

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 16/2015

Kæra Neytendalána ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 50/2015

1. Þann 14. apríl 2016 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 16/2015: Kæra Neytendalána ehf. á [ákvörðun Neytendastofu nr. 50/2015](#) frá 10. nóvember 2015. Í málinu úrskurða Halldóra Þorsteinsdóttir, Áslaug Árnadóttir og Egill Heiðar Gíslason.
2. Með kærðu, dags. 23. nóvember 2015, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 50/2015 frá 10. nóvember 2015, um að kærandi hafi brotið gegn ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 frá 2. júní 2014 og úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála 21. nóvember 2014 (14/2014). Kæranda var gert að fara að ákvörðun Neytendastofu og úrskurði áfrýjunarnefndarinnar en greiða ella dagsektir að fjárhæð 250.000 krónur á dag þar til farið hefði verið að ákvörðuninni.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu, sbr. 3. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán.

MÁLAVEXTIR

4. Með ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014, dags. 2. júní 2014, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að kærandi, sem rekur smálánafyrirtækin Múla, Hraðpeninga og 1909, 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 lánsþáttar við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, og 26. gr. laga nr. 33/2013 með því að innheimta kostnað af lánum sem færu umfram það hámark sem getið er um í ákvæðinu. Með vísan til 3. mgr. 29. gr. laganna var kæranda bannað að undanskilja umræddan kostnað við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar auk þess sem félaginu var bannað að innheimta kostnað sem gæfi hærrí árlegra hlutfallstölu kostnaðar en sem næmi 50% að viðbættum stýrivöxtum. Þá var með ákvörðuninni lögð 750.000 króna stjórnvaldssekt á félagið.
5. Með bréfi til áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 30. júní 2014, kærði kærandi fyrrgreinda ákvörðun og með úrskurði nefndarinnar 21. nóvember 2014 í máli nr. (14/2014) var ákvörðunin staðfest.
6. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 21. október 2015, fór stofnunin fram á skýringar félagsins og upplýsingar um það með hvaða hætti farið hefði verið að ákvörðun Neytendastofu og úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála. Í bréfinu kom fram að af skilmálum Múla, Hraðpeninga og 1909, sem og þeim ábendingum sem Neytendastofu hefðu borist frá neytendum, yrði ráðið að

ekki hefðu verið gerðar breytingar á þeim kostnaði sem félagið innheimti af þjónustu sinni eða hvernig útreikningi árlegrar hlutfallstölu kostnaðar væri háttað. Ekkert svar barst Neytendastofu frá kæranda.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

7. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er rakið að til álita komi hvort 1909, Hraðpeningar og Múla, sem rekin séu af kæranda, hafi brotið gegn ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 og úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 14/2014 með innheimtu kostnaðar af smálánnum sem fyrirtækin bjóði neytendum og útreikningi árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Bent er á að í ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 segi m.a. eftirfarandi: „Þrátt fyrir að neytendur hafi val um það hvort þeir kaupir þjónustu Credit Check eða ekki getur kostnaður við þá þjónustu, með vísan til ofangreinds, ekki talist viðbótarþjónusta. Lánveitanda er skylt að framkvæma lánshæfismat þó honum sé frjálst að innheimta kostnað fyrir gerð þess. Kostnaður við gerð lánshæfismats telst því hluti af heildarlántökukostnaði, skv. g. lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013, jafnvel þó kostnaðurinn sé greiddur öðrum en lánveitanda og kemur til útreiknings árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sbr. 4. mgr. 21. gr. laganna.“
8. Þá er tekið fram að í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 14/2014 segi: „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 lántakandi „þarf að greiða“ ekki skilið svo að kostnaður við töku láns falli utan heildarlántökukostnaðar þótt lántakendur hafi valkosti um mismunandi dýrar útfærslur þjónustunnar, heldur fremur að kostnaður sem greiða þarf í tengslum við einstaka lánessamninga, 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 lánveitanda 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 þýðingarlítill. 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.“
9. Enn fremur er í ákvörðuninni vísað til þess að í úrskurði nefndarinnar segi eftirfarandi: „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 fáið. 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 auglýnilega um að ræða kostnað sem félli undir 1. málslíð g. liðar 5. gr.“

10. Þá er í ákvörðuninni rakið að í skilmálum 1909, Hraðpeninga og Múla sé samhljóða skilmáli sem hljóði svo: „Viðskiptavinir geta valið um að fá hraðvirkt lánshæfismat hjá Credit Check sem er samstarfsaðili lánveitanda. Viðskiptavinir greiða Credit Check fyrir að framkvæma lánshæfismat og skal það vera greitt innan 30 daga frá því að matið er framkvæmt. Með því að velja þjónustu Credit Check veitir viðskiptavinur Credit Check heimild til að sækja lánshæfismat eða áhættumat, upplýsingar úr vanskilaskrá og öðrum gagnagrunnum sem félagið hefur aðgang að. Viðskiptavinur samþykkir að slíkar upplýsingar séu notaðar við ákvörðunartöku í tengslum við lánsviðskipti, eftirlit í tengslum við slík viðskipti, boð um tiltekin kjör og í öðrum þeim tilvikum sem lánveitandi hefur lögvarða hagsmuni af notkun umræddra upplýsinga. Viðskiptavinur heimilar lánveitanda að miðla skráðu netfangi, símanúmeri og kennitölu til Credit Check vegna uppflettingar á lánshæfismati og að Credit Check geti sent tilkynningu með tölvupósti, sjá nánar hér: <http://www.credit-check.is>.“
11. Bent er á að skilmálinn sé samhljóða skilmálum kæranda sem hafi verið í gildi þegar úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 14/2014 var birtur. Því liggja ljóst fyrir að kærandi hafi ekki farið að ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 og umræddum úrskurði. Síðan segir að Neytendastofu séu veittar heimildir í 30. og 31. gr. laga nr. 33/2013 til þess að leggja annars vegar stjórnvaldssektir eða hins vegar dagsektir á lánveitendur vegna brota gegn lögnum eða ákvörðunum sem teknar hafi verið samkvæmt þeim. Við ákvörðun um það hvort lagðar verði á stjórnvaldssektir eða dagsektir sé litið til þess hvers eðlis brot sé og hvort um sjálfstæð brot sé að ræða eða viðvarandi brot. Í tilviki kæranda sé annars vegar um það að ræða að viðvarandi brot eigi sér stað þar sem lánin séu kynnt og boðin neytendum á heimasíðum 1909, Hraðpeninga og Múla en auk þess sé um að ræða sjálfstæð brot við hverja og eina lánveitingu. Að teknu tilliti til starfseminnar, þess að Neytendastofa hafi þegar lagt stjórnvaldssekt á félagið og þegar litið sé til þess að fyrirtækið hafi ekki sýnt fram á vilja til þess að fara að ákvörðun Neytendastofu, þrátt fyrir að hún hafi verið staðfest af áfrýjunarnefndinni, telji Neytendastofa, eins og málum sé háttað, nauðsynlegt að beita heimild til álagningar dagsekta. Dagsektir geti numið frá 50 þúsund krónum til 500 þúsund krónum á dag samkvæmt 2. mgr. 31. gr. laganna. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem nefnd hafi verið telji Neytendastofa hæfilegt að ákvarða að kærandi greiði 250 þúsund krónur á dag þar til farið verði að ákvörðuninni. Í samræmi við 3. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 reiknist dagsektirnar að fjórtán dögum liðnum frá dagsetningu ákvörðunarinnar.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

12. Í kæru, dags. 23. nóvember 2015, er þess aðallega krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi, en til vara að fjárhæð sektarinnar verði lækkuð verulega.
13. Kærandi byggir í fyrsta lagi á því að ekki hafi verið gætt meðalhófs við meðferð málsins, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, enda hafi Neytendastofa ekki gert tilraun til að ljúka máli kæranda með sátt á grundvelli 32. gr. laga um neytendalán. Ágreiningur kæranda og Neytendastofu, um hvað teljist valkvæð þjónusta og hvað teljist viðbótarkostnaður í tengslum við lánveitingu, sé ágreiningur sem Neytendastofa hefði hæglega getað leyst með því að skilgreina betur, ýmist í bréfasamskiptum eða með öðrum hætti, hvað teldist til valkvæðrar viðbótarþjónustu svo kærandi gæti starfað í samræmi við lagatúlkun Neytendastofu þótt hann væri ekki sammála þeirri túlkun. Af þeirri ástæðu verði að telja að hin kærða ákvörðun sé brot á meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga og fyrrgreindu ákvæði laga um neytendalán. Auk þess hafi stofnunin haft önnur úrræði til að styðjast við, sbr. 3. mgr. 29. gr. laga um neytendalán, svo sem að heimila kæranda að innheimta umrætt gjald með skilyrðum. Ákvörðun um dagsektir gangi mun lengra en nauðsynlegt hafi verið. Hafi því verið brotið gegn meðalhófsreglunni og tilskipun um neytendalán.
14. Í öðru lagi byggir kærandi á því að rannsókn Neytendastofu hafi verið ófullnægjandi og að brotið hafi verið gegn andmælarétti hans. Þannig hafi ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 m.a. snúið að hinu sænska fyrirtæki Credit Check án þess að afstaða þess félags hafi legið fyrir við málsmeðferðina. Að mati Neytendastofu sé gjald Credit Check, samkvæmt samningi milli þess fyrirtækis og neytenda, ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 33/2013, en fyrirtækinu hafi ekki verið gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í málinu. Þannig hafi Neytendastofa hvorki rannsakað málið nægjanlega vel né leyft öllum hagsmunaaðilum að njóta andmælaréttar þrátt fyrir skýra lagaskyldu þar um. Umrætt gjald renni ekki til kæranda heldur Credit Check. Að mati kæranda sé því óhjákvæmilegt annað en að Neytendastofa endurupptaki ákvörðun sína og gæti að andmælarétti Credit Check. Í það minnsta séu slíkir ágallar á málsmeðferð Neytendastofu í máli nr. 29/2013 að gæta hafi þurft að andmælarétti og rannsóknarskyldu ekki síðar en við töku ákvörðunar nr. 50/2015. Hvort áskilnaði stjórnarsýslulaga um rannsóknarskyldu stjórnvalda og andmælarétt sé fullnægt með því að áfrýjunarnefnd neytendamála uppfylli skilyrði stjórnarsýslulaga með því að rannsaka afstöðu Credit Check og leyfa því félagi að nýta andmælarétt, sinn efast kærandi um, en ljóst sé að óeðlilegt sé að taka ákvörðun um að leggja á dagsektir vegna starfsemi, sem a.m.k. tengist félaginu Credit Check, án þess að stjórnarsýslureglum hafi verið fylgt eftir og varði það ógildi ákvörðunarinnar að mati kæranda.
15. Í þriðja lagi byggir kærandi á því að fjárhæð dagsektanna sé alltof há þar sem þær nemi 250.000 krónum vegna 4.990 króna gjalds sem þar að auki renni til þriðja aðila. Ljóst sé að sektarfjárhæðin sé í engu samræmi við meint brot kæranda eða veltu, enda sé gjaldið valkvætt. Þá hafi Neytendastofa ekki sýnt fram á eða rökstutt að málefnaleg rök og mat búi að baki sektarfjárhæðinni. Neytendastofa vísi til nokkurra þátta varðandi ákvörðun dagsektanna, þ.e.a.s. starfseminnar, fyrri sektarákvörðunar og þess að kærandi hafi ekki sýnt fram á vilja til þess að fara að ákvörðun Neytendastofu. Neytendastofa fjalli hins vegar hvorki um það hvaða tillit sé tekið til

starfseminnar né rökstyðji hún þá forsendu með nokkrum hætti. Þannig sé ómögulegt fyrir kæranda að neyta andmælaréttar við þessa forsendu þar sem ekki liggi fyrir hvaða tillit hafi verið tekið til starfseminnar eða hvað þessi forsenda þýði, sem hafi verið ein af þremur forsendum þess að Neytendastofa tók ákvörðun um dagsektir og fjárhæð þeirra. Kærandi viti ekki hvaða vægi þessi forsenda hafi haft í ákvörðun Neytendastofu og geti því ekki gert sérstaka kröfu um lækkun sektarfjárhæðarinnar vegna þessa. Leiði þessi annmarki á ákvörðun Neytendastofu til þess að hana beri að ógilda. Þá sé óljóst hvernig kærandi eigi að sýna fram á vilja til að fara eftir ákvörðun Neytendastofu. Fyrir liggi að Neytendastofa hafi ekki gert reka að því að kanna huglæga afstöðu kæranda til málsins. Þá sé þessi forsenda Neytendastofu ekki útskýrð nánar eða rökstudd.

16. Kærandi bendir í þessu samhengi á að fjárhæð sektarinnar hafi engin varnaðaráhrif heldur muni gera kæranda óstarfhæfan. Þetta sé í ósamræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga. Stjórnvaldssektir séu sama eðlis og aðrar refsingar og tilgangurinn sé hinn sami, þ.e.a.s. að hafa almenn og sérstök varnaðaráhrif. Refsiheimildir stjórnvaldssekta þurfi því, líkt og aðrar refsheimildir, að vera lögbundnar, skýrar og ótvíræðar. Af því leiði að refsinaemi verknaðar megi ekki vera undir því komið að stjórnvaldið geti sjálft framkallað brot með því að senda út óljósar beiðnir til kæranda og beitt svo stjórnvaldssektum líki því ekki svör kæranda. Hér sé um efnislegan og lagalegan ágreining að ræða og því brot á meðalhófi að beita sektum.
17. Í fjórða lagi byggir kærandi á því að Neytendastofa hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga, sbr. 10. gr. laganna. Ekki hafi verið kannað hversu margir viðskiptavinir kæranda hafi nýtt sér þjónustu Credit Check og greitt fyrir hana. Þá hafi ekki verið rannsakað hvaða áhrif umræddar sektir hafi á hagsmuni og fyrirætlanir kæranda. Sektarfjárhæðin sé of há og í engu samræmi við fjárhæð umrædds gjalds, umfang starfseminnar og veltu félagsins. Vönduð málsmeðferð sé almennt talin forsenda þess að mál verði nægjanlega upplýst og að þar með skapist nauðsynlegur grundvöllur þess að unnt verði að taka rétta og málefnalega ákvörðun. Slíkt hafi ekki verið fyrir hendi við ákvörðun Neytendastofu.
18. Kærandi byggir á því í fimmta lagi að Neytendastofa hafi brotið gegn andmælarétti kæranda, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga. Bendir kærandi í því sambandi á að í ákvörðun Neytendastofu sé á því byggt að málið varði „viðvarandi brot“ í starfsemi kæranda þar sem „lánin eru kynnt og boðin neytendum á heimasíðum“ kæranda en „auk þess er um að ræða sjálfstæð brot við hverja og eina lánveitingu“. Telji kærandi að með þessu sé fullyrt að um sjálfstætt brot við hverja og eina lánveitingu hafi verið að ræða án þess að rannsaka fjölda þeirra. Ekki hafi verið rætt við kæranda áður en ákvörðunin hafi verið tekin og hafi þar af leiðandi verið brotið gegn andmælarétti hans. Augljóst sé að Neytendastofa hafi ekki tekið tillit til starfseminnar þótt það hafi verið forsenda í ákvörðuninni, þar sem engra upplýsinga hafi verið aflað um starfsemina. Telja verði það hættulegt fordæmi ef Neytendastofa verði ekki að taka neitt tillit til umfangs starfsemi, fjölda lánveitinga, fjárhæð lánveitinga eða annarra þátta í starfsemi kæranda áður en tekin sé ákvörðun. Kjarni þessa sjónarmiðs kæranda sé að ekki verði tekin ákvörðun um réttarstöðu aðila fyrr en öllum málsaðilum hafi verið gefinn kostur á því að kynna sér þau málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggir á og tjá sig um málið. Það hafi ekki verið gert og í raun ekki gerð tilraun til að fara að ákvæðum stjórnarsýslulaga.

19. Í sjötta lagi bendir kærandi á að samkvæmt 23. gr. tilskipunar um neytendalán, sbr. 35. gr. laga um neytendalán, skuli sektir byggja á meðalhófi. Neytendastofa hafi ekki virt meðalhófsreglu við töku ákvörðunar um dagsektir.
20. Í sjöunda lagi bendir kærandi á að fjárhæð sektarinnar sé sú sama og í máli nr. 3/2015 fyrir áfrýjunarnefndinni. Það mál varði aðra aðila en um ræði í hinni kærðu ákvörðun, en um samkeppnisaðila kæranda sé að ræða. Kærandi þekki ekki til umfangs eða veltu þeirra aðila eða hversu mörg sjálfstæð brot sé um að ræða í því máli. Á hinn bóginn sé útilokað að aðstæður séu þær sömu og í máli kæranda. Það liggi því beinast við að Neytendastofa hafi ekki tekið ákvörðun miðað við hvern og einn aðila, heldur annað hvort látið sömu ákvörðun yfir kæranda ganga og í máli nr. 3/2015 eða tekið almenna ákvörðun, þrátt fyrir rökstuðninginn sem sé að finna í hinni kærðu ákvörðun um að sekt vegna brots á 26. gr. laga nr. 33/2013 nemi einfaldlega 250.000 krónum. Ljóst sé að ekkert tillit hafi verið tekið til kæranda, mál hans hafi ekki verið rannsakað og hann hafi ekki notið andmælaréttar. Þvert á móti hafi önnur ákvörðun um aðra aðila verið látin gilda um hann einnig. Með hliðsjón af því að um sé að ræða sömu fjárhæð þótt ekki sé um sömu aðila að ræða eða sama umfang viðkomandi starfsemi verði ekki hjá því komist að ógilda ákvörðun Neytendastofu. Útilokað sé að komast að þeirri niðurstöðu að um sé að ræða sjálfstæða ákvörðun er varði kæranda, þar sem tekið hafi verið tillit til umfangs starfsemi hans, þar sem fjárhæðin sé nákvæmlega sú sama og hjá samkeppnisaðila hans.
21. Með bréfi, dags. 3. desember 2015, óskaði áfrýjunarnefndin eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Í greinargerð stofnunarinnar, dags. 18. desember 2015, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Þar er tekið fram að engin skylda hvíli á stofnuninni að ljúka málum með sátt þótt heimild sé til slíkra málaloka. Því sé hafnað að málið hafi ekki verið nægjanlega rannsakað þótt ekki hafi verið leitað afstöðu Credit Check, enda hafi hin kærða ákvörðun ekki beinst að því fyrirtæki og kæranda verið gefinn kostur á að koma á framfæri andmælum. Stofnunin hafni því einnig að sektarfjárhæðin sé of há eða reist á ómálefnalegum sjónarmiðum. Við ákvörðun sektarfjárhæðarinnar hafi verið litið til alvarleika brotsins, þar sem um sé að ræða skýrt brot gegn ákvæðum laga nr. 33/2013 sem og ákvörðunum Neytendastofu og áfrýjunarnefndarinnar. Þá hafi verið litið til þess að 1909, Múla og Hraðpeningar hafi ekki gert breytingar á skilmálum eða upplýsingum á vefsíðum sínum í takt við úrlausnir neytendafyrivalda. Sýnt hafi verið að álagning stjórnvaldssektar að fjárhæð 750.000 krónur hafi ekki dugað til að knýja fram lögmæta háttsemi hjá kæranda. Því hafi Neytendastofa talið þörf á að leggja dagsektir á félagið. Í þeim lögum sé ekki kveðið á um það hvað skuli lagt til grundvallar við mat á fjárhæð sekta. Því hafi stofnunin byggt sektarákvarðanir á framangreindum sjónarmiðum, sem séu málefnaleg, auk þess sem litið hafi verið til sektarákvarðana í sambærilegum málum. Þá verði, að teknu tilliti til framangreindra þátta og þess sektarramma sem Neytendastofu sé ákveðinn, þ.e.a.s. 50.000 til 500.000 krónur, að telja 250.000 króna dagsektir hæfilega ákveðnar.
22. Þeirri málsástæðu kæranda, að óljóst sé hvað átt sé við um vilja kæranda til að fara að ákvörðun Neytendastofu, sé hafnað. Kærandi hafi ekki brugðist við fyrri ákvörðun stofnunarinnar. Þá sé því hafnað að Neytendastofa hafi framkallað brot með því að senda út óljósar beiðnir. Fyrir liggi að

kærandi hafi ekki sinnt fyrir mælum um að fara að banninu sem ákveðið hafi verið með ákvörðun Neytendastofu og úrskurði áfrýjunarnefndarinnar og ekki nýtt andmælarétt sinn.

23. Enn fremur sé því hafnað að málið hafi ekki verið nægjanlega rannsakað, enda hafi legið fyrir að kærandi hafi ekki breytt skilmálum sínum til samræmis við ákvörðun Neytendastofu og úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Þá komi fram í hinni kærðu ákvörðun að fjárhæð hafi ekki miðast við einstök brot heldur hafi verið ákveðið að leggja frekar á dagsektir til að knýja fram lögmætt ástand. Engin rök séu fyrir því að ekki hafi verið litið til aðstæðna í málinu við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Eins og gefi að skilja hafi, við ákvörðun dagsekta, ekki verið hægt að líta til sjónarmiða kæranda þar sem þau hafi ekki komið fram við meðferð málsins. Að teknu tilliti til þess að atvik hafi verið sambærileg og í ákvörðun Neytendastofu nr. 3/2015, svo og jafnræðisreglunnar, hafi verið lagðar á sambærilegar dagsektir og gert hafi verið í umræddri ákvörðun.
24. Með bréfi, dags. 7. janúar 2016, var kæranda gefinn kostur á að taka afstöðu til umsagnar Neytendastofu. Það gerði hann með bréfi, dags. 11. febrúar 2016. Þar kemur fram að í umsögn Neytendastofu vegna meðferðar Alþingis á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 33/2013 hafi Neytendastofa tekið fyrirfram neikvæða afstöðu gegn kæranda. Stofnunin sé því vanhæf til að fjalla um mál kæranda eins og gert sé í hinni kærðu ákvörðun. Í því sambandi sé bent á 6. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, enda hafi sömu starfsmenn ritað undir umsögnina og tóku ákvörðun í máli kæranda. Við mat á hæfi starfsmannanna verði einnig að taka tillit til þess hve neikvæðum augum starfsemi kæranda hafi verið litið í allri meðferð frumvarpsins og umræðum um það. Augljóst sé að afstaða Neytendastofu, umsögn og ákvörðun hafi mótast af þeirri framsetningu.
25. Í bréfi kæranda kemur síðan fram að fjárhæð dagsektanna sé með öllu órökstudd. Útilokað sé að sjá hvaða málefnalegu rök hafi legið að baki fjárhæðinni. Vísað sé til sambærilegra mála án þess að hægt sé að sjá með hvaða hætti Neytendastofa hafi kannað umfang starfsemi eða rekstur kæranda samanborið við sambærilega starfsemi. Neytendastofa verði að taka tillit til umfangs meintra brota, fjölda þeirra og tíðni, auk annarra þátta. Stofnunin hafi ekki aflað upplýsinga um umfang meintra brota heldur tekið ákvörðun um sektarfjárhæð á grundvelli annarra óljósra sjónarmiða. Hún hafi því ekki sýnt fram á að dagsektirnar séu í réttu hlutfalli við brotið svo sem áskilið sé samkvæmt 23. gr. tilskipunar um neytendalán, sbr. 35. gr. laga nr. 33/2013.

NIÐURSTAÐA

26. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á ákvörðun Neytendastofu nr. 50/2015 frá 10. nóvember 2015, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 og úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 14/2014. Í umræddum úrskurði áfrýjunarnefndarinnar var staðfest sú ákvörðun Neytendastofu að kærandi hefði, með lánveitingum undir merkjum Hraðpeninga, 1909 og Múla, brotið gegn 21. gr. laga nr. 33/2013 og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 með því að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá var staðfest sú ákvörðun stofnunarinnar að kærendur hefðu brotið gegn 26. gr. laganna með því að innheimta kostnað af

lánnum sem næmi 2.036,6% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Var kæranda bannað að undanskilja kostnað af framkvæmd lánshæfismats við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar, auk þess sem honum var bannað að innheimta hærri kostnað af lánnum sínum en næmi 50% árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Þá var staðfest sú ákvörðun Neytendastofu að leggja stjórnvaldssekt að fjárhæð 750.000 krónur á kæranda.

27. Í hinni kærðu ákvörðun komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði ekki breytt starfsemi sinni í samræmi við fyrrgreindar úrlausnir. Var kæranda gert að fara að umræddum úrlausnum en greiða ella dagsektir að fjárhæð 250.000 krónur á dag.
28. Af hálfu kæranda er því haldið fram að Neytendastofa, og þeir starfsmenn stofnunarinnar sem tóku hina kærðu ákvörðun, hafi verið vanhæf til tóku hennar samkvæmt 6. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Vísar kærandi í því sambandi til umsagnar Neytendastofu vegna meðferðar Alþingis á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 33/2013, þar sem fram hafi komið neikvæð afstaða stofnunarinnar í garð kæranda. Kærandi hélt sama sjónarmiði fram vegna meðferðar máls nr. 14/2014 fyrir áfrýjunarnefndinni. Með vísan til forsendna þess úrskurðar verður hvorki fallist á að Neytendastofa né þeir starfsmenn sem tóku hina kærðu ákvörðun hafi verið vanhæf til að taka hina kærðu ákvörðun.
29. Kærandi telur að það samrýmist ekki reglum um meðalhóf að Neytendastofa hafi gripið til þess úrræðis að leggja á hann dagsektir, enda hafi stofnuninni borið að grípa til vægari úrræða. Stofnuninni hafi borið að bjóða kæranda að ljúka málinu með sátt svo sem heimilt sé samkvæmt 32. gr. laga nr. 33/2013 eða heimila honum að leggja gjaldið á með skilyrðum. Í þessu sambandi bendir áfrýjunarnefndin á að þrátt fyrir að lögð hafi verið stjórnvaldssekt á kæranda með ákvörðun Neytendastofu nr. 29/2014 og úrskurði áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 14/2014 kaus Neytendastofa, í þeirri ákvörðun sem nú er til skoðunar, að beita kæranda dagsektum til þess að knýja á um eftirfylgni við fyrrgreindar úrlausnir og ákvæði laga nr. 33/2012 í stað þess að hegna honum með stjórnvaldssekt, svo sem stofnuninni hefði verið í lófa lagið að gera. Stofnunin valdi þannig viðurhlutaminna úrræði og lá ljóst fyrir, öfugt við þá aðstöðu sem uppi hefði verið hefði stofnunin lagt á kæranda stjórnvaldssekt, að hann gat komið sér hjá greiðslu dagsektanna með því að fara að ákvörðuninni.
30. Þá bar Neytendastofu ekki að sættast við kæranda svo sem henni er heimilt að gera samkvæmt 32. gr. laga nr. 33/2013, enda hafði kærandi engan vilja sýnt til að breyta hegðun sinni. Þvert á móti hélt hann uppteknum hætti þrátt fyrir að fyrir lægi samkvæmt fyrrgreindum úrlausnum að háttsemi hans fæli í sér brot gegn lögum nr. 33/2013. Enn fremur verður ekki fallist á að Neytendastofa hefði átt að heimila kæranda að leggja á umrætt gjald með skilyrðum, svo sem haldið er fram af hans hálfu, enda vandséð hvernig stofnunin hefði átt að geta samþykkt háttsemi sem braut í bága við ákvæði laga nr. 33/2013. Loks bar stofnuninni ekki að hafa frumkvæði að því að leiðbeina kæranda frekar um það hvernig hann gæti hagað starfsemi sinni þannig að samrýmdist lögum nr. 33/2013 umfram það sem þegar hafði komið fram í ákvörðun stofnunarinnar og úrskurði áfrýjunarnefndarinnar. Verður af þessum sökum ekki talið að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga með því að beita kæranda dagsektum

31. Kærandi telur að við ákvörðun fjárhæðar dagsektanna hafi Neytendastofa hvorki veitt honum andmælarétt né rannsakað málið nægjanlega. Þá bendir kærandi á ýmis atriði sem hann telur að bendi til þess að ákvörðun sektarinnar hafi byggt á ómálefnalegum eða óljósum sjónarmiðum. Dagsektir eru þvingunarúrræði sem að meginstefnu til er beitt til að þrýsta á málsaðila til að sýna af sér tiltekna athöfn. Í tilviki kæranda var markmið þvingunarúrræðisins að fá kæranda til að láta af ólögmati háttsemi sem fjallað hafði verið um í ákvörðun Neytendastofu og úrskurði áfrýjunarnefndarinnar eftir að rannsókn hafði farið fram og kærandi fengið tækifæri til að tjá sig. Þegar af þessari ástæðu var hvorki ástæða til að rannsaka sérstaklega þá þætti sem vikið er að í kæru, er varða umfang ólögmatrar starfsemi kæranda, né veita honum sérstaklega tækifæri á að koma á framfæri sjónarmiðum um fjárhæð sektar. Að öðru leyti veitti Neytendastofa kæranda tækifæri á að koma á framfæri andmælum í tilefni af rannsókn stofnunarinnar á því hvort hann hefði breytt starfsemi sinni til samræmis við úrskurð áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 14/2014. Með vísan til alls framangreinds er ekki ástæða til að ógilda ákvörðun Neytendastofu vegna þess hvernig meðferð málsins var háttað af hálfu Neytendastofu.
32. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. laga nr. 33/2013 geta dagsektir samkvæmt lögunum numið frá 50.000-500.000 krónum á dag. Við mat á ákvörðun dagsektanna verður að líta til þess að kæranda hefur þegar verið gerð stjórnvaldssekt vegna þeirra brota sem fjallað er um í hinni kærðu ákvörðun, auk þess sem brot hans eru alvarleg að því leyti að hann hefur hvoru tveggja reiknað árlegra hlutfallstölu kostnaðar rangt og innheimt af neytendum hærri lántökukostnað en heimilt er. Með vísan til þessa verður ákvörðun Neytendastofu staðfest.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Halldóra Þorsteinsdóttir

Áslaug Árnadóttir

Egill Heiðar Gíslason