

**ÚRSKURÐUR**  
**ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA**

---

**MÁL NR. 5/2013**

Kæra Hagsmunasamtaka heimilanna á ákvörðun Neytendastofu frá 15. ágúst 2013.

1. Þann 20. mars 2014 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013: Kæra Hagsmunasamtaka heimilanna á ákvörðun Neytendastofu frá 15. ágúst 2013. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kærui, dags. 10. september 2013, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu frá 15. ágúst 2013, um að ekki sé ástæða til aðgerða vegna kvörtunar kæranda yfir því að árleg hlutfallstala kostnaðar komi ekki fram í vefreiknivél Landsbankans hf. fyrir fasteignalán. Skilja verður kærui svo að kærandi krefjist þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá krefst kærandi þess að lögð verði á stjórnvaldssekt á Landsbankann hf. vegna brota á ákvæðum laga um neytendalán nr. 121/1994.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005, sbr. 3. mgr. 29. gr. laga um neytendalán nr. 21/1994 og 4. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005.

**MÁLAVEXTIR**

4. Með bréfi til Neytendastofu, dags. 15. febrúar 2013, kvartaði kærandi yfir vefreiknivél á vefsíðu Landsbankans hf. fyrir fasteignalán. Í bréfinu er tekið fram að flestir lánveitendur neytendalána haldi úti á vefsíðum sínum samskonar reiknivélum og Landsbankinn hf., eða nánar tiltekið vefhugbúnaði þar sem hægt sé að reikna út lántökukostnað miðað við ýmsar forsendur. Séu slíkar reiknivélar oft sá hluti af markaðsefni á vefsíðum lánveitenda þar sem upplýsingar um lántökukostnað séu helst sýndar, s.s. greiðsluáætlun, heildarlántökukostnaður, og aðrar upplýsingar sem talist geti mikilvægar fyrir neytendur þegar þeir taki ákvörðun um lántöku. Að mati kæranda geti slíkar vefreiknivélar verið ágæt verkfæri, séu þær rétt útfærðar.
5. Að mati kæranda verði jafnframt að líta svo á að umræddar vefreiknivélar flokkist sem auglýsingaefni, þar sem að á þeim vefsíðum, sem veiti aðgang að áður nefndum vefreiknivélum, séu einnig settar fram upplýsingar um þau lán sem neytendum standi til boða ásamt upplýsingum um lánakjör. Þar sem algengt sé að neytendur noti vefreiknivélar á heimasíðum bankanna til að bera saman lánskjör og þá valkosti sem í boði séu hjá lánveitendum sé augljóslega mikilvægt að rétt sé staðið að slíkri upplýsingagjöf.

6. Í bréfi kæranda er næst tekið fram að á vefsíðu Landsbankans hf. sé að finna upplýsingar fyrir neytendur, þ. á m. um lán og lánskjör sem standi til boða vegna fjármögnunar fasteignakaupa, almenn neytendalán o.fl. Þar sé einnig að finna reiknivélar fyrir mismunandi tegundir eða flokka lána sem sýni m.a. upplýsingar á borð við vaxtakjör, lántökukostnað, verðtryggingu miðað við verðbólguforsendur og fleira. Svokölluð reiknivél fasteignalána, sem einnig sé á vefsíðu Landsbankans hf., bjóði upp á útreikning þeirra tegunda lána sem bankinn bjóði neytendum til fasteignakaupa. Auk dagsetninga og fjárhæða einstakra gjalddaga sýni reiknivélin upplýsingar um vexti, höfuðstól, útborgaða fjárhæð, lánstíma, lántökugjald, stimpilgjald, skjalagerð og heildarupphæð til greiðslu. Það vekir hins vegar athygli kæranda að engar upplýsingar komi fram um árlega hlutfallstölu kostnaðar.
7. Kærandi vísi til 1. másl. 13. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 þar sem segi: „Á starfsstöð lánveitanda, svo og í auglýsingum og tilboðum, er skylt að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar við lánsamninga sem lög þessi taka til.“ Einnig vísi kærandi til 2. mgr. 9. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, sem sé svohljóðandi: „Viðskiptahættir eru villandi ef ekki er greint frá upplýsingum sem telja má að almennt skipti máli fyrir neytendur eða þeim er leynt og þær eru til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun neytanda um að eiga viðskipti.“ Með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins hljóti, við mat á því hvort það geti talist vera villandi viðskiptahættir að birta ekki árlega hlutfallstölu kostnaðar í auglýsingu um lánskjör, einkum að þurfa að líta til tveggja atriða. Annars vegar hvort um sé að ræða upplýsingar sem almennt skipti máli fyrir neytendur og hins vegar hvort þær séu til þess fallar að hafa áhrif á ákvörðun neytenda um að eiga viðskipti.
8. Til nánari skýringar vísi kærandi til þess sem fram komi í greinargerð með hinu upphaflega frumvarpi til laga um neytendalán nr. 30/1993 um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Þar segi að það sé meginatriði í tilskipun nr. 87/102 EBE og frumvarpinu að lántakandi skuli fá upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar í prósentum í tengslum við samþykkt samning. Einnig komi fram að tilgangurinn með því að skylda lánveitanda til að upplýsa lántakanda um árlega hlutfallstölu sé að gefa lántakanda færi á að meta hve mikill kostnaður fylgi láninu. Upplýsingar um hlutfallstöluna geri lántakanda auðveldara að bera saman mismunandi láns-tilboð og geti því komið að gagni í samkeppninni og jafnvel haft áhrif til lækkunar á lántöku-kostnaði.
9. Af þessum skýringum verði vart annað ráðið en að árleg hlutfallstala kostnaðar hljóti að fela í sér upplýsingar sem almennt skipti mjög miklu máli fyrir neytendur. Reyndar svo miklu að skylda til að veita slíkar upplýsingar sé meginatriði tilskipunarinnar sem lög um neytendalán byggist á. Auk þessa hljóti að verða að horfa til þess að tilgangurinn sé að gefa lántakanda færi á að meta hve mikill kostnaður fylgi láninu og gera honum kleift að bera saman mismunandi láns-tilboð, en slíkar upplýsingar hljóti tvímælaust að teljast til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun neytenda um að eiga viðskipti. Loks sé ástæða til að leggja áherslu á það sjónarmið að upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar geti komið að gagni í

samkeppninni og jafnvel haft áhrif til lækkunar á lántökukostnaði, sem skipti augljóslega máli fyrir fjárhagslega hagsmuni neytenda.

10. Kærandi telji að með því að upplýsa ekki um árlega hlutfallstölu kostnaðar við lánsamninga í vefreiknivél fasteignalána hafi Landsbankinn hf. gerst brotlegur við 13. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994. Því til stuðnings sé vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 11/2004 þar sem til álita hafi verið svipuð málsatvik og hér um ræði nema að því leyti að þá hafi verið um að ræða auglýsingabækling fremur en markaðsefni á vefsíðu. Telja verði eðlilegt að markaðsefni á vefsíðum skuli uppfylla að minnsta kosti sömu skilyrði, ekki síst með hliðsjón af þeirri þróun sem orðið hafi síðustu ár í átt til sífellt meiri áherslu á vefinn sem hentugan og skilvirkan miðlunarfarveg fyrir upplýsingagjöf og markaðssetningu af ýmsu tagi.
11. Kærandi telji jafnframt að með því að greina ekki frá upplýsingum sem skipti máli fyrir neytendur hafi Landsbankinn hf. einnig brotið gegn 2. mgr. 9. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Kærandi líti svo á að brýnt sé að stöðva athæfið, þ.e. birtingu upplýsinga um lánskjör með reiknivél fasteignalána án þess að þar komi fram upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Vakin sé athygli á því að hin meintu brot séu að svo stöddu enn yfirstandandi. Af þeim sökum sé þess farið á leit að Neytendastofa leggi bann við notkun umræddrar reiknivélar fasteignalána á vef Landsbankans hf. að viðlögðum hámarks dagsektum eða kr. 100.000 á dag, sbr. 21. gr. b laga nr. 57/2005 og 26. gr. laga nr. 121/1994.
12. Með hliðsjón af framangreindu og í ljósi mikilvægis þess að veitt sé aðhald gegn brotum á lögum um neytendalán í því erfiða umhverfi sem neytendum sé búið í umróti fjármála-markaða um þessar mundir megi e.t.v. færa rök fyrir því að dagsektir einar og sér nái vart þeim fjárhæðum sem skipt geti máli í sambandi við meint brot og mikilvægi réttar upplýsingagjafar um lánskostnað. Af þeim sökum vilji kærandi beina því til Neytendastofu að komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að um brot sé að ræða megi jafnframt kanna hvort forsendur séu til þess að leggja stjórnvaldssekt á Landsbankann hf., sbr. 22. gr. laga nr. 57/2005. Innheimtri fjárhæð megi síðan verja til eflingar neytendaverndar á fjármálamarkaði. Í bréfinu er ennfremur tekið fram að kærandi viti ekki hve lengi hið meinta ólögmeta ástand hafi varað, en honum hafi fyrst orðið kunnugt um það 5. febrúar eða tíu dögum fyrir dagsetningu bréfs þessa.
13. Með bréfi Neytendastofu, dags. 27. febrúar 2013, var Landsbankanum hf. kynnt framkomið erindi kæranda og tekið fram að kærandi vísi til 13. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem og 2. mgr. 9. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Neytendastofa bendi á að samkvæmt 5. gr. laga nr. 57/2005 séu óréttmætir viðskiptahættir bannaðir, en hvað teljist til óréttmætra viðskiptahátta sé nánar tilgreint í III.-V. kafla laganna. Ákvæði 2. mgr. 9. gr. sé í III. kafla þeirra og því geti það einnig komið til álita í málinu. Neytendastofa óski eftir skýringum eða athugasemdum Landsbankans hf. við erindi kæranda.

14. Svar barst með bréfi Landsbankans hf., dags. 27. mars 2013. Þar er tekið fram að það sé rétt að ekki hafi verið tilgreind árleg hlutfallstala kostnaðar við útreikninga í reiknivél Landsbankans hf. á fasteignalánnum í skamman tíma. Því miður líti út fyrir að það sé vegna mistaka við uppfærslu á reiknivélinni um áramótin 2011-2012. Fyrir þann tíma hafi árleg hlutfallstala kostnaðar ávallt verið hluti af niðurstöðum reiknivélarinnar. Landsbankinn hf. hafi tekið þessa kvörtun til greina og látið uppfæra reiknivél sína þannig að árlegri hlutfallstölu kostnaðar hafi verið bætt við niðurstöður útreikninga reiknivélar fyrir fasteignalán og sé aðgengi viskiptavina hans til útreikninga á árlegri hlutfallstölu því enn betra í dag.
15. Viðskiptavinum bankans hafi verið mögulegt að reikna árlega hlutfallstölu kostnaðar af öllum lánnum bankans með notkun á lánareikni bankans sem sé aðgengilegur á sömu síðu og aðrar reiknivélar bankans. Aðgengi viðskiptavina að útreikningum á árlegri hlutfallstölu kostnaðar hafi því verið til staðar á vef bankans, en það sé í samræmi við tilgang 13. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994, sbr. athugasemdir við 2. gr. frumvarps til laga nr. 179/2000 til breytinga á m.a. 13. gr. laganna. Þar komi m.a. fram: „Framangreindar breytingar miða að því að gera ákvæði laganna virkari í reynd þannig að neytendur hafi ávallt aðgang að þeim upplýsingum sem kveðið er á um í lögnum.“ Telji bankinn þannig að hann hafi uppfyllt grundvallarskilyrði 13. gr. laga nr. 121/1994.
16. Landsbankinn hf. telji að hann hafi ekki veitt villandi eða rangar upplýsingar til viðskiptavina samkvæmt 2. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005, enda hafi upplýsingarnar verið í samræmi við lög. Hér sé mikilvægt að gera sér grein fyrir því að 13. gr. laga nr. 121/1994 sé aðeins upphafið af þeirri upplýsingagjöf sem Landsbankanum beri að veita við lántöku, en bankanum beri jafnframt skylda til þess að birta og kynna viðskiptavinum sínum árlega hlutfallstölu kostnaðar fyrir og við samningsgerð, sbr. 2. tl. 6. gr. laga nr. 121/1994. Þetta hafi Landsbankinn gert og hafi viðskiptavinir hans því ávallt verið upplýstir í samræmi við ákvæði umræddra laga. Að þessu virtu telji Landsbankinn hf. að hann hafi farið að lögum og ekki sé ástæða til aðgerða af hálfu Neytendastofu í málinu.

### **ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU**

17. Með bréfi, dags. 15. ágúst 2013, var aðilum kynnt sú ákvörðun Neytendastofu að ekki væri ástæða til aðgerða af hálfu stofnunarinnar vegna kvörtunar kæranda. Í bréfinu er fyrst vikið að kvörtun kæranda og helstu sjónarmiðum aðila. Er síðan tekið fram að samkvæmt 13. gr. laga nr. 121/1994 hvíli skýr skylda á lánveitanda að tilgreina á starfsstöð, svo og í auglýsingum og tilboðum, upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Þótt Landsbankanum hf. beri ekki skylda til að bjóða neytendum upp á lánareiknivél á heimasíðu sinni samkvæmt lögnum hvíli skýr skylda til þess að tilgreina árlega hlutfallstölu kostnaðar hvar sem neytendalán séu auglýst, þ.m.t. á heimasíðu. Árleg hlutfallstala kostnaðar sé mikilvæg neytendum til samanburðar á lánamöguleikum, bæði ólíkum lánnum sama lánveitanda eða sambærilegum lánnum annarra lánveitenda, og leggi lög nr. 121/1994 mikið upp úr að neytendum séu veittar

upplýsingar um hlutfallstöluna. Því telji Neytendastofa það einnig fela í sér villandi viðskiptahætti, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 að hlutfallstalan sé ekki tilgreind í auglýsingum fyrir neytendalán.

18. Með vísan til þessa hafi Landsbankinn hf. brotið gegn ákvæðum 13. gr. laga nr. 121/1994, auk 5. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005 með því að tilgreina árlega hlutfallstölu kostnaðar ekki í lánareiknivél á heimasíðu sinni. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. b. laga nr. 57/2005 sé þeim fyrirmælum beint til Landsbankans hf. að gæta þess að árleg hlutfallstala kostnaðar komi ávallt fram í auglýsingum um neytendalán. Þegar litið sé til þess að reiknivélinni hafi verið breytt, og að teknu tilliti til þess að á heimasíðu Landsbankans hf. sé að finna tvær reiknivélar og hlutfallstöluna hafi einungis vantað á aðra þeirra, telji Neytendastofa hins vegar ekki ástæða til frekari aðgerða af hálfu stofnunarinnar í málinu.

## **19. RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU**

20. Í kæru, dags. 10. september 2013, er einkum vikið að þeirri ákvörðun Neytendastofu að leggja ekki stjórnvaldssektir á Landsbankann hf. þrátt fyrir að fyrir hafi legið viðurkenning á broti gegn lögum nr. 121/1994 og lögum nr. 57/2005. Kærandi leggi áherslu á að málsatvik séu óumdeild og Neytendastofa hafi staðfest að brotið hafi verið gegn umræddum lögum. Úrlausn málsins á þessu stigi hljóti því aðallega að snúast um hvort hvort beita skuli stjórnvaldssekt í málinu, en kærandi hafi fært fyrir því fullgild rök í upphaflegri kvörtun sinni til Neytendastofu.
21. Með hliðsjón af framangreindu og í ljósi mikilvægis þess að veitt sé aðhald gegn brotum á lögum um neytendalán í því erfiða umhverfi sem neytendum sé búið í umróti fjármála-markaða um þessar mundir, óski kærandi þess sérstaklega að kannað verði hvort unnt sé að leggja stjórnvaldssekt á Landsbankann hf. Sektorheimildina sé að finna í 22. gr. laga nr. 57/2005 og geti hún numið allt að 10 milljónum króna. Líkt og áður greini megja verja þeim fjármunum sem þannig myndu innheimtast í ríkissjóð til eflingar neytendaverndar á fjármála-markaði, sem ekki sé vanþörf á að mati kæranda.
22. Með bréfi, dags. 25. september 2013, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 9. október 2013, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Í greinargerðinni er tekið fram að málið hafi snúist um vefreiknivél fyrir fasteignalán á vefsíðu Landsbankans hf. og að árleg hlutfallstala kostnaðar hafi ekki komið þar eins skýrt fram og áskilið sé í lögum um neytendalán nr. 121/1994 og lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Hafi Neytendastofa komist að þeirri niðurstöðu að Landsbankinn hf. hafi brotið gegn ákvæðum 13. gr. laga nr. 121/1994 og 5. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. b síðargreindu laganna hafi þeim fyrirmælum verið beint til Landsbankans hf. að gæta þess að árleg hlutfallstala kostnaðar kæmi ávallt fram í auglýsingum um neytendalán.

23. Í ljósi þess að breytingar hafi verið gerðar á vefreiknivélinni, og að teknu tilliti til þess að á heimasíðu Landsbankans hf. hafi verið að finna tvær reiknivélar og árlega hlutfallstölu kostnaðar hafi einungis vantað í aðra þeirra, hafi Neytendastofa ekki talið ástæðu til að leggja stjórnvaldssekt á Landsbankann hf. að svo stöddu. Með hliðsjón af ofangreindu, sem og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, fari Neytendastofa fram á að hin kærða ákvörðun verði staðfest.
24. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til kæranda, dags. 13. október 2013, var kæranda send greinargerð Neytendastofu og óskað eftir afstöðu hans til hennar. Svar barst með bréfi kæranda, dags. 29. október 2013. Í svarbréfinu er áréttað að niðurstaða hinna kærðu ákvörðunar hafi verið sú að með því að birta ekki árlega hlutfallstölu kostnaðar hefði Landsbankinn hf. brotið gegn 13. gr. laga nr. 121/1994 auk 5. gr. og 2. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005. Eins og ráða megi af greinargerð Neytendastofu standi sú afstaða óbreytt. Ekki sé um það deilt af hálfu málsaðila heldur snúi kæran til nefndarinnar eingöngu að því álitaefni hvort sekta skuli Landsbankann hf., en ráða megi af greinargerð Neytendastofu að það sé afstaða stofnunarinnar, með hliðsjón af meðalhófsreglu og þar sem úrbætur hafi verið gerðar á vefreiknivélinni, að ekki sé ástæða til álagningar stjórnvaldssektar.
25. Kærandi vilji taka fram að komið hafi í ljós nýjar staðreyndir sem ekki hafi legið fyrir þegar upphafleg kvörtun kæranda til Neytendastofu hafi verið send. Eins og fram komi í bréfi Landsbankans hf. virðist sem vegna mistaka við uppfærslu á vefreiknivélinni um áramótin 2011-2012 hafi árleg hlutfallstala síðan þá ekki verið tilgreind í niðurstöðum útreikninga samkvæmt vefreiknivélinni. Þessar upplýsingar hafi ekki legið fyrir í upphafi málsins, en eins og greint hafi í kvörtun kæranda til Neytendastofu, dags. 15. febrúar 2013, hafi kæranda fyrst verið kunnugt um hina brotlegu háttsemi 5. febrúar 2013 eða 10 dögum fyrir upphaflega kvörtun hans.
26. Kæranda hafi aldrei borist afrit af svarbréfi Landsbankans hf. til Neytendastofu, heldur eingöngu erindi með niðurstöðu stofnunarinnar í málinu, dags. 15. ágúst 2013. Það hafi svo ekki verið fyrir en afrit af umræddu bréfi hafi borist með erindi áfrýjunarnefndar neytendamála til kæranda, dags. 13. október 2013, sem kæranda hafi orðið ljóst um einstök efnisatriði málsins, þ. á m. um tímaramma þess ástands þegar árleg hlutfallstala kostnaðar var ekki tilgreind eða allt frá ársbyrjun 2012. Þannig sé ljóst að brotið sem liggja fyrir að hafi átt sér stað hafi ekki aðeins staðið yfir í þá tíu daga sem samtökunum hafi verið kunnugt um, heldur mun lengur eða a.m.k. ríflega heilt ár. Þetta telji kæranda vera nýframkomin málsatvik sem verði að skoða sérstaklega þegar tekin sé afstaða til kærunnar.
27. Eins og getið hafi verið um í upphaflegri kvörtun, og vísað sé til í kæru, kveði 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 á um að sektir samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins geti numið að hámarki 10 milljónum króna. Þar sem Neytendastofa vísi einkum til meðalhófsreglu hljóti að þurfa að meta það álitaefni með hliðsjón af alvarleika brotsins og þeirri tímalengd sem það hafi staðið yfir, sektarfjárhæð sem komi til greina í samhengi við þá hagsmuni sem í húfi séu og

aðstæðum hins brotlega. Landsbankinn hf. sé stærsti lánveitandinn á almennum neytendamarkaði hér á landi. Samkvæmt upplýsingum úr ársreikningi bankans fyrir árið 2012 hafi útlán hans til viðskiptavina numið 666 milljörðum króna. Engin lánastofnun á neytendamarkaði hafi yfir að ráða stærra lánasafni, nema þá e.t.v. Íbúðalánasjóður, sem gegni jafnframt félagslegu hlutverki og veiti lán til ýmissa verkefna á því sviði auk beinna lánveitinga til almennings. Þá komi að auki fram í ársreikningnum að tekjur Landsbankans hf. 2012 hafi numið rúmlega 49 milljörðum króna og þar af hafi hagnaður eftir skatta verið 25,5 milljarðar króna.

28. Sé litið til stærðar efnahags Landsbankans hf. og hins mikla hagnaðar sem jafngildi yfir 11% ávöxtun af eigin fé samstæðunnar, sé ljóst að mati kæranda að 10 milljónir króna séu alls ekki verulega há fjárhæð í því samhengi. Sú fjárhæð nemi í raun aðeins 0,04% af hagnaði bankans eða 0,02% af árstekjum hans. Sé það sett í samhengi við árstekjur venjulegs neytanda, sem hafi svo tekið sé dæmi nálægt meðallagi, t.a.m. 6 milljónir króna í árstekjur, jafngildi sömu hlutföll ekki nema á bilinu 1.200-2.400 krónum. Til samanburðar megi benda á að aukastöðugjald í Reykjavík, sem í daglegu tali sé kallað stöðumælasekt, sé 2.500 kr. samkvæmt gjaldskrá Bílastæðasjóðs, en sé það greitt strax sé veittur afsláttur og nemi gjaldið þá 1.400 krónum.
29. Kærandi líti svo á að þau sektarmörk sem til álita komi í máli þessu séu þannig í raun aðeins ígildi stöðumælasektar fyrir Landsbankann hf. sé litið til stærðar hans og efnahagslegrar stöðu. Þetta verði að hafa í huga þegar lagt sé mat á það hvort álagning stjórnarsýslusektar samræmist meðalhófsreglu. Kærandi styðji þessa afstöðu ekki síst með þeirri nýju málsástæðu sem nú liggi fyrir, að umrætt brot hafi staðið yfir mun lengur en kæranda hafi grunað þegar kvörtun hans hafi upphaflega verið lögð fram. Brotið sé því alvarlegra og meira að umfangi en í upphafi hafi verið útlit fyrir. Að þessu virtu telji kærandi að það sé alls ekki óhóflegt að leggja stjórnvaldssekt á Landsbankann hf. Jafnvel þótt sektarmörkin yrðu fullnýtt væri eftir sem áður um að ræða hóflega sekt í ljósi aðstæðna. Kærandi telji mikilvægt að beita aðhaldi af því tagi í forvarnarskyni, en að mati hans séu hagsmunir neytenda af því að fá réttar upplýsingar um lánskostnað verulegir.
30. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til Landsbankans hf., dags. 22. desember 2013, var félaginu send kæran og önnur gögn málsins og óskað eftir afstöðu þess til kærunnar. Með tölvubréfi Landsbankans hf., dags. 13. janúar 2014, var óskað eftir viku fresti til þess að leggja fram umbeðnar athugasemdir og með tölvubréfi áfrýjunarnefndar neytendamála sama dag var umbeðinn frestur veittur. Með tölvubréfi, dags. 20. janúar 2014, var óskað eftir tveggja daga fresti í viðbót og var sá frestur veittur með tölvubréfi sama dag. Með bréfi, dags. 22. janúar 2014, bárust síðan athugasemdir Landsbankans hf. Í bréfinu kemur fram að Landsbankinn hf. krefjist þess aðallega að kæru kæranda verði vísað frá, en annars að hin kærða ákvörðun standi óbreytt.

31. Ákvörðun Neytendastofu um að taka umrætt mál til umfjöllunar hafi byggt á kvörtun kæranda. Slík kvörtun feli hins vegar ekki sjálfkrafa í sér að kærandi fái aðild að máli sem þessu. Ákvörðun Neytendastofu feli því í raun í sér ákvörðun um að taka upp mál að sjálfsdádóm vegna eftirlitsskyldu sinnar. Ekki verði heldur séð að kærandi hafi verið aðili í öndverðu, enda hafi ákvörðun Neytendastofu einungis verið beint að Landsbankanum hf. og hafi kæranda ekki verið gefið tækifæri til að gera athugasemdir við skýringar Landsbankans hf. á því stjórnarsýslustigi, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga, sem geti raunar aðeins talist eðlileg málsmeðferð ef ekki hafi verið gert ráð fyrir aðild kæranda.
32. Til þess að kærandi hafi getað átt aðild að máli þessu í öndverðu þurfi að sýna fram á að kærandi hafi beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af ákvörðun Neytendastofu. Ekki sé heldur hægt að sjá að kærandi geti átt sérstaka lögbundna aðild að máli sem þessu, eins og t.d. vegna laga nr. 141/2001 um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, enda taki lögin aðeins til lögbannsmála. Það sé því ekki að sjá að nokkur þau skilyrði sem réttlætt gætu aðild kæranda séu uppfyllt. Hafi kærandi enda ekki sýnt fram á nokkra sérstaka hagsmuni félagsins sjálfs eða einstakra félagsmanna, hvað þá að bent hafi verið á raunverulegt tjón eða nokkuð annað sem réttlætt gæti aðild kæranda. Tilkynning Neytendastofu, dags. 15. ágúst 2013, til kæranda hefði í raun einungis átt að fela í sér upplýsingar um afgreiðslu máls og hafi því ekki verið rétt að gera ráð fyrir að kærandi gæti kært málið til áfrýjunarnefndar neytendamála.
33. Verði málinu ekki vísað frá telji Landsbankinn hf. rétt að ákvörðun Neytendastofu verði látin standa óbreytt. Landsbankinn hf. vilji áréttta þær athugasemdir sem fram hafi komið í bréfi bankans, dags. 27. mars 2013, til Neytendastofu. Þar hafi komið fram að mistök hafi orðið til þess að árleg hlutfallstala kostnaðar hafi dottið út úr hluta af reikniverki bankans. Þar séu m.a. færð rök fyrir því að um lítilvægt brot hafi verið að ræða hafi yfirhöfuð verið um brot að ræða. Landsbankinn hf. telji í það minnsta að ekki hafi verið um alvarleg mistök að ræða enda sé vefreiknivél bankans aðeins hluti af þeim upplýsingum sem viðskiptavinur fái við lánveitingu. Hér skipti líka máli að aðeins hluti viðskiptavina bankans nýti sér í raun reiknivélar hans áður en þeir sækja um lán. Viðskiptavinur hafi hins vegar ávallt verið upplýstur um árlega hlutfallstölu kostnaðar við lántöku við undirritun á greiðsluáætlun.
34. Að mati Landsbankans hf. skipti miklu máli að hann hafi brugðist hratt og örugglega við erindi Neytendastofu. Þá hafi aðeins verið um veikleika að ræða í hluta reiknivéla hans. Um hafi verið að ræða leið mistök sem Landsbankinn hf. telji ólíklegt að hafi leitt til tjóns fyrir viðskiptavinum hans. Kærandi hafi ekki bent á nein tilfelli eða sýnt fram á það með nokkrum hætti að líklegt sé að viðskiptavinir Landsbankans hf. hafi orðið fyrir tjóni vegna þessara mistaka. Bankinn fái raunar ekki annað séð en að ákvörðun Neytendastofu hafi verið í samræmi við reglur stjórnarsýsluréttar um meðalhóf og í fullu samræmi við ákvarðanir stofnunarinnar hingað til þar sem aðili bregst við kvörtun jafn fljótt og raun bar vitni. Stofnunin hafi valið það úrræði sem vægast hafi verið eftir að búið var að meta þá hagsmuni sem í húfi voru.



35. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til kæranda, dags. 22. janúar 2014, var kæranda kynnt síðastgreint bréf Landsbankans hf. og honum boðið að koma að frekari athugasemdum sínum. Með tölvubréfi, dags. 5. febrúar 2014, óskaði kærandi eftir frekari fresti til að koma að umbeðnum athugasemdum. Var kæranda veittur vikufrestur í þessu skyni. Athugasemdir kæranda bárust síðan 13. febrúar 2014. Þar er fyrst tekið fram að kærandi hafni alfarið frávísunarkröfu Landsbankans hf. Í þessu sambandi vísi kærandi aðallega til stjórn-sýslulaga og laga um lögbann til verndar heildarhagsmunum neytenda. Þá beri sjálft heiti kæranda, sem sé Hagsmunasamtök heimilanna, það beinlínis með sér að um hagsmunasamtök sé að ræða og eigi engum að dyljast sem það vilji vita að samtökin hafi allt frá stofnun þeirra í ársbyrjun 2009 starfað sem slík í samræmi við reglur og samþykktir sínar.
36. Í 1. og 2. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 sé kveðið á um gildissvið laganna og gildissvið þeirra gagnvart öðrum lögum. Í 1. gr. sé kveðið á um gildi stjórn-sýslulaga með almennum hætti, en í 2. gr. laganna með sértækari hætti, einkum varðandi samspil við önnur lög, s.s. sérlög. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna gildi stjórn-sýslulög þegar stjórn-völd, þar á meðal stjórn-sýslunefndir, taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Samkvæmt hinum sértækari ákvæðum í 2. gr. laganna gildi þau hins vegar ekki um ýmis réttarsvið, þ.á m. lögbann. Þá kveði 2. mgr. 2. gr. á um að ákvæði annarra laga, sem hafi að geyma strangari málsmeðferðar-reglur en stjórn-sýslulögin mæli fyrir um, haldi gildi sínu. Af því megi ráða að ákvæði laganna geti ekki gengið framur öðrum lögum, sérstaklega ekki sérlögum, enda séu lögin almenn.
37. Upphafleg kvörtun kæranda lúti einmitt að atriðum er varði sértæk lög á sviði neytendaréttar sem hafi að geyma ýmsar reglur er varði málsmeðferð kvartana og úrræði til að bregðast þeim. Einkum sé þar um að ræða lög um neytendalán nr. 121/1994, lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, auk laga um lögbann og dómsmál til verndar heildarhagsmunum neytenda nr. 141/2001. Fyrir liggja í máli þessu að Neytendastofa hafi tekið málið til meðferðar á grundvelli kvörtunar kæranda og með vísan til áðurgreindra laga. Þá sé kæra til áfrýjunarnefndar neytendamála byggð á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 121/1994 og 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005, en áfrýjunarnefndin starfi á grundvelli 4. gr. laga um Neytendastofu nr. 62/2005. Sé því ljóst að um málsmeðferðina gildi margvísleg sérlög sem gangi framur ákvæðum stjórn-sýslulaga og kveði beinlínis á um rétt til þess að áfrýja ákvörðunum Neytendastofu. Athygli sé vakin á því að í engum þessara ákvæða sé að finna heimild til frávísunar kvörtunarmáls og reyndar geti kærandi ekki fundið neina heimild til frávísunar máls í ákvæðum stjórn-sýslulaga nema þegar kæra berist eftir að kærufrestur sé liðinn, sbr. 28. gr. laganna.
38. Jafnframt bendi kærandi á að samkvæmt lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmunum neytenda nr. 141/2001 hafi innanríkisráðherra með auglýsingu nr. 1320/2011 útnefnt kæranda sérstaklega til þess að gæta hagsmuna neytenda samkvæmt ákvæðum þeirra. Kærandi hafi einmitt látið reyna á rétt sinn til að fá lögbann gegn tilteknum viðskiptaháttum í þeim tilgangi að fá þá stöðvaða og koma í veg fyrir brot gegn neytendum, sbr. dóm í máli

Hæstaréttar Íslands nr. 636/2012, en án árangurs. Meðal þess sem þar hafi verið tekist á um hafi verið hvort lögvarðir hagsmunir væru tryggðir, en þrátt fyrir að dómur hafi fallið kæranda í óhag hafi aðildarhæfi samtakanna samt sem áður verið viðurkennt sérstaklega í dómsorði réttarins og hafi hann snúið við niðurstöðu héraðsdóms að þessu leyti. Aðildarhæfi kæranda hafi svo verið staðfest að nýju með dómi í máli Hæstaréttar Íslands nr. 519/2913, einmitt með vísan til fyrrnefnda dómsins.

39. Af framangreindu telji kærandi fullkomlega ljóst að samtök á sviði neytendaverndar hljóti að vera til þess bær að leita úrlausnar um meint brot gegn ákvæðum laga á því sviði sem hér um ræði og séu ætluð til þess að vernda réttindi neytenda. Þá sé bent á að Neytendastofa hafi ekki talið því neitt til fyrirstöðu að taka slík kvörtunarmál til úrlausnar, og hafi til að mynda tekið kvartanir kæranda út af öðrum og óskyldum málum til meðferðar áður. Þá sé í niðurstöðu Neytendastofu í málinu beinlínis vísað til kvörtunar kæranda og hafi tilkynningu um niðurstöðuna verið beint til kæranda sérstaklega. Einnig hafi kvartanir annarra sambærilegra samtaka verið teknar til úrlausnar, t.a.m. í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/2004, sem vísað hafi verið til í upphaflegri kvörtun kæranda. Loks hafi áfrýjunarnefndin sjálf að því er virðist ekki sett það fyrir sig að taka málið til úrlausnar, og hafi í því skyni leitað eftir athugasemdum bæði Neytendastofu og Landsbankans hf. í samræmi við eðlilega málsmeðferð.
40. Kærandi telji að mikilvægt sé að áfrýjunarnefndin taki skýra afstöðu til stjórnarsýslulegrar stöðu sinnar sem óháðrar stjórnarsýslunefndar og þeirra álítaefna sem Landsbankinn hf. hafi vakið máls á með athugasemdum sínum og frávísunarkröfu. Kærandi telji sig hafa mikilsverða hagsmuni af því að fá jafnframt skorið úr um aðildarhæfi sitt að slíkum kvörtunarmálum, enda ljóst að ef á það verði ekki fallist sé vandséð með hvaða hætti neytendavernd fjálsra félagasamtaka á því sviði eigi yfirhöfuð að geta komist til framkvæmda. Verði kæranda hafnað um aðgang að öllum kvörtunar- og/eða kæruleiðum á þessu sviði mun sú niðurstaða einnig stangast á við EES-samninginn, en ekki er nægilegt að uppfylla ákvæði hans aðeins í orði með innleiðingu regluverks, heldur verði stjórnarsýsluframkvæmd einnig að samræmast þeim reglum í reynd. Í ljósi alls sem að framan greini telji kærandi að hafna beri frávísunarkröfu Landsbankans hf.
41. Í bréfi kæranda er næst tekið fram að Landsbankinn hf. hafi að öðru leyti litlu bætt við fyrri athugasemdir sínar með bréfi hans, dags. 22. janúar 2014. Þar virðist vera reynt að draga úr alvarleika málsins og bent á að skjótt hafi verið brugðist við kvörtuninni. Ekki verði deilt um nákvæmlega hvenær það hafi verið gert, en það sé háð mati nefndarinnar hvort það hafi áhrif á niðurstöðu málsins hversu skjótt hafi verið brugðist við og hversu alvarlegt brotið hafi verið. Ekki virðist hins vegar hafa komið neitt fram í bréfi Landsbankans hf. sem breyti því sem fram hafi komið í kæru varðandi umfang brotsins, en eins og þar komi fram hafi kæranda ekki borist upplýsingar um umfang þess í raun fyrr en á áfrýjunarstigi. Eins og fram hafi komið í fyrrnefndu erindi Landsbankans hf. hafi kæranda einmitt ekki verið gefinn kostur á því að gera athugasemdir við skýringar Landsbankans hf. á stjórnarsýslustigi Neytendastofu í málinu,

og telji kærandi að með því hafi verið gengið framhjá rétti hans. Af því megi hins vegar ekki draga neinar ályktanir um það hvort aðild kæranda að málinu sé réttmæt.

## **NIÐURSTAÐA**

42. Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun Neytendastofu að ekki sé ástæða til frekari aðgerða vegna kvörtunar kæranda yfir því að árleg hlutfallstala kostnaðar komi ekki fram í vefreiknivél Landsbankans hf. fyrir fasteignalán. Í hinni kærðu ákvörðun komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að Landsbankinn hf. hafi brotið gegn ákvæðum 13. gr. laga nr. 121/1994 með því að tilgreina ekki í lánareiknivél á heimasíðu sinni árlega hlutfallstölu kostnaðar. Af hálfu stofnunarinnar var hins vegar ekki talin ástæða til frekari aðgerða, en í því sambandi var m.a. vísað til þess að umræddri reiknivél Landsbankans hf. hefði verið breytt. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lögð verði stjórnvaldssekt á Landsbankann hf. vegna umrædds brots.
43. Í 26. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er kveðið á um heimild aðila máls til þess að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða breytt. Í lögnum er hins vegar ekki tekin afstaða til þess hverjir teljast eiga kæruaðild með öðrum hætti en að hana eigi sá sem sé aðili málsins. Þá er ekki heldur kveðið á um það í ákvæðum laga um neytendalán nr. 121/1994 eða laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 hverjir teljist geta notið aðilastöðu við úrlausn ágreiningsmála á grundvelli þeirra laga. Við mat á því hvort kærandi geti talist njóta kæruaðildar samkvæmt 26. gr. stjórnarsýslulaga verður því að líta til viðurkenndra sjónarmiða stjórnarsýsluréttar. Samkvæmt þeim gildir sú almenna regla að við afmörkun á því hver geti talist aðili máls hefur úrslitabýðingu hvort hlutaðeigandi eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta. Hefur í því sambandi verið gengið út frá því að meta þurfi heildstætt hversu verulegir hagsmunirnir séu og hversu náíð þeir tengist úrlausn málsins. Þannig er t.d. á því byggt að þegar mjög margir eða nánast allir eiga sambærilegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls eru hagsmunirnir flokkaðir sem almennir og því ekki til þess fallnir að skapa aðilastöðu í máli. Þá er ljóst að kvörtun til eftirlitsstjórnvalds, án frekari tengingar við úrlausn máls, skapar ein og sér ekki aðilastöðu, heldur veltur matið á því hvort fullnægt sé áðurgreindum skilyrðum um beina, verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni.
44. Þrátt fyrir að fallast verði á það með kæranda að megintilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda, og að kærandi geti þannig sem slíkur látið mál er varða neytendur til sín taka á opinberum vettvangi, getur það ekki vikið til hliðar almennum reglum um nauðsyn lögvarinna hagsmuna til þess að kæranda sé unnt að fá úrlausn eftirlitsstjórnvalds um ætluð brot gegn ákvæðum laga. Í máli þessu er deilt um brot Landsbankans ehf. á ákvæðum laga nr. 121/1994 og nr. 57/2005, en hin kærða ákvörðun er til komin vegna kvörtunar kæranda til Neytendastofu vegna áðurgreindrar vefreiknivélar Landsbanka hf. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála skortir á það grundvallarskilyrði að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Er í því sambandi vísað til þess sem að framan greinir um að almennir hagsmunir

hóps manna skapa ekki aðilastöðu í máli, en leggja verður til grundvallar að þótt menn sem ekki hafa aðilastöðu öðru jöfnu stofni samtök til þess að berjast fyrir ákveðnum hagsmunum öðlast samtökin ekki við það sjálfkrafa aðild að máli þar sem á þá hagsmuni reynir. Verður enda að liggja fyrir, í samræmi við framangreint, að fyrir hendi séu slíkir hagsmunir að leggja megi til grundvallar að niðurstaða viðkomandi máls hafi bein eða óbein áhrif á viðkomandi. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála verður ekki séð að svo sé í máli þessu, enda hefur úrlausn málsins engin áhrif á kæranda, þrátt fyrir að yfirlýstur tilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda. Í ljósi þessa, og með vísan til þess sem að framan greinir, verður máli þessu vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

### **ÚRSKURÐARORÐ:**

Máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir