

ÚRSKURÐUR ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 14/2014

Kæra Neytendalána ehf. á ákvörðun Neytendastofu 2. júní 2014.

1. Þann 21. janúar 2015 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 14/2014: Kæra Neytendalána ehf. á ákvörðun Neytendastofu [nr. 29/2014](#) frá 2. júní 2014. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kæru, dags. 30. júní 2014, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 frá 2. júní 2014. Í hinni kærðu ákvörðun var komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn ákvæðum 21. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, með því að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá hefðu kærendur brotið gegn ákvæði 26. gr. laga nr. 33/2013 með því að innheimta kostnað af lánum sem nemur 2.036,6% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Með heimild í 3. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 bannaði Neytendastofa kæranda að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar. Kæranda var einnig bannað að innheimta hærri kostnað af lánum sínum en næmi 50% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar að viðbættum stýrivöxtum. Með heimild í u. og x. lið 1. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013 lagði Neytendastofa stjórnvaldssekt á kæranda að fjárhæð 750.000 krónur.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu nr. 62/2005, sbr. 3. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013.

MÁLAVEXTIR

4. Með bréfi til kæranda, dags. 27. febrúar 2014, fór Neytendastofa fram á skýringar kæranda á tilteknum atriðum. Í bréfinu kemur fram að á heimasíðum Hraðpeninga, 1909 og Múla, sem kærandi ræki, byðist neytendum sem vildu nýta sér þjónustu fyrirtækjanna að sækja um svokölluð smálán með „hefðbundnum hætti“ eða með flýtiþjónustu. Kostnaður við 20.000 króna lán til 30 daga væri hjá öllum fyrirtækjunum 570 krónur auk 163 króna seðilsgjalds. Veldi neytandi að nýta sér flýtiþjónustu greiddi hann því til viðbótar 4.990 krónur fyrir lánshæfismat frá fyrirtækinu Credit Check. Í bréfi Neytendastofu var farið fram á skýringar kæranda á því hvers vegna umrætt flýtigjald væri ekki reiknað út sem hluti af árlegri hlutfallstölu kostnaðar eins og skylt væri samkvæmt 4. mgr. 21. gr. laga nr. 33/2013 sbr. g. lið 1. mgr. 5. gr. sömu laga.

5. Með bréfi, dags. 17. mars 2014, brást kærandi við erindi Neytendastofu. Í bréfinu kemur fram að kærandi sé eigandi fyrirtækjanna Hraðpeninga, Múla og 1909. Umrædd fyrirtæki bjóði neytendum lán að fjárhæð 20.000 krónur í 30 daga. Almennur afgreiðslutími slíkra lána sé átta dagar. Lánin beri enga vexti en kostnaður við lántökuna nemi 570 krónum og seðilgjald sé 163 krónur. Árleg hlutfallstala kostnaðar nemi því samtals 55% að stýrivöxtum meðtöldum svo sem heimilt sé samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga um neytendalán nr. 33/2013. Þá er í bréfinu rakið að Credit Check sé sænskt félag sem sérhæfi sig í að lánshæfismeta einstaklinga. Félagið sé staðsett í Gautaborg í Svíþjóð og ótengt kæranda. Viðskiptavinir kæranda geti keypt lánshæfismat gegn gjaldi sem greiðist beint til Credit Check.
6. Í bréfi kæranda er rakið að samkvæmt 4. mgr. 21. gr. laga nr. 33/2013 beri, við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar, að ákvarða heildarlántökukostnað neytanda. Samkvæmt orðskýringu g. liðar 1. mgr. 5. gr. laganna sé heildarlántökukostnaður allur kostnaður, þ.m.t. vextir, verðbætur, þóknun, skattar og önnur gjöld sem neytandi þurfi að greiða í tengslum við lánessamning og lánveitanda sé kunnugt um við samningsgerð, að frátöldum þinglýsingarkostnaði. Kostnaður vegna viðbótarþjónustu í tengslum við lánessamning, einkum váttryggingariðgjöld, sé einnig tekinn með í útreikninginn ef skylda sé að gera viðbótarþjónustusamning til að lánið fáið eða til að fá það með auglýstum skilmálum og kjörum. Kærandi bendir á að neytandi hafi val um það hvort hann kaupir þjónustu Credit Check eða ekki. Kaupi neytandi þá þjónustu greiði hann fyrir hana beint til Credit Check og geti hún ekki talist til lántökukostnaðar. Samkvæmt 10. gr. neytendalánalaga beri lánveitanda að lánshæfismeta neytanda áður en lán sé veitt. Það sé ávallt gert, á kostnað lánveitanda, ef afgreiðslutími láns sé átta dagar.
7. Með bréfi, dags. 8. apríl 2014, óskaði Neytendastofa eftir nánari skýringum kæranda á því hvers vegna kærandi teldi flýtiþjónustu sína til viðbótarþjónustu. Í bréfinu kemur fram að í ákvæði g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013 sem og umfjöllun í greinargerð væri til þess vísað að viðbótarþjónusta gæti einkum verið váttryggingar. Í inngangsorðum tilskipunar 2008/48/EB um lánessamninga fyrir neytendur væri í 22. gr. fjallað um viðbótarþjónustu og í því sambandi vísað til trygginga sem og opunar bankareikninga í tengslum við lánessamning. Af þessu telji Neytendastofa að til þess að um viðbótarþjónustu sé að ræða þurfi að koma til einhver önnur þjónusta til viðbótar við lánveitinguna. Þá telji stofnunin að ekki sé áskilið að kostnaður sem greiða þurfi vegna lánsins sé innheimtur af lánveitanda sjálfum til þess að hann teljist til hluta af heildarlántökukostnaði. Af bréfi kæranda og upplýsingum á heimasíðu fyrirtækisins fái Neytendastofa ekki séð að flýtiþjónustan feli í sér að neytandanum sé veitt önnur þjónusta til viðbótar við lánið heldur sé lánið hins vegar afgreitt með öðrum hætti, þ.e.a.s. fyrr en ella. Neytendastofa telji flýtiþjónustuna ekki til þess fallna að vera viðbótarþjónusta. Sú staðreynd að kostnaður við flýtiþjónustuna sé greiddur öðrum aðila hafi að sama skapi ekki áhrif á tengsl hans við lánið, enda sé lánveitendum skylt að meta lánshæfi neytenda samkvæmt 10. gr. laga nr. 33/2013.

8. Svar barst með bréfi kæranda, dags. 7. maí 2014. Þar er því mótmælt að kærandi bjóði upp á flýtiþjónustu eins og fram komi í bréfi Neytendastofu. Einstaklingar geti keypt lánshæfismat gegn gjaldi af sænska einkahlutafélaginu Credit Check en annars þurfi kærandi átta daga til að klára lánshæfismat á væntanlegum lántakendum til að geta fullnægt þeim skyldum sem kveðið er á um í 10. gr. laga nr. 33/2013. Að mati kæranda geti kostnaður vegna lánshæfismats ekki talist til heildarlántökukostnaðar þegar neytendur hafi val um að kaupa slíka þjónustu frá fyrirtæki sem sé með öllu ótengt kæranda. Neytendur séu ekki skyldaðir til að kaupa þjónustuna.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

9. Hinn 2. júní 2014 tók Neytendastofa hina kærðu ákvörðun nr. 29/2014. Þar var sem fyrr segir komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn 21. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar með því að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá hefði kærandi brotið gegn ákvæði 26. gr. laganna með því að innheimta kostnað af lánum sem næmi 2.036,6% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Með heimild í 3. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 bannaði Neytendastofa kæranda að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar. Kæranda var jafnframt bannað að innheimta hærri kostnað af lánum sínum en næmi 50% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar að viðbættum stýrivöxtum. Með heimild í u. og x. lið 1. mgr. 30. gr. laga nr. 33/2013 var kæranda gert að greiða 750.000 krónur í sekt.
10. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar eru rakin ákvæði g. liðar 5. gr., 1. og 4. mgr. 21. gr. og 26. gr. laga nr. 33/2013 þar sem fjallað er um árlega hlutfallstölu kostnaðar og heildarlántökukostnað. Þá er fjallað um ákvæði 1. mgr. 10. gr. um skyldu lánveitanda til að meta lánshæfi neytanda áður en samningur um neytendalán er gerður sem og ákvæði reglugerðar nr. 965/2013 um lánshæfis- og greiðslumat. Að mati Neytendastofu komi ákvæðin ekki í veg fyrir að lánveitandi geti farið fram á greiðslu fyrir lánshæfismatið en þá teljist slíkur kostnaður hluti af heildarlántökukostnaði, sbr. g. lið 1. mgr. 5. gr. laganna.
11. Í ákvörðuninni er vísað til skýrslu framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins með leiðbeiningum um innleiðingu tilskipunar nr. 2008/48/EB sem innleidd var með lögum nr. 33/2013. Neytendastofa bendir á að í skýrslunni komi eftirfarandi fram um viðbótarþjónustu: „Ancillary services refer to services which are auxiliary or supplementary to the credit agreement, sometimes offered in the form of cross-selling products.“ Sú forsenda að neytendum standi til boða að greiða fyrir lánshæfismat, sem lánveitanda sé samkvæmt lögum nr. 33/2013 skylt að veita, frá þriðja aðila, í þeim tilgangi að fá afgreiðslu lánsúmsóknarinnar hraðað, feli samkvæmt þessu ekki í sér þjónustu sem sé stoð- eða viðbótarþjónusta við lánsamninginn. Þá megi á það benda að í ákvæði g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013, sem og umfjöllun í greinargerð, sé til þess vísað að viðbótarþjónusta geti einkum verið váttryggingar. Í 22. lið inngangsorða tilskipunar 2008/48/EB sé fjallað um viðbótarþjónustu og

Í því sambandi vísað til trygginga sem og opunar bankareikninga í tengslum við lánsamninga. Þetta styðji enn frekar það mat stofnunarinnar að til þess að um viðbótarþjónustu sé að ræða þurfi að koma til einhver önnur þjónusta til viðbótar við lánveitinguna og framkvæmd hennar. Þrátt fyrir að neytendur hafi val um það hvort þeir nýti sér flýtafgreiðslu geti hún ekki talist viðbótarþjónusta. Lánveitanda sé skylt að framkvæma lánshæfismat þó honum sé frjálst að innheimta kostnað vegna gerð þess. Kostnaður við gerð lánshæfismats teljist því hluti af heildarlántökukostnaði samkvæmt g. lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013 og komi til útreiknings árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sbr. 4. mgr. 21. gr. laganna, án tillits til þess að kostnaðurinn sé greiddur öðrum en lánveitanda sjálfum.

12. Í ljósi framangreinds komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði, með því að reikna 4.990 kr. kostnað við afgreiðslu lánshæfismats, brotið gegn ákvæði 21. gr. laga nr. 33/2013 og ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 965/2013. Þá hefði kærand brotið gegn 26. gr. laga nr. 33/2013 með því að innheimta kostnað af lánum sínum sem næmi 2.036,6% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

13. Í kæru, dags. 30. júní 2014, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Í fyrsta lagi er á því byggt að ákvörðunin byggji á röngum og ólögmætum forsendum. Kærandi reki lánastarfsemi undir heitunum Múla, Hraðpeningar og 1909. Samkvæmt rökstuðningi Neytendastofu telji stofnunin kostnað við kaup lánshæfismats af þriðja aðila falla undir heildarlántökukostnað. Eins og málum sé háttað í starfsemi kæranda sé rökstuðningur Neytendastofu í andstöðu við 4. mgr. 21. gr. laga nr. 33/2013 og beri því að ógilda ákvörðunina.
14. Í þessu samhengi vísar kærandi til þess að hann bjóði viðskiptavinum sínum að kærandi sjálfur framkvæmi lánshæfismat án endurgjalds. Eftir að lög nr. 33/2013 tóku gildi hafi verið ljóst að meiri vinna og tími en áður færi í að framkvæma mat á greiðslugetu umsækjenda. Þá hafi verið ljóst að ekki væri mögulegt að bæta við starfsfólki til að framkvæma matið. Því hafi legið fyrir að afgreiðsla lána tæki lengri tíma en áður hefði tíðkast í starfsemi kæranda. Kærandi hafi því ákveðið að nota greiðslumat frá öðrum viðurkenndum fyrirtækjum sem sérhæfðu sig í að framkvæma mat á lánshæfi og heimilað sænska lánshæfismatsfyrirtækinu Credit Check að auglýsa þjónustu sína á heimasíðu sinni. Hefði hluti viðskiptavina ákveðið að kaupa þá þjónustu þar sem skemmri tíma tæki að fá matið en frá kæranda. Ákvörðun um að fara þessa leið væri alfarið hjá viðskiptavininum. Það væri alþekkt og viðurkennt hér á landi að lánafyrirtæki og lífeyrissjóðir samþykktu lánshæfis- og greiðslumat frá viðurkenndum þriðja aðila.
15. Í ákvörðun Neytendastofu sé því haldið fram að kaup á lánshæfismati frá Credit Check eða öðrum sambærilegum aðilum falli undir heildarlántökukostnað og sé ekki viðbótarþjónusta. Rökstuðningur Neytendastofu fyrir þessari ályktun sé afar óskýr og ómarkviss. Ekki fáist séð

hvernig tilvísun til skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um innleiðingu tilskipunar nr. 2008/48/EB styðji fullyrðingu Neytendastofu. Þvert á móti sé augljóst að tryggingar og opnun bankareikninga sé viðbótarþjónusta sem nefnd sé í dæmaskyni en sé ekki tæmandi talning á hugsanlegri viðbótarþjónustu sem geti fallið undir ákvæðið. Kærandi telji að kostnaður lántakanda af lánshæfismat Credit Check teljist ekki heildarlántökukostnaður og vísi í því samhengi til lokamálsliðar g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Neytandinn þurfi ekki að greiða þennan kostnað í tengslum við lánssamninginn þó hann eigi þess kost. Þar að auki telji kærandi umrædda þjónustu vera viðbótarþjónustu sem neytanda sé ekki skylt að kaupa til að lánið fái.

16. Í öðru lagi telur kærandi að lögskýringarsjónarmið Neytendastofu samræmist ekki almennum sjónarmiðum um lögskýringar, enda sé í raun um að ræða rýmkaði lögskýringu. Það sé andstætt þeirri meginreglu um lögskýringar að ákvæði laga sem séu íþyngjandi fyrir borgarana skuli skýra þröngt og borgurunum í hag. Ákvæði laganna skuli því skýra samkvæmt orðanna hljóðan og með þrengjandi lögskýringu ef vafi sé á um skýringu þeirra. Það sé ljóst við skoðun ákvæða g. liðar 5. gr. að ef ekki „þurfi“ að greiða kostnað í tengslum við lánssamning falli sá kostnaður ekki undir heildarlántökukostnað. Þá sé jafn ljóst að ef keypt sé viðbótarþjónusta sem ekki sé „skylt“ að kaupa til að fá lánafyrirgreiðslu falli sú þjónusta heldur ekki þar undir. Það skipti því í raun ekki máli eins og atvikum sé háttað, hvort sá kostnaður sem greiddur sé til þriðja aðila til kaupa lánshæfismats sé skilgreindur sem viðbótarþjónusta eða ekki. Kostnaðurinn falli ekki undir heildarlántökukostnað. Engar forsendur séu til að rýmka gildi ákvæða sem þessara og fella viðurlög á kæranda á þeim grundvelli.
17. Auk þessa sé ástæða til að vera á varðbergi við túlkun ákvæðanna í ljósi þess að löggjöfin sjálf sé andstæð 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og samningnum um evrópska efnahagssvæðið. Vísar kærandi þessu til stuðnings til bréfs efnahags- og viðskiptaráðuneytisins til Neytendasamtakanna 15. júní 2010 þar sem fram komi að vandséð sé að hægt sé að banna starfsemi smálánafyrirtækja hér á landi. Kærandi telji ljóst að þau ákvæði laga nr. 33/2013 um neytendalán, sem sett hafi verið til höfuðs kæranda, hafi verið sett af meira kappi en forsjá. Bæði megi sjá af greinargerð með lögunum að um afar einhliða framsetningu sé að ræða. Meðal annars hafi verið gengið út frá því að kærandi og sambærileg fyrirtæki veittu einkum lán til einstaklinga sem gætu ekki endurgreitt þau. Ekki hafi verið útskýrt hvernig það geti samræmst lánastarfsemi af þessu tagi heldur eingöngu dregin fram neikvæð dæmi án þess að sýna fram á að þau ættu sér stoð í raunveruleikanum. Dæmi sem nefnd séu í frumvarpinu um neikvæðar afleiðingar af starfsemi kæranda megi heimfæra upp á alla aðra lánastarfsemi, bæði banka og lífeyrissjóða. Það sé sammerkt allri lánastarfsemi að lánveitendur kanni greiðslugetu lántakanda því lánveitendur vilji fá lánin endurgreidd. Sú grundvallarforsenda virðist hafa farið framhjá þeim sem ritaði athugasemdir við frumvarpið. Þá hafi ekki verið gætt meðalhófs við lagasetninguna og ekki hafi verið hlustað á varnaðarorð

umsagnaraðila. Í ljósi þessa beri að virða 26. gr. laga nr. 33/2013 að vettugi. Ef ekki verði fallist á þetta beri að skýra ákvæðið, sbr. 21. gr. og g. lið 5. gr. laganna, þröngt.

18. Í þriðja lagi telur kærandi að Neytendastofa sé sem stjórnvald vanhæft til að taka ákvörðun í máli kæranda. Stofnunin hafi sent Alþingi umsögn um frumvarp til laga nr. 33/2013 með bréfi dags. 2. nóvember 2012. Í umsögninni komi fram að Neytendastofa telji ekki vanþörf á ákvæðum um neytendavernd vegna svonefndra smálána. Með umsögninni hafi Neytendastofa sýnt fyrirfram neikvæða afstöðu í garð starfsemi kæranda og sé því vanhæf til að fjalla um málefni kæranda eins og gert hafi verið í hinni kærðu ákvörðun. Þá hafi sami starfsmaður Neytendastofu sem ritaði bréfið til Alþingis tekið hina kærðu ákvörðun. Kærandi telji augljóst að starfsmaðurinn hafi verið vanhæfur af þessum sökum til að taka hina kærðu ákvörðun, sbr. 6. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Við mat á hæfi starfsmannsins verði einnig að taka tillit til þess hve neikvæðum litum starfsemi kæranda hafi verið lituð í allri meðferð frumvarpsins og umræðum um það. Augljóst sé að afstaða Neytendastofu, umsögn og ákvörðun mótist af þessari framsetningu.
19. Með bréfi, dags. 2. júlí, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir umsögn Neytendastofu um kærana. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 11. júlí 2014, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Bent er á að bæði ákvæði g. liðar 5. gr. sem og 21. gr. laga nr. 33/2013 skilgreini kostnað neytenda af láni frá sjónarhóli neytandans, þ.e. hvað neytandinn þurfi að greiða. Ekki séu gerðar kröfur um að kostnaður skuli innheimtur af lánveitanda til þess að kostnaðurinn teljist hluti af heildarlántökukostnaði neytenda. Þannig sé bent á að undir heildarlántökukostnað falli m.a. skattar og þóknun lánamiðlara. Telji Neytendastofa að lántökukostnaður einskorðist ekki við kostnað sem innheimtur sé af lánveitanda sjálfum. Til þess að um viðbótarþjónustu sé að ræða þurfi að koma til önnur þjónusta til viðbótar við lánveitinguna eða framkvæmd hennar. Þá leiði skylda til að framkvæma lánshæfismat einnig til þess að slíkt mat geti ekki talist viðbótarþjónusta.
20. Neytendastofa hafni því að stofnunin hafi beitt rýmkaði lögskýringu sem sé andstæð meginreglum um lögskýringar. Ekkert í gögnum málsins bendi til þess að neytendum sé skylt að nýta sér flýtiafgreiðslu lánshæfismats og komi það ekki til álita í málinu. Neytendastofa hafi því ekki gert athugasemdir við þær skýringar kæranda að um valkvæða þjónustu sé að ræða. Neytendastofa bendi á hinn bóginn á að undanþága 2. málslíðar g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013 taki aðeins til viðbótarþjónustu og með vísan til framangreinds sé ekki um viðbótarþjónustu að ræða. Til þess að kostnaður við þjónustuna teljist undanskilinn heildarlántökukostnaði samkvæmt 2. málslíð g. liðar 5. gr. þurfi að uppfylla bæði skilyrðin, þ.e. að um sé að ræða viðbótarþjónustu og að hún sé valkvæð. Ákvörðun Neytendastofu hafi því ekki byggt á rýmkaðri túlkun ákvæðisins heldur sé það túlkað í samræmi við orðanna hljóðan þess. Þar sem ekki sé um að ræða viðbótarþjónustu verði kostnaður vegna flýtiafgreiðslunnar ekki undanþeginn heildarlántökukostnaði. Með vísan til þessa telji Neytendastofa að tilvísanir kæranda til stjórnarskrárinnar og EES-samningsins hafi ekki áhrif

á niðurstöðu málsins. Þá sé Neytendastofu ekki falið að leggja mat á hvort lögin stangist á við umræddar réttarheimildir.

21. Loks hafnar Neytendastofa því að stofnunin eða einstakir starfsmenn hennar hafi verið vanhæf til að taka ákvörðun í máli kæranda. Engar þeirra vanhæfisástæðna sem tilgreindar séu í 3. gr. stjórnssýslulaga eigi við. Því sé sérstaklega hafnað að Neytendastofa líti starfsemi kæranda neikvæðum augum. Stofnunin hafi síðustu ár borist ábendingar frá neytendum vegna lána sem tekin séu ýmist hjá kæranda eða keppinautum hans á markaði. Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um neytendalán verði ekki skilin með þeim hætti að látin sé í ljós andstaða eða andúð gagnvart smálánafyrirtækjum eða starfsemi þeirra, heldur sé stofnunin samþykk því og telji mikla framför að fyrirtæki sem veiti svonefnd smálán þurfi að fylgja ákvæðum laga um neytendalán. Með því sé tryggt að neytendur fái allar nauðsynlegar upplýsingar auk þess sem tryggt sé að gerð sé skoðun á greiðslugetu neytandans til viðbótar við að sett sé hámark á þann kostnað sem neytendur verði krafðir um í tengslum við lánið.

NIÐURSTAÐA

22. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á ákvörðun Neytendastofu þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn ákvæðum 21. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar með því að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar og að hann hefði brotið gegn ákvæði 26. gr. laga nr. 33/2013 með því að innheimta kostnað af lánum sem nemi 2.036,6% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar.
23. Eins og rakið hefur verið hófst mál Neytendastofu vegna kæranda með bréfi, dags. 27. febrúar 2013, vegna lánastarfsemi sem fram fer undir merkjum Hraðpeninga, 1909 og Múla. Umrædd lánastarfsemi er meðal annars kynnt á heimasíðunum hradpeningar.is, 1909.is og mula.is. Af þeim skilmálum sem fram koma á heimasíðunum má ráða að kærandi noti framangreind vörumerki en sé í öllum tilvikum sjálfur lánveitandi og viðsemjandi þeirra neytenda sem taki lán sem kynnt eru undir vörumerkjunum þremur. Samkvæmt því verður lagt til grundvallar að kærandi bjóði neytendum svokölluð smálán sem séu lán að fjárhæð 20.000 krónur og að lánstími þeirra sé 30 dagar. Lánin beri enga vexti en lántökukostnaður sé 570 krónur auk 163 króna seðilsgjalds. Í samræmi við 10. gr. laga nr. 33/2013 framkvæmi kærandi lánshæfismat áður en samningur um lán sé gerður. Taki framkvæmd slíks mats a.m.k. átta daga. Á hinn bóginn bjóðist lántökum einnig flýtafgreiðsla á framkvæmd lánshæfismatsins og afgreiðslu lánsins og taki það þá aðeins um eina klukkustund. Í því tilviki sé lánshæfismat framkvæmt af fyrirtækinu Credit Check. Fyrir þessa þjónustu greiði lántakendur því fyrirtæki aukalega 4.990 krónur sem komi til greiðslu á eindaga lánsins. Ágreiningur er milli kæranda og Neytendastofu um það hvort kostnaður vegna umræddrar flýtiþjónustu teljist til heildarlántökukostnaðar í skilningi g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013.

24. Kærandi telur meðal annars að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi þar sem Neytendastofa og þeir starfsmenn sem tóku hina kærðu ákvörðun hafi verið vanhæf í máli kæranda. Vísar kærandi í þessu samhengi til tiltekinnar efnisgreinar umsagnar starfsmannanna fyrir hönd Neytendastofu til Alþingis vegna meðferðar á frumvarpi til nágildandi laga nr. 33/2013. Telur kærandi að í efnisgreininni hafi Neytendastofa sýnt „fyrirfram neikvæða afstöðu sína í garð starfsemi kæranda“. Umrædd umsögn Neytendastofu er meðal gagna málsins en í umræddri efnisgrein hennar segir einkum eftirfarandi: „Jafnframt er nú í frumvarpinu að finna ákvæði sem miða að aukinni vernd neytenda vegna s.n. smálána sem stofnunin telur að séu mikilvæg með hliðsjón af þróun viðskipta á þeim markaði á undanförunum árum.“
25. Kærandi vísar sérstaklega til 6. töluliðar 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga um vanhæfi starfsmanna Neytendastofu. Samkvæmt því ákvæði er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls ef að öðru leyti en kveðið er á um í fyrri töluliðum 1. mgr. eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Í athugasemdum í frumvarpi til stjórnisýslulaga kemur fram að ekki nægi að aðili máls álfíti starfsmann sér fjandsamlegan svo hann teljist vanhæfur á grundvelli ákvæðisins. Hins vegar í þeim tilvikum, þar sem slegið hafi í brýnu milli starfsmanns og aðila máls og starfsmaður hafi viðhaft óviðeigandi framkomu eða orðbragð, myndi starfsmaður talinn vanhæfur, a.m.k. þar sem úrslit máls hefðu verulega þýðingu fyrir málsaðila. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 62/2005 er Neytendastofu falið að starfa að stjórnisýsluverkefnum á sviði neytendamála. Þá skal stofnunin annast framkvæmd laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins svo sem kveðið er á um lögum um það efni. Í eldri lögum nr. 121/1994 um neytendalán, sem giltu þegar framangreind umsögn var veitt Alþingi, var stofnuninni falið að annast eftirlit með ákvæðum laganna.
26. Í framangreindum ummælum í umsögn Neytendastofu fólst mat stofnunarinnar á starfsemi fyrirtækja á verkefnasviði stofnunarinnar sem telja verður eðlilegt að stofnunin láti í ljós í aðdraganda lagasetningar eða við aðrar aðrar þær aðstæður þar sem óskað er eftir umsögn hennar um tiltekin atriði. Hvorki verður talið að efni ummællanna hafi verið óviðeigandi né að með þeim hafi verið gefið til kynna að stofnunin eða tilteknir starfsmenn hennar væru fjandsamlegir kæranda. Eru að öðru leyti ekki fyrir hendi nokkur tengsl fyrrgreindrar umsagnar við mál þetta sem leitt geti til þess stofnunin eða einstakir starfsmenn hennar hafi ekki getað fjallað með málefnalegum hætti um mál kæranda. Verður þannig ekki séð að þeir starfsmenn Neytendastofu, sem tóku hina kærðu ákvörðun og gáfu umsögnina, hafi verið vanhæfir til meðferðar máls málsins á grundvelli 6. töluliðar 1. mgr. 3. gr. stjórnisýslulaga, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar Íslands 10. apríl 2008 í máli nr. 558/2007. Að því marki sem ólögfest regla kann að gilda um hæfi stjórnvalda sem slíkra verður af sömu ástæðu ekki talið að stofnunin hafi verið vanhæft stjórnvald til að fjalla um málið.
27. Lög nr. 33/2013 taka samkvæmt 1. gr. til lánsamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Óumdeilt er að kærendur eru lánveitendur í skilningi laganna, sbr. k. lið 5. gr. þeirra. Samkvæmt 26. gr. laganna skal svokölluð árleg hlutfallstala kostnaðar á neytendalánum

ekki nema meira en 50 hundraðshlutum að viðbættum stýrivöxtum. Árleg hlutfallstala kostnaðar samkvæmt a. lið 5. gr. laganna er heildarlántökukostnaður, lýst sem árlegum hundraðshluta af heildarfjárhæð láns þess sem veitt er og reiknað út í samræmi við ákvæði 21. gr. laganna, sbr. einnig reglugerð nr. 965/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar.

28. Af IV. kafla almennra athugasemda með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 33/2013 má ráða að markmið löggjafans með því að takmarka árlega hlutfallstölu kostnaðar hafi verið að sporna við smálánum sem veitt væru með „okurvöxtum“. Er meðal annars vísað til þess að bæði hagsmunaaðilar og eftirlitsaðilar á neytendamarkaði hafi lýst yfir miklum áhyggjum af uppgangi smálánafyrirtækja hér á landi, „enda sé hér um að ræða lán á okurvöxtum [...] sem markaðssett eru sérstaklega gagnvart ungu fólki, þeim sem höllum fæti standa og þeim sem hafa lítið á milli handanna“. Hafi því verið talin ástæða til að innleiða í íslenska löggjöf ákvæði um hámarkskostnað vegna neytendalána.
29. Í g. lið 5. gr. laga nr. 33/2013 er heildarlántökukostnaður skilgreindur. Ákvæðið er svofellt: „Heildarlántökukostnaður: Allur kostnaður, þ.m.t. vextir, verðbætur, þóknun, skattar og önnur gjöld sem neytandi þarf að greiða í tengslum við lánsamning og lánveitanda er kunnugt um við samningsgerð, að frátöldum þinglýsingarkostnaði. Kostnaður vegna viðbótarþjónustu í tengslum við lánsamning, einkum váttryggingariðgjöld, er einnig tekinn með í útreikninginn ef skylda er að gera viðbótarþjónustusamning til að lánið fái stöð eða til að fá það með auglýstum skilmálum og kjörum.“
30. Í athugasemdum við g. lið 5. gr. laga nr. 33/2014 í frumvarpi að lögunum segir eftirfarandi: „Undir heildarlántökukostnað fellur allur kostnaður sem neytandi þarf að greiða í tengslum við lánsamning, þ.m.t. talið kostnaður við gerð greiðslumats og skjalagerð, ef við á. Í 2. málslíð er vísað til kostnaðar vegna viðbótarþjónustu í tengslum við lánsamning. Hér á landi er ekki algengt að gerð sé krafa um gerð sérstaks þjónustusamnings í tengslum við lánveitingar á ákveðnum kjörum, en dæmi þess þekkjast þó. Á tímabili var stundað af viðskiptabönkum og sparisjóðum að krefjast þess að lantaki keypti sérstaka líftryggingu til þess að fá lán á ákveðnum kjörum. Í þessum tilfellum er þá lánastofnunin sá sem hlýtur útgreiðslu bóta ef lantaki fellur frá og greiðist inn á höfuðstól lánsins.“
31. Af orðalagi 1. málslíðar g. liðar 5. laga nr. 33/2014 og framangreindum athugasemdum leiðir að kostnaður vegna afgreiðslu á umsókn um neytendalán telst almennt til heildarlántökukostnaðar í skilningi lagaákvæðisins. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 33/2013 hefur löggjafinn meðal annars tekið afstöðu til þess að kostnaður við gerð greiðslumats sé hluti af heildarlántökukostnaði. Verður slíkt hið sama að mati áfrýjunarnefndar neytendamála talið eiga við um kostnað við gerð lánshæfismats, enda um sambærilegan kostnað að ræða. Þá verður orðalag ákvæðisins um kostnað sem lantakandi „þarf að greiða“ ekki skilið svo að kostnaður við töku láns falli utan heildarlántökukostnaðar þótt lantakendur hafi valkosti um mismunandi dýrar útfærslur þjónustunnar, heldur fremur að kostnaður sem greiða þarf í tengslum við einstaka lánsamninga, óháð öðrum möguleikum þar

að lútandi, teljist til heildarlántökukostnaðar. Að því leyti sem orðalag ákvæðisins er vafa háð hvað þetta varðar vísast til þess markmiðs laga nr. 33/2013 að takmarka möguleika lánveitenda á að innheimta af lántökum kostnað vegna lántöku, eins og rakið hefur verið hér að framan, en önnur niðurstaða fæli í sér að sú takmörkun sem felst í 26. gr. laganna væri í raun þýðingarlítil. Ekki skiptir máli í þessu sambandi þótt annar aðili en kærandi framkvæmi lánshæfismatið, enda er lánveitanda skylt samkvæmt 10. gr. laganna að framkvæma slíkt mat og hefur löggjafinn tekið afstöðu til þess að kostnaður vegna lántökunnar sem greiddur er öðrum aðilum, s.s. ríkinu í formi skatta, teljist til heildarlántökukostnaðar.

32. Gjald það er mál þetta lýtur að er til komið vegna flýtimeðferðar á afgreiðslu láns og gerðar lánshæfismats sem kæranda er skylt að framkvæma áður en samningur um neytendalán er gerður, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 33/2013. Þeir lántakendur sem kjósa að fá flýtimeðferð á afgreiðslu lána frá kæranda þurfa því að greiða kostnað sem telst til heildarlántökukostnaðar samkvæmt 1. málslíð g. liðar 5. gr. laganna. Þegar af þessari ástæðu verður ekki fallist á með kæranda að sú flýtiþjónusta sem hann bjóði upp á upp á sé viðbótarþjónusta í skilningi 2. málslíðar g. liðar 5. gr. Má í þessu sambandi einnig vísa til þess að samkvæmt ákvæðinu er gert ráð fyrir að viðbótarþjónusta geti verið valfrjáls en einnig að lánveitandi geti gert kaup hennar að skilyrði fyrir því að lán fái. Kysi kærandi að gera kaup á flýtiþjónustu að skilyrði fyrir láni er ljóst að slík þjónusta gæti ekki með nokkru móti talist „viðbótarþjónusta“ heldur væri augsýnilega um að ræða kostnað sem félli undir 1. málslíð g. liðar 5. gr.
33. Í ljósi alls framangreinds var kæranda skylt að telja kostnað vegna flýtimeðferðar á afgreiðslu lána til heildarlántökukostnaðar samkvæmt g. lið 5. gr. laga nr. 33/2013. Með því að gera þetta ekki braut kærandi gegn ákvæðum 21. gr. laganna og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá braut kærandi gegn 26. gr. laganna með því að innheimta kostnað af lánum sem nam meiru en 50 hundraðshlutum að viðbættum stýrivöxtum.
34. Kærandi telur að lög nr. 33/2013 brjóti að einhverju marki gegn 75. gr. stjórnarskrárinnar og beri því að virða ákvæði 26. gr. laganna að vettugi. Í íslenskum stjórnskipunarrétti hefur verið við það miðað að stjórnvöld geti ekki, án undangengis dóms, virt að vettugi lög sem sett eru með stjórnskipulegum hætti. Verður því ekki tekin afstaða til kærunnar að þessu leyti. Þá verður ekki ráðið af kærinni hvers vegna réttarheimildir sem tengjast samningnum um evrópska efnahagssvæðið standi því í vegi að lögum nr. 33/2013 verði beitt efni sínu samkvæmt.
35. Með vísan til þessa ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir