



24.09.2019

**Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-227/2019 í samráðsgátt stjórnvalda**

*Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um neytendalán nr. 33/2013, með síðari breytingum (efling neytendaverndar, lagavalsákvæði o.fl.)*

Frumvarp þetta er ætlað til að bregðast við svokallaðri smálánastarfsemi þar sem lánaskilmálar fela í sér lánskostnað sem er yfir leyfilegu hámarki samkvæmt 26. gr. laga um neytendalán nr. 33/2013. Hagsmunasamtök heimilanna fagna frumvarpi þessu og eru almennt hlynnt framgangi þess.

Af einstökum efnisatriðum gera samtökin þó ákveðnar athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins, þess efnis að brjóti lánveitandi gegn ákvæði laganna um hámarkskostnað, þá sé neytanda ekki skylt að “endurgreiða” heildarlántökukostnað lánsins. Í fyrsta lagi er þar um ranga hugtakanotkun að ræða því heildarlántökukostnaður er ekki hluti lánsfjárhæðar og felur því ekki í sér neina endurgreiðslu heldur greiðslu til viðbótar við endurgreiðslu lánsfjárhæðarinnar. Í öðru lagi ætti ákvæðið með réttu að vera óþarft því sú regla sem það kveður á um er í raun þegar gildandi réttur, eins og segir í álitni meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til gildandi laga um neytendalán.<sup>1</sup>

Enn fremur má vísa til Evrópudómstólsins í máli nr. C-618/2010 þar sem var áréttað að ekki mætti breyta óréttmætum skilmála í lánssamningi heldur yrði að tryggja að neytandi yrði ekki bundinn af honum. Af þessu leiðir að séu skilmálar um vexti eða annan kostnað ólögmatir skal víkja þeim alfarið til hliðar á grundvelli 36. gr. samningalaga nr. 7/1936. Endurútreikningur slíks láns er því einfaldur þar sem lántakanda ber þá einungis að endurgreiða höfuðstól lánsins. Þetta þarf vissulega að tryggja að komi betur fram í réttarframkvæmd hér á landi, en ekki að einskorða það við skilmála sem brjóta gegn einu tilteknu ákvæði, heldur þarf þetta að eiga við um öll ákvæði laganna. Samtökin leggja því til að færð verði í hérland lög á sviði neytendaverndar sérstök ákvæði þess efnis að samningar og skilmálar sem brjóti í bága við ákvæði þeirra laga séu sjálfkrafa ógildir. Fyrirmynd að slíkri reglu má til að mynda finna í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 en sambærilega meginreglu þarf að færa í lög á sviði neytendaréttar til að knýja frekar á um að hún komi réttilega til framkvæmdar.

Einnig er í þessu sambandi ástæða til að vekja athygli á því óviðunandi réttarástandi sem samtök á sviði neytendaverndar búa við hér á landi. Þegar slík samtök beina kvörtunum til úrskurðaraðila yfir brotum gegn lögvörðum réttindum neytenda, er þeim næstum alltaf vísað frá á þeirri forsendu að þau eigi ekki lögvarða hagsmuni. Skiptir þá engu máli þó viðkomandi samtök hafi verið tilnefnd af ráðherra gagnert til þess að gegna slíku hlutverki í þágu heildarhagsmuna neytenda.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Alpt. 2012–2013, A-deild, þskj. 1060 - 220. mál, kaflí 8.2.

<sup>2</sup> Auglýsing um tilnefningu stjórnvalda og samtaka sem rétt hafa til lögbannsaðgerða í þágu heildarhagsmuna neytenda nr. 1320/2011.

Svo dæmi sé tekið reyndu Neytendasamtökin nýlega að kvarta yfir innheimtuháttum fyrirtækis sem stundar innheimtu smálána með ólöglega háum kostnaði. Þar sem fyrirtækið er í eigu lögmanns féll kvörtunin undir valdsvið úrskurðarnefndar lögmanna, sem vísaði henni frá vegna skorts á lögvörðum hagsmunum. Þá hefur Neytendastofa ítrekað vísað frá kvörtunum Hagsmunasamtaka heimilanna yfir brotum gegn réttindum neytenda, vegna ætlaðs skorts á lögvörðum hagsmunum.<sup>3</sup>

Enn fremur reyndu Neytendasamtökin nýlega að leita lögbanns á innheimtu smálána með ólöglega háum kostnaði, en þeirri beiðni var einnig synjað með vísan til þess að hver og einn neytandi gæti sótt sér skaðabætur fyrir tjón sem hann hefði orðið fyrir. Þess vegna væru skilyrði 24. gr. laga um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 ekki uppfyllt, þó svo að lögbannsbeiðnin hefði alls ekki byggst á þeim lögum, heldur lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001. Þessi niðurstaða er sambærileg þeirri sem komist var að í tveimur Hæstaréttardómum í málum sem Hagsmunasamtök heimilanna höfðuðu vegna lána með ólögætum skilmálum.<sup>4</sup> Þessar niðurstöður eru í andstöðu við tilgang og markmið tilskipunar 2009/22/EB sem lögum þessum var ætlað að innleiða, sem og framkvæmd hennar í öðrum Evrópuríkjum þar sem komið hefur skýrt fram að lögvarin réttindi einstakra neytenda eigi ekki að girða fyrir lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þurfi þvert á móti að vera hægt að grípa til slíkra úrræða í því skyni að koma í veg fyrir og stöðva brot gegn öllum hlutaðeigandi neytendum.<sup>5</sup> Hin andstæða túlkun hér á landi stendur beinlínis í vegi fyrir beitingu úrræðisins til að stöðva brotastarfsemi, svo sem vegna smálána.

Loks er ástæða til að nefna að fenginni reynslu, að breytingar sem voru gerðar á innheimtulögum nr. 95/2008 með lögum nr. 55/2018, í tilefni af niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis í máli sem á rætur að rekja til kvörtunar Hagsmunasamtaka heimilanna,<sup>6</sup> hafa ekki bætt úr þeim annmörkum sem taldir voru á lögunum, heldur þvert á móti gert þá verri ef eitthvað er. Þannig geta innheimtufyrirtæki enn sniðgengið leyfisskyldu og eftirlit Fjármálaeftirlitsins með því að vera beint eða óbeint (jafnvel aðeins að nafninu til) í eigu lögmanna, eins og á einmitt við um það fyrirtæki sem innheimtir smálán með ólöglega háum kostnaði. Er því nauðsynlegt að lagfæra slíka annmarka á innheimtulögum.

Meðfylgjandi umsögn þessari eru frumvörp til breytinga á lögum sem Hagsmunasamtök heimilanna leggja til vegna máls þessa. Annars vegar um breytingar á ýmsum lögum á sviði neytendaréttar til að efla réttarstöðu og úrræði neytenda og neytendasamtaka og hins vegar á innheimtulögum varðandi leyfisskyldu o.fl. sem tengist innheimtu neytendalána. Sjá nánar fylgiskjöl með umsögn þessari sem er hér með óskað eftir því að verði tekin til nánari athugunar í tengslum við mál þetta.

- 0 -

Virðingarfyllt,  
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

<sup>3</sup> Sjá t.d. úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014.

<sup>4</sup> Hrd. 636/2012 og Hrd. 519/2013.

<sup>5</sup> Sjá skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) kafla 3.3, ásamt dómi Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15.

<sup>6</sup> Sjá niðurstöðu Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8302/2014.

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

...frumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um neytendalán nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, lögum um neytendasamninga nr. 16/2016, lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936, lögum um Neytendastofu nr. 62/2005, lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmunum neytenda nr. 141/2001 og lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 (réttarstaða og úrræði neytenda og neytendasamtaka).

Frá/Flm. ...

### I. KAFLI

#### Breyting á [lögum um neytendalán nr. 33/2013](#).

##### 1. gr.

Í stað orðanna “getur valdið” í 1. mgr. 34. gr. laganna kemur: veldur.

##### 2. gr.

Á eftir 34. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

*Ógildir samningar og skilmálar.*

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

### II. KAFLI

#### Breyting á [lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016](#).

##### 3. gr.

Í stað orðanna “getur valdið” í 1. mgr. 59. gr. laganna kemur: veldur.

##### 4. gr.

Á eftir 59. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

*Ógildir samningar og skilmálar.*

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

### III. KAFLI

**Breyting á [lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009](#).**

## 5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Á undan 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Brot á lögum þessum veldur skaðabótaskyldu í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Ábyrgðarsamningur sem samræmist ekki ákvæðum laga þessara er ógildur og má víkja honum til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936.

b. Aftan við greinina bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hafi bú ábyrgðarmanns verið tekið til gjaldþrotaskipta, fýrnast ábyrgðarskuldbindingar hans eins og aðrar skuldir skv. 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991.

Hafi ábyrgðarmaður innt af hendi greiðslur vegna ábyrgðarsamnings sem var ógildur eða hafði glatað réttarvernd, ber lánveitanda að endurgreiða ábyrgðarmanni þá fjárhæð sem hann hefur þannig ranglega af honum haft.

## IV. KAFLI

**Breyting á [lögum um neytendasamninga nr. 16/2016](#).**

## 6. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

*Ógildir samningar og skilmálar.*

Brot á lögum þessum veldur skaðabótaskyldu í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

## V. KAFLI

**Breyting á [lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936](#).**

## 7. gr.

Á eftir 36. gr. d laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Neytendastofa fer með eftirlit með ákvæðum 36. gr. og 36. gr. a-d í neytendasamningum. Ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um málsmæðferð Neytendastofu.

Ákvæði VIII. kafla laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um heimildir Neytendastofu til upplýsingaöflunar, haldlagningar gagna, þagnarskyldu og afhendingar upplýsinga til stjórnvalda annarra ríkja.

Neytendastofa getur gripið til aðgerða gegn aðilum sem brjóta í bága við ákvæði 36. gr. og 36. gr. a-d, eftir því sem við getur átt. Aðgerðir Neytendastofu geta falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Ákvörðunum sem Neytendastofa tekur á grundvelli laga þessara verður skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála sem starfar á grundvelli 4. gr. laga nr. 62/2005, um Neytendastofu.

Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir. Nú vill aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála og getur hann þá höfðað mál til ógildingar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um úrskurð áfrýjunarnefndar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar.

## VI. KAFLI

**Breyting á [lögum um Neytendastofu nr. 62/2005.](#)**

## 8. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Neytendastofa getur tekið formlegar kvartanir frá neytendum og samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til málsmeðferðar samkvæmt stjórnsýslulögum.

## VII. KAFLI

**Breyting á [lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001.](#)**

## 9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Á eftir orðunum „höfðað einkamál hér á landi“ í 2. mgr. kemur: eða leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda.

b. Við málsl. 2. mgr. bætist: eða fá leyst úr málum sem varða heildarhagsmuni neytenda.

## VIII. KAFLI

**Breyting á [lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990.](#)**

## 10. gr.

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Skilyrði 3. mgr. eiga þó ekki við um úrræði til verndar heildarhagsmunum neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001.

## IX. KAFLI

**Gildistaka.**

## 11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að breytingar verði gerðar á lögum um neytendalán nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, lögum um neytendasamninga nr. 16/2016, lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936, lögum um Neytendastofu nr. 62/2005, lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 og lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990. Í fyrsta lagi lúta þær að hlutlægri bótaskyldu vegna brota gegn lögum á sviði neytendaréttaréttar og að samningar og samningsskilmálar sem brjóti gegn þeim lögum séu ógildir en viðkomandi samningar skuli þó standa óbreyttir án þeirra. Í öðru lagi að því að efla heimildir til aðhalds í tengslum við aðra þætti frumvarpsins.

Ákvæðin um hlutlæga ábyrgð eiga sér fyrirmynd í lögum um skaðsemissábyrgð og lögum um sjúklingatryggingu, svo dæmi séu tekin. Núverandi ákvæði laganna um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndu leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögnum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögmæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttarstöðu neytenda svo að þeir eigi auðveldara með að fá tjón sitt bætt.

Ákvæðin um ógildi samninga og samningsskilmála sem brjóta í bága við lögina eiga sér fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 2. málsl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggjörninga nr. 7/1936, en síðarnefnda ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Svipuð ákvæði voru í 14. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem giltu einnig um fasteignalán til neytenda frá 11. janúar 2001, þar sem kom fram að óheimilt væri að innheimta lánskostnað sem ekki hefði verið upplýst um við lántöku í samræmi við ákvæði laganna.

Í áliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um neytendalán nr. 33/2013 sem felldu brott eldri lög um neytendalán nr. 121/1994, kemur fram að nefndin sem stóð að baki samningu frumvarpsins hafi ekki talið þörf á að taka sambærileg ákvæði upp í frumvarpið þar sem reglan væri hluti af gildandi rétti og birtist í 3. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Þrátt fyrir þetta hefur ítrekuð dómaframkvæmd um vanrækslu á skyldum lánveitenda samkvæmt hinum eldri lögum, ekki haft miklar afleiðingar fyrir hina brotlegu lánveitendur. Það hefur svo leitt til þess að í seinni tíð þegar reynt hefur á lögmæti skilmála samkvæmt núgildandi lögum, hafi lánveitendur jafnvel borið því fyrir sig að þau hafi ekki að geyma nein ákvæði um bein áhrif af brotum gegn þeim, þrátt fyrir það sem segir í fyrrnefndu áliti efnahags- og viðskiptanefndar. Er því nauðsynlegt að taka af allan vafa um gildandi rétt í slíkum tilvikum, með því að kveða skýrt á um hann í lögnum, til að tryggja neytendum hér á landi betur þann rétt sem leiðir af hlutaðeigandi EES-reglum.

Með lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 sem tóku gildi 1. apríl 2017 voru slík lán, sem almennt eru kölluð húsnæðislán, felld undan gildissviði laga um neytendalán nr. 33/2013 og færð undir hin nýju sérlög, sem eru þó að mörgu leyti keimlík. Með sama hætti og á við um önnur lán til neytenda er því með frumvarpinu lagt til að sambærileg ákvæði verði færð í þau lög um afleiðingar af brotum gegn þeim.

Jafnframt er í frumvarpi þessu lagt til að hliðstæðar breytingar verði gerðar á lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, þannig að skýrt verði tekið fram að bótaskylda verði hlutlæg og ábyrgðarsamningar sem brjóti gegn ákvæðum laganna séu ógildir. Þá skuli kveðið á um að í kjölfar gjaldþrotaskipta fýrnist ábyrgðarskuldbindingar þrotamanns á sama hátt og aðrar skuldbindingar sem falla undir þau skipti. Enn fremur er lagt til að skýrt verði kveðið á um endurkröfurétt ábyrgðarmanns sem hefur óafvitandi innt af hendi greiðslur til lánveitanda á grundvelli ábyrgðarsamnings sem nýtur ekki réttarverndar.

Til samræmis við framangreindar tillögur er einnig lagt til í frumvarpinu að sambærileg ákvæði verði færð í lög um neytendasamninga nr. 16/2016, um bótaskyldu vegna brota gegn lögnum ásamt því að samningar og skilmálar sem brjóti gegn þeim séu ógildir.

Einnig er lagt til að í lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggjörninga nr. 7/1936, verði færð ákvæði um heimildir Neytendastofu til að hafa eftirlit með skilmálum sem standa neytendum til boða eins og nánar er gerð grein fyrir og rökstutt sérstaklega í skýringum með viðkomandi ákvæðum frumvarpsins.

Þá er lagt til að í lög um Neytendastofu nr. 62/2005 verði fært sérstakt ákvæði sem fyrst og fremst lögfestir gildandi framkvæmd um viðtöku kvartana frá neytendum en þannig að einnig verið heimilt að taka til meðferðar kvartanir frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda. Samkvæmt orðanna hljóðan væri eðlilegt að miða skilgreiningu þeirra við þá sem kemur fram í lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001. Er því einnig lagt til að þetta verði áréttað enn frekar í þeim lögum og kveðið sérstaklega á um rétt neytendasamtaka til að leita úrlausnar um hin ýmsu réttindi neytenda. Vísast um nánari röksemdir fyrir því til skýringa með 9. gr. og 10. gr. frumvarpsins.

Síðast en ekki síst er lagt til að í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 verði sérstaklega tekið af skarið um að skaðabótaréttur einstakra neytenda girði ekki fyrir þann rétt sem samtök á sviði neytendaverndar hafi til að leita lögbanns á grundvelli laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001. Um nánari röksemdir fyrir þeirri tillögu vísast til skýringa með 9. gr. 10. gr. frumvarpsins.

Markmið frumvarps þessa er að efla réttarvernd neytenda á íslenskum fjármálamarkaði og samræma hana þeim viðmiðum sem hafa mótagast í réttarframkvæmd á sviði Evrópuréttar. Einkum með hliðsjón af lögskýringargögnum að baki fyrirnefndum lögum og 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE sbr. 5. svarið í álit EFTA dómstólsins í máli E-25/13 og 6. svarið í álit sama dómstóls í máli E-27/13, sbr. og dóm Evrópuþingdómstólsins í máli C-618/10 o.fl. Frumvarpinu er ætlað að skjóta styrkari stoðum undir þá meginreglu að neytendur skuli ekki vera bundnir af óréttmætum skilmálum. Til að ná þessum markmiðum þarf einnig að styrkja heimildir Neytendastofu og samtaka á sviði neytendaverndar til þess að framfylgja réttindum neytenda eftir þeim leiðum sem löggjöf á þessu sviði býður upp á.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Með ákvæðinu er lagt til að tekin verði upp regla um hlutlæga ábyrgð lánveitanda á tjóni sem hann veldur neytanda með broti á lögum um neytendalán nr. 33/2013. Hlutlæg ábyrgð á sér fyrirmynd í lögum á öðrum sviðum, svo sem um skaðsemissábyrgð og sjúklingatryggingu. Núverandi ákvæði laga um neytendalán um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndu leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögnum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögmdæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttaröryggi tjónþola svo að þeir eigi auðveldara um vik með að fá tjón sitt bætt.

##### *Um 2. gr.*

Með ákvæðinu er lagt til að skýrt verði áréttað að samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga um neytendalán nr. 33/2013 séu ógildir og víkja megi þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. samningalaga nr. 7/1936.

Ákvæðið sækir sér meðal annars fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 2. málsl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggjörninga nr. 7/1936, en síðarnefnda ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Svipuð ákvæði voru í 14. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem giltu einnig um fasteignalán til neytenda frá 11. janúar 2001, þar sem kom fram að óheimilt væri að innheimta lánskostnað sem ekki hefði verið upplýst um við lántöku í samræmi við

ákvæði laganna. Ekkert slíkt ákvæði er í núgildandi lögum, en að fenginni reynslu er talið ríkt tilefni til að árétta þetta sérstaklega í þeim lögum.

Einnig er tekið fram í ákvæðinu af hafi ógildum skilmála í samningi um neytendalán verið vikið til hliðar skuli viðkomandi samningur gilda að öðru leyti án breytinga, verði hann á annað borð efndur án hins ógilda skilmála. Þessi áskilnaður er sá sami og í 2. málsl. 3. mgr. 36. gr. c í samningalögum nr. 7/1936, sem var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Að fenginni reynslu er ríkt tilefni til að árétta að þetta eigi einnig við um samninga um neytendalán. Það styðst einnig við niðurstöður EFTA dómstólsins í málum E-25/13 og E-27/13 þar sem segir að: “1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE verður að túlka með þeim hætti að í þeim tilvikum þar sem landsdómstóll kemst að þeirri niðurstöðu að tiltekinn samningsskilmáli sé óréttmætur samkvæmt tilskipuninni beri þeim dómstól að tryggja að slíkur skilmáli sé óskuldbindandi fyrir neytandann að því gefnu að samningurinn geti haldið gildi sínu að öðru leyti án hins óréttmæta skilmála að því marki sem reglur landsréttar leyfa.” Enn fremur má vísa til dóms Evrópu dómstólsins í máli C-618/10 o.fl. þar sem segir að: “Túlka ber 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13 þannig að hún útiloki lagasetningu aðildarríkis ... sem heimilar innlendum dómstól, ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að ósanngjarn skilmáli í samningi milli seljanda eða veitanda og neytanda sé ógildur, að breyta þeim samningi með því að endurskoða efni skilmálans.”

#### Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að samskonar regla og í 1. gr. um hlutlæga ábyrgð verði tekin upp í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Með lögum nr. 179/2000 var eldri lögum um neytendalán breytt og meðal annars ákveðið að fasteignalán skyldu falla undir gildissvið þeirra laga. Sami háttur var hafður á því við setningu laga um neytendalán nr. 33/2013. Við gildistöku hinna nýju sérлага um fasteignalán til neytenda færðust slík lán aftur á móti undir gildissviði þeirra laga. Til samræmingar er því með sömu rökum og fyrir 1. gr. frumvarpsins rétt að leggja til samskonar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

#### Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að samskonar regla og í 2. gr. um ógilda skilmála og samninga og réttaráhrif ógildingar, verði tekin upp í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Með sömu rökum og fyrir 3. gr., með vísan til samhengis og forsögu laganna, er talið rétt að leggja til samskonar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

#### Um 5. gr.

Með a-lið þessarar greinar er lagt til að samskonar reglur og í 1.-4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um ábyrgðarmenn nr. 32/2009. Málefni ábyrgðarmanna eru nátengd neytendalánum og fasteignalánum til neytenda og er því talið rétt að leggja til samskonar breytingar á lögum um ábyrgðarmenn.

Með b-lið greinarinnar er lagt til að réttarstaða ábyrgðarmanna verði skýrð nánar. Þannig er í fyrsta lagi lagt til að allur vafi verði takin af um að í kjölfar gjaldþrotaskipta fymist ábyrgðarskuldbindingar í samræmi við ákvæði 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991 sbr. lög nr. 142/2010. Í öðru lagi verði skýrt kveðið á um endurkröfurétt ábyrgðarmanns sem hefur í grunleysi sínu innt af hendi greiðslur til lánveitanda á grundvelli ábyrgðarsamnings

sem nýtur ekki réttarverndar, sbr. niðurstöður dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 507/2016 þar sem slíkur endurkröfuréttur ábyrgðarmanns var viðurkenndur.

Um 6. gr.

Með þessari grein er lagt til að samskonar reglur og í 1.-4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um neytendasamninga nr. 16/2016. Með sömu rökum og búa að baki fyrrnefndum ákvæðum frumvarpsins er talið rétt að leggja til samskonar breytingar á þeim lögum sem ætlað er að vernda neytendur.

Um 7. gr.

Þessi grein frumvarpsins sækir fyrirmynd sína til frumvarps sama efnis sem var lagt fram á 143. löggjafarþingi (527. mál) og er hér sett fram lítillega breytt með hliðsjón af sambærilegum ákvæðum laga um neytendalán nr. 33/2013 og laga um fasteignalán til neytenda nr. 116/2016. Með greininni er lagt til að Neytendastofu verði veitt heimild til að beita ákvæði 36. gr. samningalaga nr. 7/1936 í ákvörðunum sínum, sé um neytendaviðskipti að ræða. Í því felst að telji Neytendastofa að samningur sem seljandi gerir við neytanda sé ósanngjarn í skilningi 36. gr. að virtum sérreglum 36. gr. a - 36. gr. d, þá geti Neytendastofa með bindandi ákvörðun vikið samningi til hliðar í heild eða að hluta.

Með lögum nr. 14/1995, um breytingu á samningalögum, voru ýmis ákvæði tilskipunar 93/13/EBE, um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum, innleidd sem 36. gr. a - 36. gr. d þeirra laga. Fram kemur í inngangsorðum tilskipunarinnar að einstaklingar eða samtök sem eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli verði að eiga kost á því að leita réttar síns út af óréttmætum skilmálum í neytendasamningum. Með 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar er sú skylda lögð á aðildarríkin að tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þá kemur fram í 2. mgr. sömu greinar að þar á meðal skuli vera ákvæði sem einstaklingur eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnslustofnunum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Þar sem ekki er nú til staðar stjórnvald eða stjórnslustofnun sem gegnir slíku hlutverki má telja að vafi leiki á því hvort íslensk stjórnvöld hafi innleitt tilskipun 93/13/EBE með fullnægjandi hætti. Með þessu frumvarpi er því lagt til að Neytendastofu verði falið þetta hlutverk sem tilskipunin gerir ráð fyrir, enda er stofnunin opinber eftirlitsaðili á sviði neytendaréttar hér á landi.

Almennt má skipta eftirliti á neytendaréttarsviði annars vegar í úrræði sem eru einkaréttarlegs eðlis og hins vegar allsherjarréttarlegs eðlis. Löng venja er fyrir því að stjórnvöld beiti ekki einkaréttarlegum úrræðum, svo sem ógildingarreglum samningalaga eða gallareglum kaupalaga, í ákvörðunum sínum, heldur þurfi samningsaðilar að leita sjálfir til dómstóla til að þeim reglum verði beitt um viðskipti þeirra. Eftirlit stjórnvalda hefur falist í allsherjarréttarlegum úrræðum sem sjá má af lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Fram kemur 1. gr. þeirra laga að þau taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum og ssamkvæmt 2. gr. taka þau til samninga, skilmála og athafna sem hafa

eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi. Samkvæmt 4. gr. fer Neytendastofa með eftirlit sem felst í því að framfylgja boðum og bönnum laganna, að ákveða aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum og stuðla að auknu gegnsæi markaðarins. Í lögunum er ýmis háttsemi aðila á markaði bönnuð og Neytendastofa getur í ákvörðunum sínum sem teknar eru á grundvelli laganna felld ákveðna háttsemi undir bannreglur laganna og þannig bannað hana. Til þess þurfa viðskiptahættir að vera óréttmætir eða villandi gagnvart neytendum. Getur það t.d. falist í villandi upplýsingum um vöru eða þjónustu eða háttsemi sem brýtur í bága við góða viðskiptahætti og er líkleg til þess að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda.

Í mörgum tilvikum þar sem háttsemi aðila á markaði við eða eftir gerð tiltekinna samninga við neytendur er talin falla undir ákvæði laga nr. 57/2005 og því óréttmæt eða villandi gagnvart neytendum, vaknar sú spurning hvort það myndi teljast ósanngjarnt gagnvart neytanda að seljandi beri fyrir sig samningi sem inniheldur samningsákvæði sem Neytendastofa hefur með formlegri ákvörðun talið brjóta gegn lögum nr. 57/2005. Þessi aðstaða getur einnig komið upp vegna ákvarðana á grundvelli annarra laga sem Neytendastofa hefur eftirlit með og geta slíkir samningar verið í formi neytendalána, bindisamninga eða annarra samninga sem seljandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Til þess að 36. gr. samningalaga geti átt við þurfa skilyrði ákvæðisins, sem og eftir atvikum skilyrði ákvæða 36. gr. a - 36. gr. d, að eiga við.

Með ákvörðun Neytendastofu nr. 25/2009 var samningsskilmáli í bílasamningi talinn brjóta gegn ákvæðum 5. og 8. gr. laga nr. 57/2005, samningsaðilum var bönnuð notkun samningsskilmálans og honum þar að auki vikið til hliðar með vísan til 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Í málinu hafði viðskiptavinur seljanda verið boðin skilmálabreyting í kjölfar gengisfalls íslensku krónunnar til þess að greiðslubyrði lána mundi léttast. Af sama tilefni var almennum skilmálum breytt til samræmis við nýja skilmála seljandans án þess að viðskiptavinur væri sérstaklega gerð grein fyrir því. Í hinum nýja samningsskilmála fólst að seljandi gat einhliða breytt vaxtaálagi samningsins sem hafði áður verið fast. Í ákvörðuninni var talið að þessi háttsemi bryti gegn áðurnefndum ákvæðum laga nr. 57/2005 og var samningsskilmálanum vikið til hliðar á grundvelli 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Ákvörðun Neytendastofu var kærð til áfrýjunarnefndar neytendamála sem taldi í úrskurði sínum nr. 1/2010 að Neytendastofu skorti lagaheimild til að beita ákvæðum samningalaga í ákvörðunum sínum. Hvergi komi fram í samningalögum að Neytendastofa fari með eftirlit með þeim né sé á annan hátt vísað til opinbers eftirlits með lögunum. Þá er rakið að markmið laga nr. 14/1995 hefði fyrst og fremst verið að tryggja framkvæmd einkaréttarlegra ákvæða tilskipunar 93/13/EBE en hinn allsherjarlegi þáttur hafi verið álitinn innleiddur með samkeppnislögum nr. 8/1993. Með hliðsjón af lögmætisreglu stjórnsluréttar og að óbreyttum samningalögum geti Neytendastofa ekki gripið inn í einkaréttarlegt samband samningsaðila með þeim hætti sem gert var. Stofnunin geti lýst því yfir að brotið hafi verið gegn lögum nr. 57/2005 og geti bannað tiltekna háttsemi en hins vegar ekki vikið umræddum samningsatriðum til hliðar á grundvelli samningalaga þar sem lagaheimild til þess skorti. Var ákvörðun Neytendastofu því felld úr gildi að því leyti sem sneri að beitingu 36. gr. samningalaga, en staðfest að öðru leyti.

Að fenginni þessari reynslu er talið mikilvægt að færa í samningalög ákvæði sem heimila Neytendastofu að hafa eftirlit með óréttmætum skilmálum í neytendasamningum sem falla

undir gildissvið tilskipunar 93/13/EBE, enda sé það nauðsynlegt til þess að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og til þess fallið að styrkja stöðu neytenda.

Um 8. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við lög um Neytendastofu nr. 62/2005 bætist við ákvæði þess efnis að Neytendastofa getur tekið formlegar kvartanir yfir brotum gegn lögum á verksviði stofnunarinnar til málsmeðferðar samkvæmt stjórnsýslulögum.

Í fyrsta lagi er aðeins um að ræða lögfestingu á gildandi rétti þar sem Neytendastofa hefur hingað til tekið kvartanir frá neytendum til efnislegrar meðferðar og leitt slík mál til lykta með stjórnvaldsákvörðunum sem skjóta má til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Í öðru lagi er lagt til að Neytendastofu verði áskilin skýr heimild til að taka ekki aðeins kvartanir frá einstaklingum heldur einnig frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til efnislegrar málsmeðferðar samkvæmt stjórnsýslulögum. Með þessu er jafnframt gert ráð fyrir því að slík samtök geti skotið ákvörðunum Neytendastofu í málum um kvartanir þeirra til áfrýjunarnefndar neytendamála í samræmi við 4. gr. laga um Neytendastofu.

Tilfni ákvæðisins má rekja til úrskurða áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014 þar sem málum samtaka sem gæta heildarhagsmuna neytenda var vísað frá meðferð nefndarinnar. Í rökstuðningi hennar kom m.a. eftirfarandi fram að: „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. [...] 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.“

Þessar ítrekuðu niðurstöður áfrýjunarnefndar neytendamála eru í andstöðu við markmið laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001, sem verður nánar vikið að í umfjöllun um 9. og 10. gr. frumvarpsins. Enn fremur kann það að brjóta í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og tilskipun 93/13/EBE að veita samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda ekki aðgang að lögbundnum úrræðum til að standa vörð um þau réttindi. Er því talið rétt að bæta úr þessu með því að veita slíkum samtökum aðildarhæfi í málum á vettvangi Neytendastofu.

Um 9. gr.

Hér er lagt til að lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 verði breytt, þannig að auk dómstóla geti samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda einnig leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda til að fá bann lagt við athöfn eða leyst úr málum er varða heildarhagsmuni neytenda. Meðal slíkra úrræða geta komið til greina þær heimildir sem Neytendastofa býr yfir samkvæmt lögum sem falla undir verksvið hennar, eða aðrir eftirlitsaðilar sem kann að hafa verið falið slíkt hlutverk á tilteknum sviðum. Ákvæðið er hluti af því samhengi sem endurspeglast í 8. gr. og 10. gr. hér á undan og eftir og vísast því einnig til skýringa með þeim ákvæðum eftir því sem við á.

#### Um 10. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 verði sérstaklega tekið fram að réttindi einstakra neytenda sem njóta verndar samkvæmt reglum skaðabótaréttar eigi ekki að standa í vegi fyrir því að samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda geti leitað lögbanns til verndar slíkra hagsmuna á grundvelli laga nr. 141/2001. Með hliðsjón af fenginni reynslu er slíkur áskilnaður talinn nauðsynlegur.

Í formála tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum kemur fram að teljist einstaklingar eða samtök eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli samkvæmt lögum aðildarríkis verði þessir aðilar að eiga kost á því að leita réttar síns í málum út af skilmálum sem ætlað sé að standa almennt í neytendasamningum, einkum óréttmætum skilmálum, annaðhvort fyrir rétti eða stjórnvaldi þar til bæru að kveða upp úrskurði um kvartanir eða málarekstur. Þá segir þar að dómstólar og stjórnvöld aðildarríkjanna verði að eiga tiltækar réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í neytendasamningum.

Meðal þess sem 7. gr. tilskipunarinnar kveður á um er að aðildarríkin skuli tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þar á meðal ákvæði sem einstaklingar eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða landslögum samkvæmt fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnvöldum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Eins og áréttað er í 5. tölulið ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli E-25/13, verður jafnframt að túlka 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar þannig, að aðildarríkjum beri að tryggja að óréttmætir skilmálar séu ekki skuldbindandi fyrir neytendur.

Auk ákvæða tilskipunar 93/13/EBE kveður tilskipun 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda, á um sérstök úrræði til að ná framangreindum markmiðum. Í formála hennar eru þeir sameiginlegu hagsmunir sem henni er ætlað að vernda skilgreindir sem þeir hagsmunir sem ekki eru uppsafnaðir hagsmunir einstaklinga sem hafi orðið fyrir skaða vegna brots, og að þeir hafi ekki áhrif á lögsókn af hálfu einstaklinga sem hafa orðið fyrir slíkum skaða. Til þess að ná markmiðum um vernd þeirra hagsmuna skuli sá möguleiki vera fyrir hendi að veita samtökum sem gæta sameiginlegra hagsmuna neytenda þann rétt til lögsóknar sem greint sé frá í tilskipuninni, í samræmi við skilyrði í landslögum.

Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar er tilgangur hennar sá að samræma lög og stjórnvöldum tilskipunarinnar aðildarríkjanna er varða lögbannsaðgerðir sem miða að verndun

sameiginlegra hagsmuna neytenda, sem fjallað er um í þeim tilskipunum sem skráðar eru í viðauka hennar og varða neytendavernd, með það fyrir augum að tryggja snurðulausa starfsemi innri markaðarins.

Samkvæmt 2. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin tilnefna til þess bæra dómstóla og yfirvöld á sviði stjórnsýslu til þess að úrskurða um dómsmál, sem stofnað sé til af viðurkenndum stofnunum og samtökum sem leita eftir úrskurði þar sem krafist er stöðvunar eða banns við hvers konar broti og sem samkvæmt 3. gr. hafa þann tilgang að verja þá sameiginlegu hagsmuni sem fyrir getur um í 1. gr.

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 141/2001 var tilgangur þeirra að innleiða í íslensk lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda. Meðal þess sem kemur þar fram er að leitað hafi verið álits réttarfarsnefndar, sem hafi talið nauðsynlegt að setja sérlög um þetta efni hér á landi, einkum vegna þess að með tilskipuninni væri stefnt að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, en ekki aðeins samanlagða hagsmuni þeirra, sem brot hafi beinst gegn, en að baki eldri ákvæðum einkamálaréttar um aðildarhæfi búi áskilnaður um að félög eða samtök, sem láti mál til sín taka, hafi innan vébanda sinna félagsmenn, sem sjálfir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í þessu ljósi yrði að telja verulegan vafa leika á því að íslensk lög veittu að óbreyttu þau úrræði sem krafist væri með tilskipun 98/27/EBE.

Einnig segir í athugasemdum með frumvarpinu að tilskipunin geri þær lágmarkskröfur til aðildarríkjanna að þau veiti aðgang að þeim stjórnvöldum og dómstólum sem séu bærir til þess með skjótum hætti að stöðva brot á tilskipunum sem taldar eru upp í viðauka með henni. Aðildarríkjum sé einnig skylt að tilnefna fyrir sitt leyti og viðurkenna með gagnkvæmum hætti þau stjórnvöld eða samtök sem hafi heimild til þess að teljast bær um að höfða dómsmál, að undangengnu lögbanni ef þörf krefji, gegn ólögmætum athöfnum og þar með brotum á ákvæðum þeirra tilskipana sem frumvarpið taki til. Á grundvelli laga nr. 141/2001 hefur innanríkisráðherra tilnefnt þau stjórnvöld og samtök sem hafa heimild til að leita lögbanns eða höfða dómsmál, með núgildandi auglýsingu nr. 1320/2011.

Frá setningu laga nr. 141/2001 hefur aðeins tvisvar reynt á framkvæmd þeirra fyrir Hæstarétti Íslands (mál nr. 636/2012 og 519/2013) þar sem í bæði skiptin var leitað lögbanns við beitingu tiltekinna skilmála neytendalána sem áður hafði verið skorið úr um að hefðu brotið í bága við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Í fyrra málinu taldi Hæstiréttur, meðal annars í ljósi áðurnefndrar auglýsingar nr. 1320/2011, að ekki gæti orkað tvímælis að viðkomandi samtök væru til þess bær að bera upp hér á landi kröfu um lögbann til að vernda heildarhagsmuni neytenda eftir ákvæðum laga nr. 141/2001. Á hinn bóginn yrði að staðfesta þá niðurstöðu héraðsdóms að ákvæði 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl., stæðu því í vegi að lögbann geti náð fram að ganga. Í seinna málinu voru færð rök fyrir því að fyrrnefnt ákvæði lögbannslaga ætti ekki við um slíkar kröfur, en þrátt fyrir allt féllst Hæstiréttur ekki á það heldur var talið að það kæmi í veg fyrir slíka málshöfðun líkt og í fyrra málinu og var því hafnað að lögbann næði fram að ganga.

Samkvæmt umræddum 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 verður lögbann ekki lagt við athöfn ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna lögbannsbeiðanda tryggi þá nægilega. Burtséð frá einstökum málsatvikum virðist því sem skaðabótaréttur einstakra neytenda standi beinlínis í vegi fyrir því að lögbann verði lagt við brotum gegn heildarhagsmunum þeirra. Leiða má að því líkur að einstakir neytendur eigi

oftar en ekki rétt á skaðabótum þegar brotið hefur verið gegn réttindum þeirra, og er því vart útlit fyrir að lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra geti þá náð fram að ganga nema í tilfellum þar sem ekkert tjón hefur orðið en þá væru engir hagsmunir í húfi. Vandséð er að þetta samrýmist raunverulegum tilgangi lagasetningarinnar, enda eru svo þröng og nánast óyffirstíganleg skilyrði fyrir lögbanni til verndar heildarhagsmunum neytenda varla til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd þessara reglna.

Í 1. gr. laga nr. 141/2001 er kveðið á um að stjórnvöld eða samtök, sem tilnefnd hafi verið á grundvelli þeirra, geti leitað lögbanns eða höfðað dómsmál til að vernda hagsmuni neytenda þótt hvorki þau sjálf né félagsmenn í viðkomandi samtökum hafi orðið fyrir röskun réttinda, enda snúi beiðni um aðgerðirnar að því að stöðva eða koma á annan hátt í veg fyrir háttsemi sem hefur afleiðingar hér á landi eða í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu og þykir stríða gegn tilteknum tilskipunum sem þar gilda, eins og þær hafa verið leiddar inn í íslensk lög. Af þessu má ráða að megintilgangur lögbanns samkvæmt lögum sé að stöðva og koma í veg fyrir háttsemi sem brýtur gegn gildandi reglum sem hafa þann tilgang að vernda neytendur sem eina heild á allsherjarréttarlegum grundvelli, frekar en að miðast við einkaréttarlega hagsmuni einstakra neytenda, enda er þar sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði að samtök sem höfða slíkt mál hafi sjálf, né félagsmenn í þeim, orðið fyrir röskun á sérgreinanlegum réttindum sínum.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um beitingu tilskipunar 98/27/EB (COM/2008/0756) segir í 5. málsgrein að tilgangur lögbannssúrræðisins sé að gera kleift að stöðva ólögmæta viðskiptahætti til að vernda heildarhagsmuni neytenda, án tillits til þess hvort og hvaða tjón hefði orðið af völdum þeirra. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) segir jafnframt í kafla 3.3 að lögbannssúrræði samkvæmt reglum tilskipunarinnar séu óháð réttindum einstakra neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni til þess að sækja sér skaðabætur fyrir það tjón. Sambærileg afstaða kom einnig fram í dómi Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15. Er því ljóst að lögvarin réttindi einstakra neytenda eiga ekki að girða fyrir lögbann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þarf þvert á móti að vera hægt að grípa til slíkra úrræða í því skyni að koma í veg fyrir og stöðva brot gegn réttindum neytenda. Tilgangur þessarar tillögu er að tryggja raunhæft gildi þeirra úrræða með ótvíræðum hætti.

Um 11. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

...frumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á innheimtulögum, [nr. 95/2008](#) (leyfisskylda o.fl.).

Frá/Flm. ...

1. gr.

Í stað orðanna „lögmannsstofur og lögaðilar sem eru að öllu leyti í eigu eins eða fleiri lögmannna eða lögmannsstofa, svo og“ í 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: og lögmannsstofur.

2. gr.

Við 6. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Það telst einnig brjóta í bága við góða innheimtuhætti að krefja skuldara um að greiða hærri kostnað en leyfilegt er að leggja á kröfu samkvæmt gildandi lögum.

Innheimtuaðili skal hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarræði ef ágreiningur rís milli innheimtuaðila og skuldara.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Gagnvart lögmonnum og lögmannsstofum skv. 2. mgr. 3. gr. fer Lögmannafélag Íslands með eftirlit samkvæmt lögum þessum og lögum um lögmennt. Ágreiningsefni sem rísa vegna innheimtustarfa lögmanns má leggja fyrir úrskurðarnefnd lögmannna.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Neytendastofa fer með eftirlit með innheimtuaðilum á grundvelli laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta á rætur að rekja til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 8302/2014 vegna kvörtunar Hagsmunasamtaka heimilanna yfir skorti á eftirliti með innheimtustarfsemi. Við meðferð málsins kom í ljós að nokkur fyrirtæki sem stunduðu innheimtustarfsemi störfuðu án eftirlits þar sem óljóst var hvort þau féllu undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins eða Lögmannafélags Íslands, með þeirri afleiðingu að hvorugt hafði í raun eftirlit með þeim.

Með lögum nr. 55/2018 voru ákveðnar breytingar gerðar á innheimtulögum sem ætlað var að bregðast við niðurstöðum umboðsmanns Alþingis í fyrnefndu máli. Frá gildistöku þeirra hafa þó komið fram ábendingar um að sú breyting hafi ekki reynst eins vel og vonast

var til. Svo virðist sem enn starfi innheimtufyrirtæki án eftirlits eða þar sem óljóst er hvernig eftirliti er háttað og breytingin hafi því ekki tekið af öll tvímæli um það. Við samningu frumvarps þessa hefur verið tekið mið af slíkum upplýsingum.

Í innheimtulögum er innheimtuaðilum skipt í tvo hópa, annars vegar þá sem eru að meginreglu leyfisskyldir skv. 1. mgr. 3. gr. og falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins skv. 1. mgr. 16. gr. og hins vegar tiltekna aðila sem eru undanþegnir leyfisskyldu skv. 2. mgr. 3. gr. Undantekningarákvæði 2. mgr. 3. gr. á m.a. við um opinbera aðila, fjármálafyrirtæki, lögmenn og lögmannsstofur. Þetta fyrirkomulag er í sjálfu sér ekki óeðlilegt í ljósi þess að fjármálafyrirtæki eru, svo dæmi sé tekið, þegar undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins en Lögmannafélag Íslands fer með eftirlit með störfum lögmanna. Ætla má að sérstaða lögmanna samkvæmt innheimtulögum stafi af því að innheimta á kröfum skjólstæðinga er oft liður í lögmannsstörfum sem má skilgreina sem aukastarf gagnvart aðalstarfseminni, þ.e. lögmansþjónustu. Sambærilega undanþágu er t.d. að finna í 4. tölul. 3. mgr. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, þegar um tilfallandi þjónustu er að ræða og hún veitt sem eðlilegur þáttur í viðtækara viðfangsefni á starfssviðinu.

Eftir sem áður hefur verið bent á að það sé óeðlilegt og geti skapað óvissu og glufur í eftirliti ef fyrirtæki sem hafa innheimtu að meginstarfsemi sinni geta sniðgengið starfsleyfisskyldu með því einu að skráðir eigendur þeirra séu lögmenn. Jafnframt er það til þess fallið að raska samkeppnisstöðu innheimtuaðila með starfsleyfi sem uppfylla öll þar til gerð skilyrði að önnur fyrirtæki á sama markaði geti komið sér hjá leyfisskyldu. Með frumvarpi þessu er því lagt til að skýrar verði greint á milli fyrirtækja með lögmansþjónustu sem aðalstarfsemi og fyrirtækja sem hafa innheimtu fyrir aðra sem aðalstarfsemi, og tekin verði af öll tvímæli um starfsleyfisskyldu hinna síðarnefndu án tillits til eignarhalds. Með hliðsjón af ábendingum frá Hagsmunasamtökum heimilanna er einnig lagt til að skerpt verði á upplýsingaskyldu innheimtuaðila um réttarúrræði neytenda og áréttað að Neytendastofa fari með eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum gagnvart neytendum á því sviði.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Upphaflega kom fram í 2. mgr. 3. gr. innheimtulaga að lögmenn mættu stunda innheimtu án innheimtuleyfis. Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 8302/2014 kom fram að í framkvæmd hefði ákvæðið verið túlkað þannig að undanþágan næði einnig til fyrirtækja í eigu lögmanna með vísan til þess að lögmönnum væri skv. 3. mgr. 19. gr. laga um lögmenn, nr. 77/1998, heimilt að stofna félag um rekstur sinn í því formi sem þeir sjálfir kysu. Eðli máls samkvæmt er þar um að ræða lögmannsstofur.

Með lögum nr. 55/2018 sem var ætlað að bregðast við niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í fyrrgreindu máli var 2. mgr. 3. gr. innheimtulaga breytt þannig að auk lögmanna og lögmannsstofa mættu lögaðilar sem eru að öllu leyti í eigu eins eða fleiri lögmanna eða lögmannsstofa stunda innheimtu án innheimtuleyfis. Með þeirri breytingu var í raun farið þvert gegn tilefni þeirra umkvartana sem málið átti rætur að rekja til. Í stað þess að skerpa á leyfisskyldu voru undanþágur frá henni víkkaðar út án viðhlítandi rökstuðnings. Enn er sá annmarki til staðar að félög í eigu lögmanna lúta hvorki eftirliti Fjármálaeftirlitsins né Lögmannafélags Íslands, þar sem eingöngu lögmenn eru í félagatali þess síðarnefnda en engin félög. Jafnframt hefur verið bent á að það skjóti skökku við að hagsmunafélag á borð

við Lögmannafélag Íslands eigi að hafa eftirlit með félagsmönnum sínum í annari starfsemi en hinum eiginlegu lögmannsstörfum þeirra.

Með frumvarpsákvæðinu er því lagt til að undanþága lögaðila í eigu lögmannna og lögmannsstofa sem ekki eru eiginlegar lögmannsstofur heldur hrein innheimtufyrirtæki verði felld brott þannig að öll slík fyrirtæki verði framvegis starfsleyfis skyld án tillits til eigenda þeirra. Eftir sem áður megi lögmennt og lögmannsstofur þó stunda innheimtustarfsemi án starfsleyfis, enda sé það tilfallandi liður í lögmannsstörfum þeirra. Verði frumvarpið að lögum er ljóst að breyta þarf reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 981/2016, um framkvæmd eftirlits með innheimtustarfsemi samkvæmt innheimtulögum, einkum 2. gr., til samræmis við þá breytingu sem leiðir af frumvarpsákvæðinu.

#### Um 2. gr.

Samkvæmt könnun sem gerð var fyrir starfshóp Hvítbókar um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið vissu 62,9% aðspurðra ekki hvert þeir myndu leita út fyrir viðskiptabanka vegna ágreinings við bankann eða kvörtunar. Bendir það til þess að almenn vitund um slík úrræði sé lítil meðal neytenda og því ástæða til að gera úrbætur þar að lútandi.

Ákvæði um skyldu til að hafa aðgengilegar upplýsingar um úrskurðar- og réttarræði ef ágreiningur rís milli atvinnurekanda og neytanda koma meðal annars fram í lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, lögum um neytendalán, nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, lögum um útgáfu og meðferð rafeyris, nr. 17/2013, og lögum um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011.

Með hliðsjón af markmiðum EES-samningsins um öfluga neytendavernd er því lagt til að sambærilegu ákvæði verði bætt við 6. gr. innheimtulaga um góða innheimtuhætti. Þannig verði það skilgreint sem hluti af góðum innheimtuháttum að upplýsa neytendur um úrskurðar- og réttarræði ef ágreiningur rís við innheimtuaðila. Enn fremur verði tekið af skarið um að almennt sé óheimilt að krefja skuldara um að greiða hærri kostnað en leyfilegt er að leggja á kröfu samkvæmt gildandi lögum, svo sem vegna neytendaláns.

#### Um 3. gr.

Með a-lið þessarar greinar er lagt til að 2. mgr. 15. gr. innheimtulaga verði breytt til samræmis við þá breytingu sem er lögð til í 1. gr. frumvarpsins, þannig að tilvísun til lögaðila í eigu lögmannna, annarra en lögmannsstofa, falli brott.

Með b-lið greinarinnar er lagt til að við 15. gr. innheimtulaga bætist ný málsgrein þar sem verði áréttað að Neytendastofa fari með eftirlit með viðskiptaháttum gagnvart neytendum á grundvelli laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, sbr. innleiðingu tilskipunar 2005/29/EB. Samkvæmt dómi Evrópudómstólsins 20. júlí 2017 í máli nr. C-357/16 falla viðskiptahættir innheimtuaðila, sem tekur að sér að innheimta kröfu hjá neytanda fyrir lánveitanda, undir gildissvið tilskipunarinnar. Með sambærilegum rökum og að baki 2. gr. frumvarpsins er því lagt til að þetta komi skýrt fram í innheimtulögum til að upplýsa neytendur og taka af öll tvímæli um þau úrræði sem þeim standa til boða.

#### Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.