekki verið gert. Útilokað sé að Neytendastofa hafi, þrátt fyrir orðalag um annað í ákvörðuninni, raunverulega skoðað hin stöðluðu eyðublöð sem kærandi noti í starfsemi sinni. Í öllu falli hafi skoðunin ekki verið nægilega ítarleg eða niðurstaða Neytendastofu einfaldlega röng. Að mati kæranda sé eðlilegast að Neytendastofa afturkalli ákvörðun sína og rannsaki málið nægjanlega vel áður en ákvörðun sé tekin í málinu.
20. Auk þess hafi Neytendastofa ekki gætt meðalhófs við meðferð málsins, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Neytendastofa hafi fjölmörg úrræði til að grípa til og hefði getað gefið kæranda heimild til að innheimta umrætt gjald með skilyrðum. Ákvörðun um svo háa sekt gangi lengra en nauðsynlegt hafi verið. Fjárhæð sektarinnar sé há vegna lágrar fjárhæðar við hverja lántöku, auk þess sem gjaldið sé endurgjald fyrir keypta bók. Ljóst sé að sektarfjárhæðin sé í engu samræmi við ætlað brot kæranda eða veltu félagsins, en um sé að ræða hæstu mögulegu sektarfjárhæð.

21. Þá hafi Neytendastofa ekki sýnt fram á eða rökstutt að málefnaleg rök og mat búi að baki sektarfjárhæðinni. Stofnunin vísi til nokkurra þátta varðandi ákvörðun sektarinnar, aðallega forsögu málsins og einbeitts ásetnings kæranda í málinu. Kærandi bendi á að búið sé að bæta úr meintum ágöllum í upplýsingagjöf kæranda að hluta. Hann geti því ekki séð að um einbeittan brotavilja sé að ræða. Þá telji kærandi ljóst, miðað við hversu lítil staða hans á neytendalánamarkaði sé, að útilokað sé að tilefni sé til að beita svo hárrí sektarfjárhæð. Kærandi ítreki í því sambandi að Neytendastofa hafi ekki óskað eftir upplýsingum um veltu kæranda, fjölda lánveitinga eða gögnum sem hljóti að teljast mikilvæg við ákvörðun sem þessa. Kærandi sé lítill aðili á neytendalánamarkaði og veiti aðeins mjög lág lán. Að slíkur aðili skuli sæta svo háum sektum sem raun ber vitni telji kærandi kalla á sérstaka röksemdafærslu og kröfu um að málið sé rannsakað frekar, þ. á m. með tilliti til veltu hans, fjölda lána og þess háttar. Að svo hárrí sekt sé beitt þótt einungis eitt lán sé veitt sýni einfaldlega að meðalhófs hafi ekki verið gætt við ákvarðanatöku Neytendastofu. Fjárhæð sektarinnar hafi engin varnaðaráhrif heldur muni hún fella félagið og gera það óstarfhæft. Þetta sér í andstöðu við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga og 35. gr. laga um neytendalán.
22. Kærandi bendi einnig á að stjórnvaldssektir séu sama eðlis og aðrar refsingar og háðar sömu skilyrðum. Refsiheimildir stjórnvaldssekta þurfi að vera lögbundnar, skýrar og ótvíræðar. Af því leiði að refsinaemi verknaðar þurfi að vera ótvírætt og sönnun á háttsemi þurfi að hafa tekist. Í þessu samhengi vísi kærandi til þess að hann hafi brugðist við ætluðum annmörkum á upplýsingaskyldu sinni og bendi þar á efnisgrein 71 í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 7/2016. Það sé því ekki annað hægt en að fella ákvörðunina úr gildi að því er varðar þann þátt málsins.
23. Einnig bendi kærandi á að hann hafi í erindi sínu til Neytendastofu tekið fram að hann hafi tekið bókaúrval sitt til endurskoðunar. Allur málflytningur Neytendastofu í fyrri ákvörðun miðist við að bækur þær sem kærandi selji séu til á „Google books“ án endurgjalds og því beri að líta svo á að kaupverð bókarinnar sé hluti af lántökukostnaði. Um sé að ræða grundvallarforsendu Neytendastofu.
24. Neytendastofa hafi ekki óskað eftir frekari upplýsingum í framhaldi af bréfi kæranda, dags. 10. júlí 2017, heldur þess í stað tekið hina kærðu ákvörðun. Hafi því verið brotið gegn rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar. Þá hafi Neytendastofa ekki gætt að upplýsingarétti og andmælarétti kæranda. Kæranda hafi ekki verið gefinn kostur á að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggði á og tjá sig um málið. Ljóst sé að ákvörðun Neytendastofu sé ólögæt af þessum sökum.
25. Með bréfi, dags. 26. júlí 2017, óskaði áfrýjunarnefndin eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Í greinargerð Neytendastofu, dags. 18. ágúst 2017, var þess krafist að hin kærða ákvörðun yrði staðfest með vísan til forsendna hennar. Þar kemur fram að það sé kæranda að sýna fram á að farið hafi verið að ákvörðunum Neytendastofu nr. 16/2016, 17/2016 og 59/2016 og úrskurðum áfrýjunarnefndar nr. 3/2016 og 7/2016. Neytendastofa hafi kannað vefsíður kæranda og bendi

þær allar til þess að ekki hafi verið gerðar fullnægjandi breytingar. Þannig séu skilmálar og stöðluð eyðublöð sem séu aðgengileg á opnu vefsvæði Kredia og Smálána óbreytt og á öllum vefsíðum séu enn upplýsingar um að kærandi bjóði neytendum lán samhliða kaupum á bókum. Greinargerðinni fylgi skjáskot af vefsíðunum.

26. Neytendastofa leggi áherslu á að hin kærða ákvörðun sé tekin á grundvelli þess að kærandi hafi ekki sýnt fram á að farið hafi verið að ákvörðunum og úrskurðum er varði brot hans gegn 7., 12. 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013. Sekt sé lögð á vegna allrar háttsemi kæranda sem enn teljist brjóta gegn lögnum og framangreindum úrlausnum Neytendastofu og áfrýjunarnefndarinnar. Hin kærða ákvörðun sé ekki reist á röngum upplýsingum, enda sé því hvergi haldið fram í ákvörðuninni að brot kæranda gegn v. lið 2. mgr. 12. gr. laga nr. 33/2013 sé viðvarandi. Fráleitt sé að halda því fram að kærandi hafi þegar farið að úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar með vísan til þessa.
27. Kærandi hafi haft fullt tækifæri til að koma að upplýsingum við Neytendastofu um það hvernig hann hafi farið að ákvörðunum stofnunarinnar og úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar. Hin kærða ákvörðun hafi ekki verið tekin fyrr en að lokinni gagnaöflun þar sem leitað hafi verið eftir upplýsingum frá kæranda. Sú staðreynd að kærandi hafi ekki veitt upplýsingar um það hvort og þá með hvaða hætti úrbætur hafi verið gerðar á stöðluðu eyðublaði og lánssamningum leiði ekki til þess að Neytendastofu sé ótækt að taka ákvörðun í málinu. Það sé ótækt að aðili máls hagnist á því að veita stjórnvaldi ekki fullnægjandi upplýsingar sem stofnunin fari fram á í samræmi við lög. Þótt Neytendastofa hefði ekki tekið skjáskot af vefsíðum kæranda hefði stofnuninni verið unnt að taka sömu ákvörðun á grundvelli þeirra ófullnægjandi svara sem stofnuninni hafi borist frá kæranda. Rannsóknarskylda stofnunarinnar hafi að fullu verið uppfyllt með því að leita skýringa hjá kæranda, auk þess sem stofnunin hafi rannsakað vefsíður kæranda og tekið skjáskot af vefsíðunum.
28. Í greinargerðinni er næst vísað til þess að kærandi telji að ekki hafi verið tekið tillit til umfangs starfsemi, fjölda lánveitinga, fjárhæðar lánveitinga eða annarra þátta í starfsemi kæranda við ákvörðun sektarfjárhæðar. Því sé hafnað að skortur á því, að litið hafi verið til þessara sjónarmiða, hafi áhrif á niðurstöðu málsins. Við undirbúning og úrlausn málsins hafi verið litið til lögbundinna sektarsjónarmiða 3. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013, en þar segi að við ákvörðun sekta skuli m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hafi staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot sé að ræða.
29. Í 74. og 75. mgr. úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar 10. mars 2017 (7/2016) hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að brot kæranda hafi bæði verið gróf og ítrekuð. Hafi nefndin tekið fram að ólögmatir starfshættir kæranda hafi staðið yfir í rúm tvö ár. Neytendastofa telji að brot kæranda hafi staðið lengi og jafnvel enn lengur ef litið sé til þess að mál vegna lántökukostnaðar hafi verið til umfjöllunar hjá stofnuninni frá byrjun árs 2014. Þá telji Neytendastofa að enginn samstarfsvilji hafi verið fyrir hendi af hálfu kæranda. Ítrekað hafi þurft að beita þvingunarúrræðum til að koma starfsemi kæranda í lögmætt horf og tryggja varnaðaráhrif. Að



þessu virtu og að teknu tilliti til forsögu málsins telji Neytendastofa að sektarfjárhæð hafi verið nægilega vel rökstudd.

30. Stofnunin bendi einnig á að engin viðmið komi fram í lögum nr. 33/2013 eða undirbúningsgögnum með þeim um sjónarmið sem líta skuli til við ákvörðun dagsekta. Stofnuninni beri ekki skylda til að ákvarða sektarfjárhæðir út frá umfangi starfsemi eða annarra markaðsaðstæðna þess sem sektarákvörðun beinist gegn. Þá sé tilgangur dagsekta ekki að hafa varnaðaráhrif heldur sé þeim ætlað að þvinga fram tiltekna háttsemi. Í þessu tilviki að farið sé að ítrekuðum ákvörðunum stofnunarinnar og úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar. Eðlilegt sé að ákvörðun dagsekta sé miðuð út frá fyrri ákvörðunum sem beinst hafi gegn kæranda og að litið sé til ítrekunaráhrifa til hækkunar sekta.
31. Að því er varði mótbárur kæranda er lúti að skorti á meðalhófi bendi Neytendastofa á að stofnunin hafi þegar lagt bann við háttsemi kæranda og beint þeim fyrirmælum til fyrirtækisins að fylgja ákvæðum laga nr. 33/2013, sbr. ákvörðunarorð ákvarðana nr. 16/2016, 17/2016 og 59/2016. Því liggi ljóst fyrir að stofnunin hafi þegar reynt ítrekað að beita vægari úrræðum til þess að hafa áhrif á háttsemi kæranda.
32. Stofnunin hafni því einnig að grundvallarforsenda fyrir fyrri ákvörðunum stofnunarinnar skipti ekki lengur máli. Í ákvörðun nr. 59/2016 hafi vissulega verið litið til þess að um væri að ræða bækur sem fánlegar væru á netinu án endurgjalds. Á hinn bóginn þurfi stofnunin að hlíta úrskurðum áfrýjunarnefndar neytendamála. Eftirfylgni stofnunarinnar byggi því einnig á þeim sjónarmiðum sem fram komi í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar nr. 7/2016. Forsendur úrskurðarins séu skýrar. Þar segi að hafið sé yfir vafa að kaupverð þeirra rafbóka sem kærandi bjóði til sölu í tengslum við lánveitingar sínar sé í raun kostnaður sem neytandi þurfi að greiða í tengslum við lánsamning og kæranda sé kunnugt um við samningsgerð í skilningi g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Þá verði ekki séð að sala umræddra bóka geti talist sjálfstæður liður í starfsemi aðila sem tengist sölu rafbóka, án tengsla við lánveitingar kæranda, heldur þvert á móti kostnað sem standi í beinum tengslum við þau lán sem starfsemi kæranda hafi almennt lotið aðallega að. Áfrýjunarnefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að kæranda sé hverju sinni skylt að telja kostnað vegna kaupa á rafbókum til heildarlántökukostnaðar samkvæmt g. lið 5. gr. laga nr. 33/2013. Jafnvel þótt litið yrði svo á að kaupandi geti skipt út þeim bókum sem boðnar séu til kaups hafi kærandi ekki sýnt fram á að farið hafi verið að ákvörðunum Neytendastofu og úrskurðum áfrýjunarnefndar að því er varðar upplýsingagjöf samkvæmt 7. og 12. gr. laga nr. 33/2013. Að öðru leyti sé vísað til hinnar kærðu ákvörðunar.
33. Með bréfi, dags. 20. ágúst 2017, var kæranda gefinn kostur á að taka afstöðu til greinargerðar Neytendastofu. Ekkert svar barst frá kæranda.

## NIÐURSTAÐA

34. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á þeirri ákvörðun Neytendastofu að hann hafi brotið gegn fyrrgreindum úrlausnum Neytendastofu og áfrýjunarnefndar neytendamála. Með vísan til 1. og 2. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán var kæranda gert að greiða sekt að fjárhæð 10.000.000 krónur í ríkissjóð innan eins mánaðar frá dagsetningu ákvörðunarinnar. Þá var kæranda gert að fara að ákvörðunum Neytendastofu og úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar innan 14 daga frá dagsetningu ákvörðunarinnar en ella greiða dagsektir að fjárhæð 500.000 krónur þar til farið hefði verið að ákvörðununum.
35. Málið varðar lánveitingar kæranda til neytenda sem farið hafa fram undir merkjunum 1909, Múla, Hraðpeninga, Kredia og Smálána. Að því leyti sem reynt hefur á þessa starfsemi í úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar tók nefndin upphaflega afstöðu til hennar í úrskurði 21. nóvember 2014 (13/2014) er varðaði starfsemi Kredia ehf. og Smálána ehf. undir merkjum félaganna sjálfra. Komst nefndin þar að þeirri niðurstöðu að gjald sem félögin höfðu lagt á vegna flýtiafgreiðslu lána teldist til heildarlántökukostnaðar í skilningi g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Þar sem umrædd fyrirtæki hefðu ekki miðað við það í starfsemi sinni hefðu þau brotið gegn 21. gr. og 26. gr. laganna og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Var því staðfest ákvörðun Neytendastofu um að leggja bann við því að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar og innheimta hærri kostnað af lánunum en heimilt væri samkvæmt lögum nr. 33/2013. Auk þess var staðfest niðurstaða stofnunarinnar um stjórnvaldssekt.
36. Á ný var fjallað um lánastarfsemi fyrirtækjanna Kredia ehf. og Smálána ehf. í úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar 24. júlí 2015 (nr. 3/2015) og 9. desember 2015 (14/2015). Í báðum úrskurðum var fjallað um ákvörðun Neytendastofu nr. 3/2015 frá 27. janúar 2015, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin hefðu brotið gegn fyrri ákvörðun Neytendastofu sem staðfest hafði verið með framangreindum úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 21. nóvember 2014 (13/2014) og að brotið hefði verið gegn 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013 og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013. Neytendastofa mælti fyrir um að fyrirtækin skyldu fara að fyrri ákvörðun stofnunarinnar en yrði það ekki gert skyldu þau greiða dagsektir að fjárhæð 250.000 krónur. Með úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 9. desember 2015 (14/2015) var ákvörðunin felld úr gildi að því er varðar álagningu dagsekta, enda höfðu kærendur breytt fyrirkomulagi starfsemi sinnar undir rekstri málsins á þann hátt að látið hafði verið af innheimtu gjalds vegna flýtimeðferðar á lánsúmsóknum og hafið sölu rafbóka samhliða þess að veitt voru lán. Vísaði nefndin meðal annars til þess að hana skorti gögn um hið nýja fyrirkomulag til að taka afstöðu til þess.
37. Í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 16. september 2016 (3/2016) var á ný fjallað um lánastarfsemi fyrirtækjanna Kredia ehf. og Smálána ehf. Í málinu var fjallað um ákvarðanir Neytendastofu nr. 16/2016 og 17/2016 frá 20. maí 2016 þar sem stofnunin komst að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin tvö hefðu ekki uppfyllt upplýsingaskyldu sína samkvæmt nánar tilgreindum staflíðum 4. mgr. 7. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 33/2013. Þá hefðu fyrirtækin brotið gegn 21. og 26. gr. laganna

með því að telja kaupverð rafbóka ekki til kostnaðar við lánveitingu og skilyrða lántöku við greiðslu kostnaðar sem næmi hærri árlegri hlutfallstölu kostnaðar en heimilt væri. Með ákvörðuninni var fyrirtækjunum gert að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 750.000 krónur. Voru ákvarðanirnar staðfestar með úrskurði áfrýjunarnefndarinnar að því undanskildu að ekki var fallist á að þau hefðu vanrækt upplýsingaskyldu sína varðandi alla þá þætti sem Neytendastofa taldi upplýsingar hafa skort um.

38. Áfrýjunarnefndin fjallaði fyrst um lánastarfsemi Neytendalána ehf. í úrskurði sínum 21. janúar 2015 (14/2014), þar sem staðfest var ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 frá 2. júní 2014 um að fyrirtækið hefði brotið gegn 21. gr. og 26. gr. laga nr. 33/2013 og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 með því að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Var fyrirtækinu gerð stjórnvaldssekt að fjárhæð 750.000 krónur. Í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 14. apríl 2016 (16/2015) var síðan staðfest ákvörðun Neytendastofu nr. 50/2015 frá 10. nóvember 2015 um að Neytendalán ehf. hefðu brotið gegn fyrri úrskurði áfrýjunarnefndarinnar. Kveðið var á um að dagsektir skyldu lagðar á fyrirtækið að fjárhæð 250.000 krónur þar til farið hefði verið að ákvörðuninni. Loks fjallaði áfrýjunarnefndin um starfsemi fyrirtækisins í úrskurði sínum 10. mars 2017 (7/2016), þar sem staðfest var ákvörðun Neytendastofu nr. 59/2016 frá 14. nóvember 2016. Hafði fyrirtækið þá breytt starfsemi sinni þannig að gert var skilyrði fyrir lántöku að keyptar væru sérstakar rafbækur. Með úrskurðinum var staðfest sú niðurstaða Neytendastofu að fyrirtækið hefði brotið gegn nánar tilteknum staflíðum 4. mgr. 7. gr. og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 33/2013 vegna upplýsingagjafar til lántakenda auk 21. og 26. gr. laganna með því að telja kaupverð rafbókanna ekki til heildarlántökukostnaðar og innheimta of háan lántökukostnað.
39. Hin kærða ákvörðun lýtur annars vegar að ætluðum brotum kæranda er varða upplýsingagjöf kæranda til neytenda í aðdraganda lánveitingar, sbr. 7. gr. laga nr. 33/2013, og í lánssamningi, sbr. 12. gr. sömu laga. Hins vegar að ætluðum brotum kæranda gegn 21. gr. laga nr. 33/2013 með því að telja kostnað af sölu rafbóka ekki til heildarlántökukostnaðar þegar árleg hlutfallstala kostnaðar er reiknuð og innheimta hærri kostnað af veittum lánnum en heimilt er samkvæmt 26. gr. laganna.
40. Varðandi aðild málsins og tengsl framangreindra fyrirtækja við mál þetta hefur áfrýjunarnefndin aflað upplýsinga úr hlutafélagaskrá sem bera með sér að Kredia ehf. og Smálán ehf. hafa verið tekin til gjaldþrotaskipta. Eru þessi fyrirtæki ekki aðilar þessa máls. Á hinn bóginn bera gögn málsins með sér að kærandi hafi tekið við starfsemi Kredia ehf. og Smálána ehf. að því marki að kærandi veitir nú neytendalán í gegnum vefsíðurnar kredia.is og smalan.is sem áður voru notuð af fyrrnefndum fyrirtækjum.
41. Þá bera gögn úr hlutafélagaskrá með sér að kærandi, fyrirtækið E-content ehf., sé ekki sami lögaðili og Neytendalán ehf. sem mun nú bera annað heiti. Er ljóst að kærandi veitir nú neytendalán á vefsíðum þeim sem Neytendalán ehf. notuðu áður. Auk þess eru veruleg stjórnunarleg tengsl á milli þess fyrirtækis og kæranda. Er stjórn fyrirtækjanna sú sama og

framkvæmdastjóri kæranda er einnig með prókúruumboð fyrir fyrirtæki það sem áður hét Neytendalán ehf. Sami einstaklingur er þannig stjórnarmaður beggja fyrirtækja, framkvæmdastjóri annars og með prókúruumboð fyrir hitt. Þá hefur lögmaður kæranda ítrekað í málatilbúnaði sínum vísað til eldri starfsemi Neytendalána ehf. sem starfsemi kæranda sjálfs. Virðist kærandi þannig sjálfur líta svo á að sú starfsemi sem áður hafi farið fram á vegum Neytendalána ehf. hafi í raun verið á vegum kæranda sjálfs.

42. Í ljósi framangreinds verður ekki gerð athugasemd við það þótt Neytendastofa virðist hafa í hinni kærðu ákvörðun gengið út frá að kærandi væri sami lögaðili og það fyrirtæki sem áður hét Neytendalán ehf. Þá verður einnig við það miðað að þau fyrirmæli sem Neytendastofa hafði beint að Kredia ehf., Smálánum ehf. og Neytendalánum ehf. hafi bundið kæranda að því marki sem hann tók við lánastarfsemi þessara fyrirtækja.
43. Í ákvörðunarorðum er ekki tilgreint að kærandi hafi brotið gegn framangreindum ákvæðum laga nr. 33/2013 heldur kaus Neytendastofa þess í stað að vísa til þess að kærandi hefði brotið gegn nánar tilgreindum úrlausnum áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu í málum Neytendalána ehf., Kredia ehf. og Smálána ehf. Kærandi heldur því fram að þar sem hin kærða ákvörðun vísi til brota á eldri úrlausnum áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu sé fyrirtækinu refsað tvívegis, enda sé Neytendastofa að beita kæranda viðurlögum vegna fyrri ákvarðana stofnunarinnar.
44. Þær úrlausnir sem vísað er til í ákvörðunarorðum hinnar kærðu ákvörðunar eru úrskurður áfrýjunarnefndarinnar 16. september 2016 (3/2016), er varðaði ákvarðanir Neytendastofu nr. 16/2016 og 17/2016 frá 20. maí 2016, og úrskurður áfrýjunarnefndarinnar 10. mars 2017 (7/2016), er varðaði ákvörðun Neytendastofu nr. 59/2016. Auk þess að slá því föstu að kærandi, Kredia ehf. og Smálán ehf. hefðu brotið gegn ákvæðum laga nr. 33/2013 var með umræddum úrlausnum þeim fyrirmælum beint til fyrirtækjanna að þau bættu upplýsingagjöf sína fyrir og við lánveitingu svo fullnægt væri skilyrðum 7. og 12. gr. laganna. Þá var þeim fyrirmælum beint til þeirra að telja þá fjárhæð sem tilgreind væri sem kaupverð rafbóka sem kostnað við útreikning heildarlántökukostnaðar og árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá var fyrirtækjunum bannað að krefja neytendur um greiðslu kostnaðar sem leiddi til hærri árlegrar hlutfallstölu kostnaðar en 50% að viðbættum stýrivöxtum. Loks var fyrirtækjunum gert að greiða stjórnvaldssekt.
45. Með fyrirmælum framangreindra úrlausna Neytendastofu og áfrýjunarnefndarinnar fólst í raun aðeins árétting á því að Neytendalán ehf., Kredia ehf. og Smálán ehf. skyldu í framtíðinni fara að tilteknum ákvæðum laga nr. 33/2013. Með hinni kærðu ákvörðun hefur Neytendastofa komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hafi hunsað fyrirmælin og brotið gegn umræddum lagaákvæðum. Umrædd fyrirmæli fólu ekki sér þvingunarráðstöfun gagnvart umræddum fyrirtækjum og útilokuðu ekki að viðurlögum yrði beitt ef þau yrðu hunsuð. Þvert á móti mátti kærandi gera ráð fyrir að hann þyrfti að sæta viðurlögum myndi hann hunsa fyrirmælin. Þannig er t.a.m. ljóst að ákvæði laga nr. 33/2013 gera beinlínis ráð fyrir að beita megi

stjórnvaldssektum vegna brota á eldri ákvörðunum Neytendastofu, sbr. 2. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013. Verður því ekki séð að með hinni kærðu ákvörðun hafi kæranda tvívegis verið gerð viðurlög vegna sömu háttsemi. Kærandi hefur ekki dregið í efa að umræddum fyrirmælum hafi verið beint að honum.

46. Með hinni kærðu ákvörðun var kæranda gerð stjórnvaldssekt að fjárhæð 10.000.000 krónur, en þar er einnig kveðið á um að kærandi muni sæta dagsektum að fjárhæð 500.000 krónur fari hann ekki að fyrri úrlausnum áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu. Verður málatilbúnaður kæranda ekki skilinn öðruvísi en svo að hann telji að Neytendastofu sé óheimilt að kveða á um bæði stjórnvaldssekt og dagsektir í sömu ákvörðuninni. Eins og að framan greinir var ekki kveðið á um dagsektir í þeim úrlausnum áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu sem vísað var til í hinni kærðu ákvörðun. Gat Neytendastofa því brugðist við brotum kæranda með því að leggja á stjórnvaldssekt. Þá stendur það ekki í vegi fyrir því að þvingunarráðstöfunum sé beitt til framtíðar að kæranda hafi verið gerð viðurlög vegna fyrri hegðunar.
47. Kemur þá til skoðunar hvaða þýðingu það hefur að kærandi fullyrðir að hann hafi tekið bókaúrval sitt til endurskoðunar og að þær bækur sem hann bjóði nú til sölu séu ekki fáanlegar hjá „Google Books“ án endurgjalds. Kærandi vísar til þess að þetta hafi verið grundvallarforsenda í fyrri ákvörðun Neytendastofu og má ætla að með því sé átt við ákvörðun nr. 59/2016 sem staðfest var með úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 10. mars 2017 (7/2016). Í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar var komist að þeirri niðurstöðu að það gjald sem Neytendalán ehf. innheimti vegna sölu rafbóka samhliða lánveitingum teldist til heildarlántökukostnaðar í skilningi g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Var sú niðurstaða ekki háð því að fyrirtækið gæti aflað sér þeirra bóka sem það byði til sölu endurgjaldslaust, þó svo að sú staðreynd hafi stutt þá ályktun að kostnaðurinn, sem tengdist kaupum á rafbókum, væri ótengdur hinum eiginlegu rafbókum og því einungis viðbótarkostnaður vegna lánveitinga Vísast um þetta einnig til úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar vegna starfsemi Kredia ehf. og Smálána ehf. 16. september 2016 (3/2016). Breyta mótbárum kæranda um hans eigin kostnað af kaupum rafbóka engu um þá niðurstöðu að honum bar að reikna kostnað lántaka af kaupum á rafbókum sem hluta heildarlántökukostnaðar í skilningi g. liðar 5. gr. og 21. gr. laga nr. 33/2013.
48. Kærandi telur að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi og taka málið til nýrrar efnismeðferðar eða lækka sektarfjárhæð þar sem hin kærða ákvörðun sé reist á röngum upplýsingum, enda hafi áfrýjunarnefndin bent á það í úrskurði sínum 10. mars 2017 (7/2016) að kærandi hafi undir rekstri þess máls bætt úr tilteknum annmarka í upplýsingagjöf í lánsamningum sínum. Kærandi telur að ómögulegt sé fyrir hann að átta sig á því fyrir hvað sé verið að sekta fyrir þegar óumdeilt sé að látið hafi verið af háttseminni. Í þessu samhengi vísar kærandi iðurlega til þess að Neytendastofa hafi í hinni kærðu ákvörðun ranglega gengið út frá að svokallað „staðlað eyðublað“ kæranda væri óbreytt, þótt kærandi reisi gagnrýni sína að þessu leyti á efnisgrein 71 í framangreindum úrskurði er laut að upplýsingum í lánsamningum.

49. Umræddur annmarki, sem fjallað var um í efnisgrein 71 í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 10. mars 2017 (7/2016), varðar v. lið 2. mgr. 12. gr. laga nr. 33/2013. Þar er kveðið á um að í lánsamningi skuli greina frá, ef við eigi, nafni og heimilisfangi þar til berra eftirlitsyfirvalda. Með úrskurðinum var staðfest sú niðurstaða Neytendastofu að sekta Neytendalán ehf. vegna brots gegn þessum staflíð, enda hafði fyrirtækið ekki greint frá eftirliti Neytendastofu í samningum sínum fram að því að málið kom til meðferðar áfrýjunarnefndarinnar. Í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar var á hinn bóginn fallist á að bætt hefði verið úr annmarkanum. Fallist verður á með kæranda að ekki séu forsendur til að líta svo á að hann hafi brotið gegn umræddu ákvæði laga nr. 33/2012, enda liggja ekki fyrir nefndinni gögn sem benda til þess að kærandi hafi fært samninga sína aftur til verri vegar að þessu leyti og er ekki ástæða til að málið fari til nýrrar meðferðar Neytendastofu vegna þessa. Á hinn bóginn leiðir þessi annmarki á hinni kærðu ákvörðun ekki til lækkunar sektar, enda einungis um að ræða smávægilegan hluta af þeim brotum sem fjallað var um í framangreindum úrskurði. Þá hefur kærandi að öðru leyti ekki fært fram gögn eða mótbárur til stuðnings því að hann hafi bætt úr öðrum annmörkum sem áfrýjunarnefndin og Neytendastofa fjölluðu um í þeim úrlausnum sem vísað er til í hinni kærðu ákvörðun.
50. Kærandi telur að Neytendastofu hafi verið skylt að rannsaka málið betur áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Vísar kærandi til þess að búið hafi verið að bæta úr annmarka í starfsemi hans eins og fjallað hafi verið um í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 10. mars 2017 (7/2016) án þess að tekið hafi verið tillit til þess í málsmeðferð Neytendastofu. Útilokað sé að Neytendastofa hafi kannað svokölluð stöðluð eyðublöð sem kærandi noti í starfsemi sinni. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 gilda ákvæði VIII. kafla laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu um meðal annars heimildir Neytendastofu til upplýsingaöflunar. Í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er mælt fyrir um að Neytendastofa geti krafist þá sem lögin taki til um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála.
51. Upphaf máls þessa á rætur að rekja til bréfs Neytendastofu til kæranda, dags. 1. júní 2017. Í bréfinu er vísað til fyrri úrlausna áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu, sem hin kærða ákvörðun er reist á, og áréttað að í þeim hafi verið fundið að því að starfsemi Neytendalána ehf., Kredia ehf. og Smálána ehf. samræmdu ekki 7., 12., 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013. Var þess óskað að kærandi veitti upplýsingar um það hvernig farið hefði verið að umræddum úrlausnum áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu. Í bréfinu var vísað til framangreindra lagaákvæða um upplýsingaskyldu fyrirtækja gagnvart Neytendastofu. Fyrir liggur að Neytendastofa hafði þá þegar kannað almenna skilmála kæranda og upplýsingablöð sem voru aðgengileg vegna starfsemi hans undir merkjum Kredia og Smálána. Þá hafði Neytendastofa áður, í ákvörðunum sínum nr. 16/2016, 17/2016 og 59/2016 sérstaklega gefið Neytendalánnum ehf., Kredia ehf. og Smálánnum ehf. fyrirmæli er lútu að því að bæta skyldi úr tilteknum annmörkum í starfsemi fyrirtækjanna. Í ljósi þessa mátti kæranda vera ljóst, þegar hann hafði mótttekið bréf Neytendastofu, dags. 1. júní 2017, að á honum hvíldi skylda til að upplýsa Neytendastofu um

það hvernig hann hefði bætt úr annmörkum á starfsemi hans sem fjallað var um í tilvitnuðum úrlausnum áfrýjunarnefndarinnar og Neytendastofu. Verður að líta svo á að afstaða hans þar að lútandi hafi komið fram í bréfi hans, dags. 10. júlí 2017, þar sem fram kemur að kærandi hafi ákveðið að taka bókaúrval sitt til endurskoðunar. Með vísan til þessa verður að telja að málið hafi verið rannsakað á fullnægjandi hátt af hálfu Neytendastofu og að stofnuninni hafi verið unnt að taka afstöðu til málsins á grundvelli fyrirliggjandi gagna. Breytir í því samhengi engu þótt að ekki verið tekið tillit til þess í hinni kærðu ákvörðun að kærandi hafði að smávægilegu leyti bætt úr annmörkum á starfsemi sinni.

52. Kærandi heldur því fram að hin kærða ákvörðun brjóti gegn meðalhófi. Neytendastofa hafi getað gripið til vægari úrræða eins og að innheimta gjald vegna sölu rafbóka með skilyrðum. Áfrýjunarnefndin hefur þegar fjallað um þessi sjónarmið kæranda í úrskurði nefndarinnar 14. apríl 2016 í máli nr. 16/2015. Fjölmargar ákvarðanir liggja fyrir um brot Neytendalána ehf., Kredia ehf. og Smálána ehf. gegn ákvæðum laga nr. 33/2013. Hafa verið lagðar stjórnvaldssektir og dagsektir á fyrirtækin. Var Neytendastofu ekki skylt að bregðast við áframhaldandi brotum kæranda með því að heimila honum með skilyrðum innheimtu hærri lántökukostnaðar en kveðið er á um í lögum nr. 33/2013.
53. Kærandi heldur því fram að sektarheimild laga nr. 33/2013 og þau ákvæði sem hin kærða ákvörðun er reist á skorti skýrleika. Þurfi lagaheimildir fyrir stjórnvaldssektum að vera lögbundnar, skýrar og ótvíræðar. Vísar kærandi til þess að óumdeilt sé að kærandi hafi brugðist við ætluðum ágöllum á upplýsingaskyldu sinni og vísar enn á ný til 71. efnisgreinar í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar 16. september 2016 (3/2016). Ekki verður séð að þau lagaákvæði sem hin kærða ákvörðun er reist á séu á einhvern hátt óskýrari þótt Neytendastofa hafi ekki við meðferð þessa máls tekið tillit til þess að kærandi hafði breytt starfsháttum sínum lítillga.
54. Kærandi vísar til þess að sú stjórnvaldssekt sem honum sé gerð með hinni kærðu ákvörðun sé of há og að Neytendastofa hafi ekki sýnt fram á að málefnaleg rök búi að baki fjárhæðinni. Fyrir liggur að kærandi hefur brotið gegn 7., 12., 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013. Með hinni kærðu ákvörðun var kæranda gert að greiða sekt að fjárhæð 10.000.000 krónur. Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013 getur Neytendastofa lagt stjórnvaldssektir á lánveitanda sem brýtur gegn tilteknum ákvæðum laganna. Samkvæmt b., g., u. og x. liðum lagaákvæðisins varða brot kæranda sektum. Samkvæmt 3. mgr. geta sektir sem lagðar eru á verið að fjárhæð 100.000 krónur til 20.000.000 krónur. Þá segir að við ákvörðun sekta skuli m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hafi staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot sé að ræða.
55. Þeim lagareglum sem kærandi braut gegn í starfsemi sinni er ætlað að tryggja að neytendur hafi fullnægjandi upplýsingar um þau lánakjör sem þeim bjóðast og þeir undirgangast. Þá er reglum um hámark árlegrar hlutfallstölu kostnaðar ætlað að vernda neytendur fyrir okurvöxtum. Brot kæranda fólu í sér að viðskiptavinir hans voru krafðir um margfalt hærri kostnað vegna lántöku en heimilt er samkvæmt lögum nr. 33/2013. Auk þess voru lántakar leyndir þessari staðreynd

þar sem upplýsingagjöf kæranda braut í verulegum atriðum gegn þeim áskilnaði sem fram kemur í 7. og 12. gr. laganna. Að þessu leyti voru brot kæranda gróf.

56. Þá er til þess að líta að Neytendastofa hefur þrívægis tekið ákvarðanir, sem staðfestar hafa verið af áfrýjunarnefndinni, þar sem fundið hefur verið að því að í starfsemi kæranda sé innheimtur margfalt hærrí lánþökukostnaður en heimilt er samkvæmt lögum nr. 33/2013. Brot kæranda eru að þessu leyti ítrekuð og hafa staðið yfir í rúm þrjú ár en eins og að framan er rakið verður að líta svo á að samfella hafi verið í starfsemi kæranda þótt hún hafi áður farið fram undir merkjum Neytendalána ehf. Í stað þess að kærandi hafi bætt úr annmörkum á starfsemi sinni og hætt ólöglegri lánastarfsemi hefur hann fært út kvíarnar og tekið við starfsemi sem áður var rekin af Kredia ehf. og Smálánum ehf., en Neytendastofa hefur þrívægis gert sams konar athugasemdir við starfsemi umræddra fyrirtækja. Með vísan til alls framangreinds er það mat áfrýjunarnefndarinnar að sektin sem lögð var á kæranda með hinni kærðu ákvörðun hafi verið í hóf stillt. Var því ekki ástæða til að rannsaka frekar umfang starfsemi kæranda áður en sektarfjárhæðin var ákveðin.
57. Kærandi gerir sams konar athugasemdir við fjárhæð dagsektar. Með hinni kærðu ákvörðun var kæranda gert að bæta úr annmörkum á starfsemi sinni en greiða ella dagsektir að fjárhæð 500.000 krónur á dag þar til farið hefur verið að ákvörðunum Neytendastofu. Í 1. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 er mælt fyrir um að sé ekki farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt lögnum geti Neytendastofa ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðunin beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. geta dagsektir verið að fjárhæð 50.000 til 500.000 krónur á dag. Eins og að framan greinir hafa gróf brot kæranda gegn ákvæðum laga nr. 33/2013 staðið lengi yfir. Þrátt fyrir að kærandi hafi þegar þurft að sæta dagsektum að fjárhæð 250.000 krónur á dag og stjórnvaldssektum benda samskipti hans við Neytendastofu ekki til þess að kærandi hafi raunverulegan vilja til að haga lánastarfsemi sinni í samræmi við lög. Verður því að grípa til þess úrræðis að láta kæranda sæta dagsektum að fjárhæð 500.000 krónur á dag, enda verður ekki séð að önnur og vægari úrræði séu líkleg til þess að hafa áhrif á háttsemi kæranda.
58. Í ljósi alls framangreinds verður hin kærða ákvörðun staðfest.

### **ÚRSKURÐARORÐ:**

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Halldóra Þorsteinsdóttir

Áslaug Árnadóttir

Gunnar Páll Baldvinsson