

## ÚRSKURÐUR ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

---

### MÁL NR. 3/2015

Kæra Kredia ehf. og Smálána ehf. á ákvörðun Neytendastofu 27. janúar 2015.

1. Þann 24. júlí 2015 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 3/2015: Kæra Kredia ehf. og Smálána ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 3/2015 frá 27. janúar 2015. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kæru, dags. 10. febrúar 2015, hafa kærendur kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 3/2015 frá 27. janúar 2015. Í hinni kærðu ákvörðun var komist að þeirri niðurstöðu að kærendur hefðu brotið gegn 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, og ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014 frá 2. júní 2014. Þá var kveðið á um að kærendur skyldu innan fjórtán daga fara að fyrrnefndri ákvörðun Neytendastofu. Yrði það ekki gert skyldu kærendur, hvor um sig, greiða dagsekt að fjárhæð 250.000 krónur á dag þar til farið hefði verið að ákvörðuninni.
2. Kæruheimild er í 3. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu nr. 62/2005.

### MÁLAVEXTIR

3. Með ákvörðun Neytendastofu 2. júní 2014 nr. 28/2014 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að kærendur hefðu 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 vegna svokallaðra smálána og að félögin hefðu brotið gegn 26. gr. laga nr. 33/2013 með því að innheimta kostnað af lánum sem færi umfram það hámark sem getið er um í ákvæðinu. Kom ákvörðunin meðal annars til af svokallaðri flýtiafgreiðslu kæranda, sem viðskiptavinum þeirra stóð til boða, án þess að tekið væri tillit til þóknunar vegna hennar við útreikning á heildarlántökukostnaði láns. Með vísan til 3. mgr. 29. gr. laganna var kærendum bannað að undanskilja umræddan kostnað við útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar auk þess sem félögunum var bannað að innheimta kostnað sem gæfi hærri árlega hlutfallstölu kostnaðar en sem næmi 50% að viðbættum stýrivöxtum. Þá var lögð 250.000 króna stjórnvaldssekt á hvort félagið. Umrædd ákvörðun var kærð til áfrýjunarnefndar neytendamála með kæru, dags. 27. júní 2014, og með úrskurði nefndarinnar 21. nóvember 2014 í máli nr. 13/2014 var ákvörðunin staðfest.

4. Með bréfi Neytendastofu, dags. 2. desember 2014, gaf stofnunin kærendum kost á að koma að skýringum eða athugasemdum áður en tekin yrði ákvörðun um sektir á grundvelli fyrrnefndrar ákvörðunar þar sem félögin virtust ekki hafa breytt háttsemi sinni í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar. Í bréfi Neytendastofu er rakið að við skoðun Neytendastofu á heimasíðum kæranda 2. desember 2014 hafi komið í ljós að kynningu, uppsetningu eða kostnaði við framboðin lán hafi í engu verið breytt til samræmis við ákvörðun Neytendastofu og úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála. Kærendur hafi jafnframt gefið út samhljóða opinbera yfirlýsingu þar sem fram komi að þeir muni ekki una niðurstöðu málsins og leita réttar síns fyrir dómstólum. Samkvæmt 7. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 fresti málshöfðun hvorki gildistöku úrskurðar áfrýjunarnefndar né heimild til aðfarar. Neytendastofa telji ekki forsendur til þess að fresta frekari aðgerðum stofnunarinnar til þess að farið verði að ákvörðun hennar nr. 28/2014 og úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála þrátt fyrir yfirlýsingu kæranda.
5. Svar kæranda barst með bréfi, dags. 8. desember 2014. Í bréfinu segir að félögin ítreki fyrri bréf sín til Neytendastofu og áfrýjunarnefndar neytendamála og telji að sá skilningur sem Neytendastofa og áfrýjunarnefnd leggja til grundvallar sé á misskilningi byggður og því efnislega rangur. Að mati kæranda sé ljóst að flýtiafgreiðslan sem um ræði teljist viðbótarþjónusta þar sem lántakendur geti fengið lán sín afgreidd án hennar og í ljósi þess að flýtiafgreiðslan sé neytendum valkvæð teljist hún ekki hluti af heildarlántökukostnaði og sé þar með ekki hluti árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Svo virðist sem áfrýjunarnefndin hafi lagt til grundvallar úrskurði sínum útprentun á heimasíðu annars kæranda, Kredia ehf., um að umrædd flýtiþjónusta sé tilkomin vegna forgangsafgreiðslu við mat á láns hæfi en í forsendum úrskurðarins segi: „Á hinn bóginn verður ekki fallist á með kærendum að það sé rangt hjá Neytendastofu að kærendur taki gjald fyrir framkvæmd láns hæfismats. Ljóst er af útprentun af heimasíðu kæranda Kredia ehf., sem lögð var til grundvallar hinni kærðu ákvörðun, að umrædd flýtiþjónusta er til komin vegna „forgangsafgreiðslu við mat á láns hæfi og afgreiðslu lánsins að öðru leyti“.
6. Telji kærendur að áfrýjunarnefndin hafi lagt rangar forsendur til grundvallar ákvörðun sinni og sé úrskurðurinn því á misskilningi byggður. Það sé rangt að kærendur innheimti flýtigjald fyrir framkvæmd láns hæfismats. Kærendur hafi ekki haft í hyggju að brjóta gegn ákvæðum neytendalaga eða hagsmunum neytenda á neinn hátt og hafi þessum misskilningi verið eytt enda hafi félögin, í kjölfar úrskurðarins, breytt skilmálum sínum og tekið af allan vafa að umrætt flýtiþjónustugjald sé valkvætt og í engum tengslum við framkvæmd láns hæfismats. Nánar um þetta megi sjá á heimasíðu kredia.is sem og meðfylgjandi skilmálum. Í skilmálunum, sem aðgengilegir séu á vefsíðunni, komi m.a. fram að: „Afgreiðslutími lánsúmsókna er að minnsta kosti sex dagar. Flýtiþjónusta lánveitanda felur í sér viðbótarþjónustu um flýtiafgreiðslu þannig að umbeðin lánsfjárhæð verður millifærð inn á reikning viðskiptavinar innan klukkustundar frá því lánsúmsókn berst, að undangengnu láns hæfismati skv. 10. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán. Með því að velja flýtiþjónustu

lánveitanda óskar viðskiptavinur eftir forgangsafrgreiðslu við afhendingu lánsins. Sérstök athygli er vakin á því að þjónustan er valkvæð. Fjárhæð kostnaðar vegna flýtiþjónustu birtist í verðskrá."

7. Þá komi fram á heimasíðu kredia.is undir liðum um spurningar og svör: „Flýtiþjónusta Kredia er forgangsafrgreiðsla á láni. Í stað þess að bíða í að minnsta kosti 9 daga eftir að lán sé afgreitt, er millifærslan framkvæmd innan við klukkustund frá því sótt er um lánið. Með því að velja flýtiþjónustu Kredia óskar viðskiptavinur eftir forgangsafrgreiðslu við afhendingu lánsins. Flýtiþjónusta Kredia er viðbótarþjónusta um flýtiafrgreiðslu þannig að umbeðin lánsfjárhæð verður millifærð inn á reikning viðskiptavinar innan klukkustundar frá því lánsúmsókn berst, að undangengnu lánsþæfismati skv. 10. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán. Sérstök athygli er vakin á því að þjónustan er valkvæð og kostar hún kr. 5.500. Kostnaður vegna flýtiþjónustu hefur sama gjalddaga og lánið.“
8. Með vísan til þessara breytinga komi skýrt fram að flýtigjaldið hafi einungis áhrif á almenna afrgreiðslu lána. Gjaldið sé ekki með nokkrum hætti í tengslum við framkvæmd lánsþæfismats. Því til viðbótar sé engum vafa undirorpið að lántakendur hafi valkosti um hvort þeir nýti sér flýtiþjónustuna eða ekki. Höfuðmáli skipti að viðbótarþjónustan sé valkvæð og lántakandi sé ekki skyldugur til þess að nýta sér hana og þar með greiða fyrir hana gjald í því skyni að fá lánsúmsókn sína afrgreidda. Þessum misskilningi hafi nú verið eytt. Þegar af þessum sökum sé því ekkert tilefni lengur til álagningar dagsektar, enda innheimti félögin ekki flýtiþjónustugjald vegna vinnslu lánsþæfismats líkt og áfrýjunarnefnd hafi komist að niðurstöðu um. Telji félögin því að starfsaðferðir þeirra séu í fullu samræmi við lög nr. 33/2013 og niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar.
9. Þrátt fyrir framangreint vilji félögin sérstaklega benda á að framangreindar upplýsingar, sem hafi mátt finna á heimasíðu Kredia og áfrýjunarnefnd byggja niðurstöðu sína á, hafi ekki verið að finna á heimasíðu kærans Smálána ehf. Það sæti því nokkurri furðu að ákvörðun í máli Smálána ehf. skuli byggð á upplýsingum sem einungis hafi komið fram á heimasíðu Kredia ehf. Verði ekki hjá því komist að finna að þessari málsmeðferð. Líkt og fram hafi komið hafi félögin gefið út samhljóða yfirlýsingu um að þau séu ósammála úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála. Af þeim sökum og þrátt fyrir framangreindar breytingar á skilmálum sínum, ætli félögin að bera ágreininginn undir dómstóla í því skyni að fá ákvörðun Neytendastofu fellda úr gildi. Þar sem fyrir liggja að dómstólar muni þurfa að skera úr um lögmæti flýtiþjónustugjaldsins telji kærndur afar þungbært, auk þess sem það stríði gegn reglum um meðalhóf, að leggja dagsektir á félögin á meðan dómstólar skeri úr um ágreininginn.
10. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 11. desember 2014, er vísað til þess að sú breyting sem gerð hafi verið á skilmálum þjónustu félaganna og vitnað sé til í bréfi þeirra hafi ekki áhrif á þá niðurstöðu Neytendastofu að flýtigjald teljist ekki til viðbótarþjónustu, sbr. það sem segi í

niðurstöðukafla ákvörðunar nr. 28/2014: „[...] mat stofnunarinnar að til þess að um viðbótarþjónustu sé að ræða þarf að koma til einhver önnur þjónustu til viðbótar við lánveitinguna eða framkvæmd hennar.“ Á það sé jafnframt bent að í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, Guidelines on the application of Directive 2008/48/EC (Consumer Credit Directive) in relation to cost and the Annual Percentade Rate of charge (SWD(2012) 123 final), segi í umfjöllun um heildarlántökukostnað að í tengslum við skilgreiningu heildarlántökukostnaðar skuli haft í huga að umsýslugjöld, t.d. við undirbúning láns eða skoðun og veitingu lánsheimildar teljist til heildarlántökukostnaðar: „The total cost of credit comprises all the range of costs that the consumer has to pay in order to access the credit or to use it, which are known (or ascertainable) by the creditor, except for national costs. These include, for example, interest charges, taxes and commission arising from the credit agreement (as opposed to a service or goods tax, for example), credit intermediation fees payable by the consumer (see Article 218c)), administrative fees (e.g. loan preparation or examination and authorisation of the credit), membership fees, costs for providing account statements or for postage.“

11. Ofangreint styðji það sem áður hafi komið fram í ákvörðun stofnunarinnar um að kostnaður tengdur lánveitingu eða framkvæmd lánveitingar, m.a. hversu hratt lánveiting fari fram, teljist hluti af heildarlántökukostnaði en feli ekki í sér viðbótarþjónustu. Því sé það óbreytt afstaða stofnunarinnar að ekki hafi áhrif á útreikning heildarlántökukostnaðar eða árlegrar hlutfallstölu kostnaðar hvort umrætt flýtgjald sé valkvætt eður ei. Samkvæmt 26. gr. laga nr. 33/2013 megi árleg hlutfallstala kostnaðar ekki nema meiru en 50% að viðbættum stýrivöxtum. Í 21. gr. laganna, sem og reglugerð nr. 965/2013, sé fjallað um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Ákvæði 1. mgr. 21. gr. hljóði svo: „Árleg hlutfallstala kostnaðar er það vaxtaígildi sem jafnar núvirði af greiðsluskuldbindingum lánveitanda annars vegar og neytanda hins vegar samkvæmt lánsamningi þeirra. Árlegri hlutfallstölu kostnaðar skal lýst sem árlegu hlutfalli af heildarfjárhæð sem neytandi greiðir. Skal hún reiknuð út í samræmi við stærðfræðilíkan sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð sem ráðherra setur.“
12. Þá er í bréfi Neytendastofu rakið að í 4. mgr. 21. gr. laganna segi að við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar skuli ákvarða heildarlántökukostnað neytanda sem samkvæmt orðskýringu g. liðar 1. mgr. 5. gr. sé: „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 viðbótarsamning til að lánið fáið eða til að fá það með auglýstum skilmálum og kjörum.“ Með hliðsjón af efni bréfs kæranda virðist sem tilgreindar orðalagsbreytingar hafi verið gerðar á skilmálum fyrirtækjanna í þeim tilgangi að sniðganga ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014, sem staðfest hafi verið af áfrýjunarnefnd neytendamála. Að svo komnu máli og með hliðsjón af bréfi kæranda og upplýsingum á heimasíðum

félaganna telji Neytendastofa flýtiþjónustuna ekki vera til þess fallna að vera viðbótarþjónustu. Telji Neytendastofa tilefni til þess að tekin verði ákvörðun er lúti að hinum breyttu skilmálum kæranda. Sé kærendum gefinn kostur á að koma að skýringum eða athugasemdum sínum við það hvers vegna flýtigjald sé ekki reiknað út sem hluti af árlegri hlutfallstölu kostnaðar áður en tekin verði ákvörðun á grundvelli IX. kafla laga nr. 33/2013.

13. Svar kæranda barst með bréfi, dags. 22. desember 2014, þar sem ítrekaðar eru athugasemdir og mótmæli sem áður hafi komið fram. Þá segir að kærundur undri sig á þeirri afstöðu Neytendastofu að breytingar á skilmálum hafi ekki áhrif á þá afstöðu Neytendastofu að flýtigjald teljist ekki til viðbótarþjónustu. Fyrir liggir í málinu að gjaldtaka félaganna vegna flýtiþjónustu sé neytandanum fullkomlega valkvæð. Þannig geti neytandinn ákveðið að velja ekki flýtiþjónustu og þannig komist hjá greiðslu gjaldsins. Augljóslega skipti það máli þegar metið sé hvort kostnaður vegna þess háttar þjónustu teljist til heildarlántökukostnaðar. Í skilgreiningu hugtaksins í 5. gr. laga nr. 33/2013 sé skýrt tekið fram að kostnaður vegna þjónustu sem neytandanum sé ekki skylt að kaupa, teljist ekki til heildarlántökukostnaðar. Kærundur bendi á að þjónustan sé bæði valkvæð auk þess sem hún feli í sér viðbót við hefðbundna þjónustu félaganna. Það skipti máli, að mati félaganna, að bæði þessi atriði séu til staðar.
14. Í bréfi Neytendastofu sé vísað til þess að ekki sé um viðbótarþjónustu að ræða þar sem flýtiþjónustan feli ekki í sér aðra þjónustu til viðbótar við lánveitinguna eða framkvæmd hennar. Kærundur bendi hins vegar á að slíkt sé ekki forsenda fyrir niðurstöðu áfrýjunarnefndar, sem liggir fyrir í málinu. Séu forsendur nefndarinnar skoðaðar þá blasi við að ákvörðun nefndarinnar byggist á því að flýtigjaldið sé í tengslum við gerð lánshæfismats. Þannig segi í úrskurði nefndarinnar: „Gjald það er mál þetta lýtur að er til komið vegna flýtimeðferðar á afgreiðslu láns og gerðar lánshæfismats sem kærendum er skylt að framkvæma áður en samningur um neytendalán er gerður“. Áfrýjunarnefnd hafi komist að þeirri niðurstöðu að flýtiafgreiðsla við gerð lánshæfismats, sem skylda sé að framkvæma, geti ekki talist til viðbótarþjónustu í skilningi laganna, hvort sem hún sé valkvæð eða ekki. Undir það megi taka.
15. Þess vegna árétti kærundur að flýtiafgreiðsla þeirra og gjaldtaka fyrir hana sé ekki í tengslum við gerð lánshæfismats. Skilmálar félaganna og upplýsingar á heimasíðum þeirra hafi verið lagfærðar í því skyni að árétta þetta atriði og taka þannig af allan vafa. Af þessari ástæðu skorti lagaskilyrði til að leggja dagsektir á kærundur. Tilvísanir Neytendastofu til skýrslu Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins séu málinu óviðkomandi og geti aldrei komið til skoðunar við úrlausn þess. Í fyrsta lagi komi skýrt fram í inngangi skýrslunnar að um sé að ræða vinnuskjal starfsmanna stofnunarinnar, sem unnið sé í upplýsingaskyni. Þannig segi í upphafi skýrslunnar: „This document is a European Commission staff working document for information purposes. It does not represent an official position of the Commission on this

issue, nor does it anticipate such a position.“ Þetta atriði þarfnist ekki frekari skýringa. Í öðru lagi sé hvergi vikið að hinni valkvæðu viðbótarþjónustu í tilvitnuðum texta skýrslunnar, heldur sé einungis verið að fjalla almennt um skilgreininguna á heildarlántökukostnaði. Engum orðum sé varið í undantekninguna, sem þó skipti höfuðmáli við úrlausn fyrirbyggjandi ágreinings. Í þriðja lagi geti framangreind skýrsla aldrei notið stöðu lögskýringargagns við úrlausn málsins, líkt og Neytendastofa byggði á í bréfi sínu. Eins og að framan greini sé um einfalda vinnuskýrslu að ræða sem hafi enga formlega þýðingu við túlkun löggjafarinnar, auk þess sem ekki sé hægt að vísa til hennar við skýringu á íslenskum lögum. Skýrslan sé ekki hluti af íslenskum rétti heldur hluti af þeim lögskýringargögnum sem legið hafi til grundvallar við samningu frumvarps laga nr. 33/2013. Hafi skýrslunni verið ætlað að hafa vægi við skýringu laganna hefði löggjafinn vísað sérstaklega til þess.

16. Hin valkvæða viðbótarþjónusta kæranda snúi ekki að framkvæmd lánsþáttfæðis. Kærendur byggði á því að efnisleg afstaða hafi ekki verið tekin til þess í málinu hvort flýtiþjónusta félaganna teljist til viðbótarþjónustu í skilningi laganna. Einungis hafi verið tekin afstaða til þessa atriðis á þeim grundvelli að flýtiþjónustan feli í sér framkvæmd eða afgreiðslu á lánsþáttfæðis, með einum eða öðrum hætti. Áður en ákvörðun um dagsektir sé tekin sé nauðsynlegt að taka efnislega afstöðu til þess hvort flýtiþjónustan teljist til viðbótarþjónustu í skilningi laganna, ef fyrir liggja að hún sé í engum tengslum við framkvæmd lánsþáttfæðis. Ekki sé hægt að taka afstöðu til dagsekta fyrir en slík niðurstaða liggja fyrir.

### **ÁKVÖRDUN NEYTENDASTOFU**

17. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er rakið að til álita komi hvort kærendur hafi „brotið gegn ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014 og úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 13/2014“ með innheimtu flýtigjalds af smálánum sem fyrirtækin bjóða neytendum. Af hálfu kæranda sé byggt á því að misskilnings hafi gætt í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála en skilmálar þjónustu fyrirtækjanna hafi verið gerðir enn skýrari til þess að leiðrétta þann misskilning. Flýtiafgreiðslan sé neytendum valkvæð og sé viðbót við hefðbundna þjónustu félaganna. Kostnaður vegna hennar komi því ekki til álita við ákvörðun heildarlántökukostnaðar eða útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Gjaldið sé ekki í nokkrum tengslum við framkvæmd lánsþáttfæðisins. Undir það megi taka með áfrýjunarnefnd að flýtiafgreiðsla við gerð lánsþáttfæðis sem skylda sé að framkvæma, hvort sem hún sé valkvæð eða ekki, geti ekki talist til viðbótarþjónustu í skilningi laganna. Þá hafni kærendur því að skýrsla Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins geti notið stöðu lögskýringargagns.
18. Í niðurstöðukaflanum er bent á að samkvæmt g. lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013 komi viðbótarþjónusta, sem neytanda sé ekki skylt að gera samning um, ekki til álita við ákvörðun heildarlántökukostnaðar og hafi þar með heldur ekki áhrif á útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sbr. 4. mgr. 21. gr. laganna. Kærendur hafi lagt á það mikla áherslu að flýtiþjónusta

sé valkvæð og því falli kostnaður hennar undir ofangreinda undanþágu. Af hálfu Neytendastofu hafi því ekki verið haldið fram að þjónustan sé neytendum ekki valkvæð þegar lán sé tekið en orðalag umræddrar undanþágu feli hins vegar í sér að til þess að hin valkvæða viðbótarþjónusta sé undanskilin ákvörðun heildarlántökukostnaðar þurfi bæði skilyrði að vera uppfyllt, þ.e. að um sé að ræða viðbótarþjónustu og að neytendum sé ekki skylt að gera samning um viðbótarþjónustuna. Í ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014 sem og í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála í máli nr. 13/2014 komi skýrt fram að flýtiþjónusta kæranda geti ekki talist viðbótarþjónusta. Umfjallanir um þetta efni í ákvörðun Neytendastofu og úrskurði áfrýjunarnefndar séu ekki takmarkaðar við tengsl flýtiþjónustunnar og lánshæfismats. Í þessu sambandi sé vísað til úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar þar sem segir:

19. „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 í 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. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála verður slíkt hið sama talið eiga við um kostnað við gerð lánshæfismats, enda um sambærilegan kostnað að ræða og ekkert í lagaákvæðinu eða fyrrgreindum lögskýringargögnum sem gefur tilefni til að annað kunní að gilda um þann kostnað sem hér um ræðir. 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 lánssamninga, óháð öðrum möguleikum á útfærslu þjónustunnar, 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 þýðingarlít.“

20. Þá bendi Neytendastofa á að við meðferð málsins hjá áfrýjunarnefnd neytendamála hafi komið fram þær athugasemdir kæranda að rangt væri, eins og fram kæmi í ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014, að gjald væri innheimt fyrir framkvæmd lánshæfismats. Áfrýjunarnefnd neytendamála hafi byggt úrskurð sinn um staðfestingu ákvörðunar Neytendastofu á þeim forsendum að flýtigjald væri ekki eingöngu tilkomið vegna framkvæmdar lánshæfismats. Þá hafi komið fram að undir rekstri málsins hefði orðalagi í skilmálum og upplýsingum kæranda verið breytt auk þess sem greina mætti breytingu á áherslum í málflutningi félaganna. Mætti þar nefna að í bréfi Kredia ehf. til Neytendastofu, dags. 6. desember 2013, hafi Kredia ehf. tekið fram að félagið byði viðskiptavinum sínum að velja sérstaka flýtiafgreiðslu sem hefði í för með sér að lánshæfismat samkvæmt 10. gr. laga nr. 33/2013 væri afgreitt með mun skjótari hætti en samkvæmt hefðbundnu ferli. Í bréfi kæranda til Neytendastofu, dags. 22. desember 2014, hafi hins vegar verið lögð á það áhersla að gjaldtaka fyrir flýtiafgreiðslu væri ekki í

tengslum við gerð lánshæfismats. Af þessu telji Neytendastofa bersýnilegt að orðaval skilmála og framsetning þjónustunnar hafi breyst og væri hagað með núverandi hætti í þeim tilgangi að sniðganga ákvæði g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013 og ákvörðun neytendayfirvalda. Lægi nú þegar fyrir efnisleg afstaða Neytendastofu, sem staðfest hefði verið af áfrýjunarnefnd neytendamála, um að flýtiþjónusta kæranda teldist ekki viðbótarþjónusta í skilningi g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013. Kostnað vegna þjónustunnar bæri því að tiltaka sem hluta heildarlántökukostnaðar og reiknast inn í árlega hlutfallstölu kostnaðar, eins og fram hefði komið í fyrri ákvörðun Neytendastofu og úrskurði áfrýjunarnefndar.

21. Í ákvörðun Neytendastofu er síðan vísað til þess að af hálfu kæranda hafi jafnframt verið gerðar athugasemdir við tilvísanir Neytendastofu til skýrslu Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um beitingu tilskipunar um neytendalán að því er varði kostnað og árlega hlutfallstölu kostnaðar. Neytendastofa telji umrædda skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hafa gildi sem lögskýringargagn við túlkun 5. gr. laga nr. 33/2013. Hafi kærundur vísað til hennar sem lögskýringargagns um túlkun ákvæða 5. gr. laga nr. 33/2013 í hinu fyrra máli sem lokið hafi með ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014. Lög um neytendalán nr. 33/2013 feli í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2008/48/EB, sbr. 35. gr. laganna. Séu ákvæði g. liðar 3. gr. tilskipunarinnar um skilgreiningu heildarlántökukostnaðar samhljóða g. lið 5. gr. laganna. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska Efnahagssvæðið skuli skýra lög og reglur að svo miklu leyti sem við eigi til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í athugasemdum með frumvarpi til 6. gr. laga nr. 33/2013 vísi löggjafinn sérstaklega til skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um skýringu þess ákvæðis. Það sé því rangt að löggjafinn hafi hvergi ætlað skýrslunni vægi við skýringu laganna. Til að tryggja einsleita framkvæmd tilskipunarinnar á EES svæðinu telji Neytendastofa rétt að litið sé til skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um túlkun ákvæðisins. Í umfjöllun umræddrar skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um skilgreiningu heildarlántökukostnaðar segi að haft skuli í huga að umsýslugjöld, t.d. við undirbúning láns eða skoðun og veitingu lánsheimildar teljist til heildarlántökukostnaðar. Vísar Neytendastofa til eftirfarandi texta þessu til stuðnings:

22. „[...] These include, for example, [...] administrative fees (e.g. loan preparation or examination and authorisation of the credit) [...]“

23. Í umfjölluninni sé einnig tiltekið dæmi um viðbótarþjónustu:

24. „[...] Examples of these services include the opening of any kind of account, insurance contracts, concierge services or loyalty programs. Insurance contracts could include credit insurance, payment protection insurance, travel insurance, purchase insurance, motor insurance or other types of insurance, sureties or guarantees.“



25. Í 22. lið inngangsorða tilskipunar 2008/48/EB sé fjallað um viðbótarþjónustu og í því sambandi sé vísað til trygginga sem og opunar bankareikninga í tengslum við lánssamning. Verði ekki annað séð en að framangreind umfjöllun um viðbótarþjónustu falli að efnislegu inntaki þeirra ummæla sem sé að finna í athugasemdum með frumvarpi til 5. gr. laga nr. 33/2013, sbr. umfjöllun í 28. – 29. mgr. úrskurðar áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 13/2014. Þau sjónarmið sem fram komi í skýrslunni og vísað hafi verið til í bréfum Neytendastofu séu einnig í fullu samræmi við orðskýringu ákvæðis g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013. Það sé óbreytt mat stofnunarinnar að til þess að um viðbótarþjónustu sé að ræða þurfi að koma til einhver önnur þjónusta til viðbótar við lánveitinguna eða framkvæmd hennar. Neytendastofa telji fullljóst að kostnaður vegna afgreiðslu á umsókn um neytendalán teljist almennt til heildarlántökukostnaðar og að þeir lántakendur sem kjósi að fá flýtimeðferð á afgreiðslu lána frá kærendum þurfi að greiða kostnað sem teljist til heildarlántökukostnaðar, sbr. 29. – 30. mgr. úrskurðar áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 13/2014.
26. Þá taki Neytendastofa fram að tilgangur árlegrar hlutfallstölu kostnaðar samkvæmt tilskipuninni og lögnum sé að gera lántökum auðveldar að bera saman kostnað við mismunandi lánstilboð. Séu ákvæði um einstaka þætti heildarlántökukostnaðar ekki túlkuð og þeim beitt með samræmdum hætti sé ljóst að tilganginum með árlegri hlutfallstölu kostnaðar verði ekki náð. Slíkt sé skaðlegt fyrir neytendur og samkeppni á lánamarkaði. Neytendastofa telji bersýnilegt að breyting kæranda á orðavali skilmála og ný framsetning þjónustunnar hafi verið gerð í þeim tilgangi að sniðganga fyrri úrlausnir neytendayfirvalda og ákvæði g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013.
27. Með vísan til alls þessa hafi kærundur brotið gegn 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán, og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013, um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, sem og ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014, sem staðfest hafi verið af áfrýjunarnefnd neytendamála, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 13/2014. Neytendastofu séu veittar heimildir í 30. og 31. gr. laga nr. 33/2013 til þess að leggja annars vegar stjórnvaldssektir eða hins vegar dagsekt á lánveitendur vegna brota gegn lögnum eða ákvörðunum sem teknar hafi verið samkvæmt lögnum. Við ákvörðun um það hvort lagðar séu á stjórnvaldssektir eða dagsektir líti stofnunin til þess hvers eðlis brot sé og hvort um sjálfstæð brot sé að ræða eða viðvarandi brot. Í tilvikum kæranda sé annars vegar um það að ræða að viðvarandi brot hafi átt sér stað þar sem lánin hafi verið kynnt og boðin neytendum á heimasíðum félaganna, 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 félögin og þegar litið sé til þess að fyrirtækin hafi ekki sýnt fram á vilja til þess að fara að ákvörðun Neytendastofu, þrátt fyrir að hún hafi verið staðfest af áfrýjunarnefnd neytendamála, 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 séu að framan telji Neytendastofa hæfilegt að

ákvarða að kærendur skuli, hvor um sig, greiða 250 þúsund krónur á dag þar til farið hafi verið að ákvörðun Neytendastofu. 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**

28. Í kæru, dags. 10. febrúar 2015, kemur fram að kærendur krefjist þess aðallega að ákvörðun Neytendastofu verði felld úr gildi. Til vara er þess krafist að sektirnar verði lækkaðar verulega. Einnig krefjast kærendur þess til vara að réttaráhrifum ákvörðunarinnar verði frestað til bráðabirgða þar til dómstólar hafi fjallað um málið.
29. Í kærinni kemur fram að kærendur ítreki fyrri bréf sín til Neytendastofu og áfrýjunarnefndarinnar og telja að sá skilningur sem Neytendastofa og áfrýjunarnefndin leggi til grundvallar sé efnislega rangur. Að mati kæranda sé ljóst að flýtiafgreiðslan sem um ræði teljist viðbótarþjónusta þar sem lántakendur geti fengið lán sín afgreidd án hennar og í ljósi þess að flýtiafgreiðslan sé neytendum valkvæð teljist hún ekki hluti af heildarlántökukostnaði og sé þar með ekki hluti árlegrar hlutfallstölu kostnaðar. Kærendur hafi ákveðið að leita réttar síns fyrir dómstólum í því skyni að fá ákvörðun Neytendastofu hnekkkt.
30. Í kjölfar ákvörðunar Neytendastofu hafi kærendur breytt skilmálum sínum og fyrirkomulagi gjaldsins og því tekið af allan vafa um að umrætt flýtiþjónustugjald sé valkvætt og í engum tengslum við framkvæmd lánshæfismats. Telji kærendur fyrirliggjandi ákvörðun ógilda þá þegar af þeirri ástæðu þar sem Neytendastofa hafi ekki tekið sjálfstæða ákvörðun í málinu heldur einungis ítrekað fyrri ákvörðun, sem eigi ekki lengur við um starfsemi kæranda. Þurfi Neytendastofa að taka nýja og sjálfstæða ákvörðun þar sem ekki sé um sama „mál“ að ræða í skilningi stjórnarsýslulaga. Tilvísanir Neytendastofu til breytinga á orðalagi og skilmálum leiði til þessarar niðurstöðu. Þá geti Neytendastofa ekki litið svo á að þær breytingar, sem kærendur hafi gert á skilmálunum hafi verið gerðar „undir rekstri málsins“, eins og og vísað sé til í hinni kærðu ákvörðun, þar sem ekki sé um að ræða sama mál í skilningi stjórnarsýslulaga. Neytendastofu beri því að taka nýja ákvörðun í málinu er varði hina breyttu skilmála umræddra viðskipta. Stofnuninni hafi því verið ótækt að úrskurða um dagsektir þar sem kærendur hafi ekkert svigrúm haft til að bregðast við þessari ákvörðun Neytendastofu. Slíkt sé brot á andmælareglu, rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga, svo og meðalhófsreglunni sem finna megj í tilskipun um neytendalán.
31. Til viðbótar þessu byggji kærendur í fyrsta lagi á því að ekki hafi verið gætt meðalhófs við meðferð málsins. Fjárhæðir þeirra sekta sem hafi verið lagðar á félögin séu alltof háar þar sem dagsektirnar nemi 250.000 krónum vegna 5.000 króna gjalds. Ljóst sé að sektarfjárhæðin sé í engu samræmi við ætluð brot kæranda eða veltu félaganna. Þá hafi Neytendastofa ekki gert tilraun til að ljúka málinu með sátt, sbr. 32. gr. laga um neytendalán. Viðbrögð kæranda við

ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014 sýni vilja kæranda til að starfa í samræmi við lögin, þótt kærendur séu ekki sáttir við stjórnábylgju meðferð málsins eða efnislega niðurstöðu hennar. Bendi kærendur á að Neytendastofa hafi fjölmörg úrræði sér til handa, sbr. ákvæði 3. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013. Þannig hefði Neytendastofa getað gert kærendum að innheimta umrætt flýgtigjald t.d. með skilyrðum. Þá hafi Neytendastofa ekki sýnt fram á eða rökstutt að málefnaleg rök og mat búi að baki sektarfjárhæðinni. Vísi kærendur til orðalags í ákvörðun Neytendastofu er lúti að ákvörðun fjárhæðarinnar um að „þegar litið er til þess að fyrirtækin hafi ekki sýnt fram á vilja til þess að fara eftir ákvörðun Neytendastofu“. Fjalli stofnunin hvorki um það hvaða tillit sé tekið til starfseminnar, né sé sú forsenda rökstudd með nokkrum hætti.

32. Ómögulegt sé fyrir kærendur að neyta andmælaréttar við þessa forsendu þar sem það liggi ekki fyrir hvaða tillit hafi verið tekið til starfseminnar eða hvað þessi forsenda þýði, sem sé ein af þremur forsendum þess að Neytendastofa hafi tekið ákvörðun um dagsektir og viðkomandi fjárhæðir. Þá bendi kærendur á að meint brot kæranda hafi ekki tafið rannsókn málsins eða verið til þess fallin að tefja hana. Þvert á móti hafi kærendur sinnt öllum beiðnum Neytendastofu um upplýsingar og gögn og sýnt fullan samstarfsvilja, en Neytendastofa hafi ekki viljað afla gagna til þess að upplýsa atvik málsins eins og stofnuninni beri skylda til. Þá telji kærendur einnig augljóst að þeir hafi einmitt brugðist við fyrri ákvörðun Neytendastofu, þótt þeir séu ekki sammála henni. Hvort Neytendastofa hafi talið viðbrögðin fullnægjandi eða ekki sé með engu móti hægt að fallast á það mat Neytendastofu að kærendur hafi engan vilja til að verða við ákvörðuninni. Þá bendi kærendur á að þótt Neytendastofa hafi komist að því í annarri ákvörðun að sekta kærendur sé engin heimild fyrir Neytendastofu að beita dagsektum í öðru máli vegna annarrar ákvörðunar.
33. Kærendur bendi á að fjárhæð sektarinnar hafi engin varnaðaráhrif heldur muni hún fella félögin og gera þau óstarfhæf. Það sé í ósamræmi við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnábylgju. Stjórnvaldssektir séu sama eðlis og aðrar refsingar og tilgangurinn sé hinn sami, þ.e. að hafa almenn og sérstök varnaðaráhrif. Refsiheimildir stjórnvaldssekta þurfi því að vera lögbundnar, skýrar og ótvíræðar. Af því leiði að refsinaemi verknaðar megi ekki vera undir því komið að stjórnvaldið geti sjálf 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. Sérstaklega í ljósi yfirlýsingar félaganna um að fara með umrædda ákvörðun fyrir dómstóla. Þetta komi í veg fyrir að hægt sé að nýta sér það úrræði samkvæmt lögunum.
34. Í öðru lagi byggir kærendur á því að ákvörðunin sé ekki í samræmi við ákvæði stjórnábylgju og meginreglur stjórnábylgjuréttar. Sjónarmiðin sem lögð hafi verið til grundvallar ákvörðun Neytendastofu séu ekki málefnaleg. Það sé grundvallarregla stjórnábylgjuréttar að málefnaleg sjónarmið ráði niðurstöðu mála og liggi til grundvallar stjórnvaldsákvörðunum. Það teljist ekki til málefnalegra sjónarmiða að efnisleg afstaða hafi ekki verið tekin til þess í málinu hvort

flýtiþjónusta félaganna teljist til viðbótarþjónustu í skilningi laganna. Einungis hafi verið tekin afstaða á þeim grundvelli að flýtiþjónustan feli í sér framkvæmd eða afgreiðslu á lánsþæfismati, með einum eða öðrum hætti. Áður en ákvörðun um dagsektir sé tekin sé nauðsynlegt að taka efnislega afstöðu til þess hvort flýtiþjónustan teljist til viðbótarþjónustu í skilningi laganna, ef fyrir liggi að hún sé í engum tengslum við framkvæmd lánsþæfismats. Ekki sé hægt að taka afstöðu til dagsekta fyrir en slík niðurstaða liggi fyrir. Annað sé í andstöðu við stjórnsýslulög.

35. Í þriðja lagi hafi Neytendastofa brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Neytendastofa hafi ekkert gert til að kanna hve margir hafi nýtt sér flýtiþjónustu kæranda og greitt fyrir. Þá hafi ekki verið rannsakað hvaða áhrif umræddar sektir kynnu að hafa á hagsmuni og áætlanir kæranda. Ljóst sé að sektirnar séu of háar og í engu samræmi við ætluð brot kæranda, umfang starfseminnar og veltu félaganna. Þá sé í þessu samhengi vísað til þess að Neytendastofa hafi ekki rannsakað hvernig breytingar kæranda á skilmálum sínum í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar hafi verið háttáð í framkvæmd. Ekki dugi að vísa til þess að orðaval skilmála og framsetning þjónustunnar hafi verið gerð í þeim tilgangi að sniðganga lög nr. 33/2013, enda hafi engin rannsókn á því farið fram. Þá hafi kærendum ekki verið veitt tækifæri til að kynna breytinguna á skilmálum og framkvæmd þeirra fyrir Neytendastofu. Þá komi fram í hinni kærðu ákvörðun að það sé enn óbreytt mat Neytendastofu að til þess að um viðbótarþjónustu geti verið að ræða þurfi að koma til einhver önnur þjónusta til viðbótar við lánveitinguna eða framkvæmd hennar. Stofnunin hafi ekki rannsakað hvort önnur þjónusta til viðbótar hafi verið veitt og kærendum hafi ekki verið gefinn kostur á að bregðast við þessari forsendu Neytendastofu áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Þá hefði Neytendastofa þurft að kanna framkvæmd kæranda nánar áður en því var slegið föstu að skilmálar fyrirtækjanna hefðu verið gerðir í þeim tilgangi að sniðganga úrskurð áfrýjunarnefndarinnar.
36. Kærundur byggja í fjórða lagi á því að brotið hafi verði gegn andmæla­reglu 13. gr. stjórnsýslulaga. Neytendastofa vísi til þess að kærundur hafi framið brot við hverja og eina lánveitingu sem félögin hafi veitt, án þess að fjöldi lánveitinga hafi verið kannaður. Ekki hafi verið rætt við kærundur áður en þessi ákvörðun var tekin.
37. Í fimmta lagi byggja kærundur á því að hin kærða ákvörðun sé ekki í samræmi við lög­mætisreglu stjórnsýsluréttar. Vísa kærundur í þessu samhengi til 2. töluliðar 2. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga en samkvæmt því ákvæði eigi aðili máls rétt á að mál sé tekið til meðferðar á ný ef íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin. Það sé ljóst að ákvörðun Neytendastofu hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik og beri því að taka nýja ákvörðun í málinu. Ljóst sé að skilyrði 24. gr. um að ákvörðunin hafi byggst á atvikum sem breyst hafi verulega frá töku ákvörðunar sé uppfyllt. Kærundur telji í ljósi þess að skilmálum hafi verið breytt hafi Neytendastofu borið að taka nýja ákvörðun.

38. Með bréfi, dags. 12. febrúar 2015, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Svar barst með greinargerð, dags. 25. febrúar 2015, þar sem þess er krafist að ákvörðun stofnunarinnar verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Í greinargerðinni eru áréttuð sjónarmið stofnunarinnar varðandi þá niðurstöðu hennar að flýtiþjónusta kæranda geti ekki talist viðbótarþjónusta í skilningi g. liðar 5. gr. laga nr. 33/2013. Kærendur hafi ekki farið að ákvörðun Neytendastofu eða úrskurði áfrýjunarnefndarinnar með þeim breytingum sem gerðar hafi verið á starfsemi kæranda. Stofnuninni sé því heimilt og rétt að taka ákvörðun um dagsektir. Neytendastofa taki ekki undir að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu stjórnisýslulaga. Stofnuninni beri ekki skylda til að ljúka málum með sátt þótt heimild sé til slíkra málaloka og fái stofnunin ekki séð í hverju slík sátt myndi felast öðru en því að farið yrði að ákvörðun stofnunarinnar nr. 28/2008, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 13/2014. Þá hefði verið illmögulegt að ljúka málinu með því að heimila kærendum innheimtu flýtigjalds með tilteknum skilyrðum, enda augljóst að væri kærendum heimilt að innheimta slíkt gjald væru kostnaðarmörk 26. gr. laga nr. 33/2013 ekki virt.
39. Í greinargerðinni kemur næst fram að brýnt sé að viðvarandi ólögmaett ástand verði stöðvað til þess að vernda heildarhagsmuni neytenda. Afgreiðsla dómstóla geti tekið töluverðan tíma og hagsmunir neytenda geti því beðið skaða af frekari bið. Í 1. mgr. 29. gr. stjórnisýslulaga komi fram sú meginregla að stjórnisýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Í 2. mgr. 29. gr. sé mælt fyrir um að æðra stjórnvaldi sé heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar meðan kæra sé til meðferðar þar sem ástæður mæli með því. Þá komi fram í 3. mgr. 29. gr. stjórnisýslulaga að ákvæði 1. og 2. mgr. gildi ekki þar sem lög mæli fyrir á annan veg. Skýrt sé af ákvæði 7. mgr. 29. gr. laga nr. 33/2013 að málshöfðun fresti ekki gildistöku úrskurðar áfrýjunarnefndar. Neytendastofa telji því að hafna verði kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.
40. Kærendum hafi ítrekað verið gefinn kostur á að koma að andmælum. Þannig hafi kærendum verið gefinn kostur á að koma að andmælum um það hvort farið hefði verið að ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014 og úrskurði áfrýjunarnefndar í máli nr. 13/2014, auk þess sem kærendum hafi verið gefinn kostur á að koma að andmælum við sjónarmið stofnunarinnar um að ekki hefði verið farið að fyrrgreindum úrlausnum. Um ákvörðun sektar sé áréttað að ákvörðun stofnunarinnar hafi ekki miðað við einstök brot, eins og þegar um stjórnvaldssektir sé að ræða, heldur hafi verið ákveðið að leggja frekar á dagsektir.
41. Neytendastofa hafnar því ennfremur að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar eða að hin kærða ákvörðun hafi ekki verið reist á málefnalegum sjónarmiðum og vísar til sjónarmiða sem áður hafa verið rakin í þeim efnum. Við ákvörðun sektarfjárhæðar hafi verið litið til alvarleika brotanna, þar sem um hafi verið að ræða skýr brot gegn ákvæðum laga nr. 33/2013 sem og fyrri úrlausnum Neytendastofu og áfrýjunarnefndarinnar. Þá hafi verið litið til þess að kærendur hafi gert tilraunir til að breyta orðalagi skilmála sinna, að því er virðist í þeim tilgangi að komast hjá bannákvörðun, auk þess sem félögin hafi í engu reynt að

leita leiðbeiningar Neytendastofu um það hvort viðkomandi orðalagsbreytingar teldust fullnægjandi. Sýnt hefði verið að álagning 250.000 króna stjórnvaldssektar dygði ekki til að knýja fram lögmæta háttsemi. Engin fordæmi séu til viðmiðunar á sektarfjárhæð en með hliðsjón af þeim ramma sem fram komi í lögum hafi fjárhæðin þótt hæfileg.

42. Með bréfi, dags. 2. mars 2015, var kærendum gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Svar barst með bréfi kæranda, dags. 17. mars 2015. Þar kemur fram að Neytendastofu hafi borið að leita sáttar í máli og þar sem það hafi ekki verið gert hafi stofnunin brotið gegn meðalhófi. Þá hafi andmælaréttur kæranda ekki verið virtur þar sem fjárhæð hugsanlegra dagsekta hafi ekki komið fram við meðferð málsins áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Þá hafi sjónarmið Neytendastofu ekki komið fram við meðferð málsins. Hafi Neytendastofu borið, þegar fjárhæð sekta var ákveðin, að taka tillit til umfangs ætlaðra brota, fjölda þeirra og tíðni auk annarra þátta. Engra upplýsinga hafi verið aflað um umfang starfsemi kæranda eða hinna ætluðu brota. Ómálefnalegum sjónarmiðum hafi verið beitt við töku hinnar kærðu ákvörðunar þegar á því var byggt að kærundur hefðu breytt skilmálum sínum í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 13/2014. Kærundur bendi á að orðalaginu hafi verið breytt til að auka skýrleika skilmálanna og koma til móts við athugasemdir Neytendastofu. Þá verði ekki fundið að því að kærundur hafi ekki leitað leiðbeiningar Neytendastofu vegna skilmálabreytinganna, enda verði slík skylda ekki lögð á kærundur.
43. Með bréfi, dags. 9. apríl 2015, tilkynntu kærundur að þeir hefðu nú breytt skilmálum sínum og lánaþyrirkomulagi í grundvallaratriðum á þá leið að félögin væru hætt að innheimta svokallað flýtigjald vegna afgreiðslu lánsúmsókna. Þessi breyting væri gerð án allrar viðurkenningar á réttmæti þeirra sjónarmiða sem Neytendastofa og áfrýjunarnefnd neytendamála hefðu byggt fyrri ákvarðanir sínar á. Áfram teldu kærundur að gjaldtaka vegna flýtiþjónustu væri í fullu samræmi við lög nr. 33/2013 um neytendalán. Engu að síður hefðu félögin ákveðið að láta af gjaldtökunni. Með vísan til framangreinds væri ekki lengur tilefni til að leggja á félögin dagsektir og því engir hagsmunir fólgnir í því að fá niðurstöðu áfrýjunarnefndar í málinu. Óskuðu kærundur því eftir því að málinu yrði vísað frá áfrýjunarnefndinni.
44. Með bréfi, dags. 10. apríl 2015, var Neytendastofu gefinn kostur á að koma að athugasemdum við bréf kæranda. Neytendastofa gerði athugasemdir með bréfi, dags. 20. apríl 2015. Þar kemur fram að Neytendastofa telji ekki unnt að fallast á með kærendum að ekki sé lengur tilefni til að leggja á félögin dagsektir þar sem gjaldtöku vegna flýtiþjónustu hafi verið hætt. Innheimtu gjalds vegna flýtiafgreiðslu hafi ekki verið hætt fyrr en undir rekstri málsins hjá áfrýjunarnefnd neytendamála, níu vikum eftir að dagsektarákvörðun Neytendastofu var tekin, og þar af leiðandi séu engin rök fyrir því að fella dagsektir niður með öllu. Þá vilji Neytendastofa gera athugasemdir við að kærundur hafi ekki látið af ólögumætri háttsemi. Kærundur hafi enn á ný reynt að breyta framkvæmd sinni og orðalagi í þeim tilgangi að sniðganga ákvæði laga nr. 33/2013 og ákvörðun Neytendastofu. Fyrst hafi gjaldið verið kallað

flýtigjald vegna lánsþéismats, svo hafi það verið kallað almennt flýtigjald og nú falli gjaldið til vegna kaupa á rafbókum. Eftir sem áður séu neytendur skyldugir til að gera samning um kaup á viðbótarþjónustu til þess að fá lán hjá kærendum. Samkvæmt nýjustu skilmálabreytingum sé lánveiting bundin því skilyrði að keypt sé rafbók. Gera þurfi samning um kaup á tveimur rafbókum sem kosti 5.500 krónur saman. Ákvæði g. liðar 5. gr. laganna sé afar skýrt að því leyti af ef skylt sé að gera viðbótarþjónustusamning teljist kostnaður hans hluti af heildarlántökukostnaði. Neytendastofa geti ekki fallist á að með því að gera kaup á rafbók að skilyrði fyrir lánveitingu, og með því að undanskilja kostnað við kaup á rafbókunum frá útreikningi heildarlántökukostnaði og þar með árlegri hlutfallstölu kostnaðar, séu kærendum að fylgja ákvæðum laga nr. 33/2013. Árleg hlutfallstala kostnaðar sé eftir sem áður 2.614,3%

45. Með bréfi, dags. 20. apríl 2015, var kærendum gefinn kostur á að gera athugasemdir við bréf Neytendastofu. Athugasemdir kæranda bárust með bréfi, dags. 4. maí 2015. Þar er því hafnað að kærundur hafi ekki látið af hinni ætluðu ólögmetu gjaldtöku fyrr en undir rekstri málsins fyrir áfrýjunarnefndinni. Samkvæmt 31. gr. laga nr. 33/2013 leggist dagsektir ekki á fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggir fyrir. Eins og fram hafi komið í bréfi kæranda, dags. 8. apríl 2015, hafi þeir látið af innheimtu gjalds fyrir flýtiþjónustu þá sem Neytendastofa og áfrýjunarnefndin hafi talið ólögmetu. Aðalmáli skipti að nú hafi verið látið af gjaldtökunni og geti áfrýjunarnefnd ekki lagt dagsektir á aftur í tímann. Ákvæði 31. gr. laga nr. 33/2013 veiti ekki heimild til þess að leggja dagsektir frá öðrum tímum en þeim þegar niðurstaða áfrýjunarnefndarinnar liggir fyrir. Það séu því ekki lengur til staðar þeir hagsmunir sem krefjast ákvörðunar áfrýjunarnefndar varðandi dagsektir.
46. Þá mótmæli kærundur þeirri staðhæfingu Neytendastofu að þeir hafi í raun ekki látið af ólögmetri háttsemi. Kærundur hafi gert grundvallarbreytingar á fyrirkomulagi starfsemi sinnar og gjaldtöku vegna hennar. Um ætlað ólögmeti þessa fyrirkomulags hafi hvorki Neytendastofa né áfrýjunarnefnd fjallað. Fyrirkomulagið hafi enga efnislega umfjöllun fengið hjá Neytendastofu. Bendi kærundur í þessu samhengi á að hin kærða ákvörðun hafi verið tekin á grundvelli ákvörðunar Neytendastofu í máli nr. 28/2014 um ólögmetu gjaldtöku vegna flýtiþjónustu og vísi úrskurðarorðið beinlínis til hennar. Óumdeilt sé að innheimta flýtigjaldsins svokallaða hafi verið hætt. Ljóst sé að ef Neytendastofa hafi talið nýtt fyrirkomulag og þjónustu kæranda brjóta í bága við lög um neytendalög hefði stofnunin þurft að taka málið til efnislegrar stjórnáslumeðferðar. Það hafi ekki verið gert. Á meðan ekki liggir fyrir niðurstaða um ætlað ólögmeti þjónustunnar séu ekki lagaskilyrði fyrir því að áfrýjunarnefnd taki ákvörðun um álagningu dagsekta. Áfrýjunarnefndin hafi ekki heimild að lögum til að ákvarða um ætlað ólögmeti þjónustu kæranda nú án þess að Neytendastofa hafi tekið efnislega afstöðu til þjónustunnar, að uppfylltum málsmeðferðarreglum stjórnásluréttar.

## **NIÐURSTAÐA**

47. Í máli þessu leita kærundur endurskoðunar á ákvörðun Neytendastofu 27. janúar 2015 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að kærundur hefðu brotið gegn 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013

um neytendalán og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013 um útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar, svo og ákvörðun Neytendastofu nr. 28/2014 frá 2. júní 2014. Í ákvörðuninni var kveðið á um að kærendur skyldu innan fjórtán daga fara að fyrrnefndri ákvörðun Neytendastofu, en yrði það ekki gert skyldu þeir greiða dagsektir að fjárhæð 250.000 krónur á dag.

48. Í lok árs 2013 hóf Neytendastofa athugun á lánveitingum kæranda á svokölluðum smálánum. Buðu kærendur slík lán að fjárhæð 20.000 krónur í 30 daga. Lánin báru enga vexti en lántökukostnaður var 678 krónur. Lántökum stóð ennfremur til boða að fá sérstaka flýtafgreiðslu á láni, en fyrir þá þjónustu voru greiddar 5.990 krónur. Undir rekstri málsins hjá Neytendastofu og áfrýjunarnefnd neytendamála kom fram af hálfu kæranda að flýtimeðferðin fæli í sér að lánshæfismat væri afgreitt með mun skjótari hætti en samkvæmt hefðbundnu ferli. Kærendur töldu gjald vegna umræddrar þjónustu hins vegar ekki til heildarlántökukostnaðar í skilningi g. liðar 1. mgr. 5. gr. laga nr. 33/2013 og byggðu það mat sitt á því að um væri að ræða valkvæða viðbótarþjónustu. Vegna þessa tóku kærendur ekki mið af gjaldinu við útreikning árlegrar hlutfallstölu kostnaðar samkvæmt 21. gr. laga nr. 33/2013. Þann 2. júní 2014 komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að umrætt flýtigjald teldist til heildarlántökukostnaðar, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 28/2014, og að árleg hlutfallstala kostnaðar þeirra lána sem kærendur veittu með umræddri flýtiþjónustu væri, með hliðsjón af því, hærri en heimilt væri samkvæmt 26. gr. laga nr. 33/2013. Nánar tiltekið væri hlutfallstalan í þessum tilvikum 3.214% eða hærri en 50% eins og sem heimilt væri. Kærendur hefðu samkvæmt þessu brotið gegn 21. og 26. gr. laganna sem og 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013.
49. Með úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála 21. nóvember 2014 í máli nr. 13/2014 staðfesti nefndin fyrrgreinda ákvörðun Neytendastofu. Vísaði nefndin til þess að af orðalagi 1. málsliðar g. liðar 5. laga nr. 33/2013 og athugasemdum í frumvarpi til laganna leiddi að kostnaður vegna afgreiðslu á umsókn um neytendalán teldist almennt til heildarlántökukostnaðar í skilningi lagaákvæðisins. Yrði orðalag ákvæðisins um kostnað sem lántakandi „þarf að greiða“ ekki skilið svo að kostnaður við töku láns félli utan heildarlántökukostnaðar þótt lántakendur hefðu valkosti um mismunandi dýrar útfærslur þjónustunnar, heldur fremur að allur kostnaður sem greiða þyrfti í tengslum við einstaka lánssamninga, teldist til heildarlántökukostnaðar. Hefði löggjafinn m.a. tekið afstöðu til þess í lögskýringargögnum að eðlislík gjaldtaka vegna greiðslumats teldist til heildarlántökukostnaðar. Í úrskurðinum var og vísað til þess að önnur niðurstaða fæli í sér að sú takmörkun sem fælist í 26. gr. laganna yrði í raun þýðingarlítil með hliðsjón af því markmiði laga nr. 33/2013 að takmarka möguleika lánveitenda á að innheimta af lántökum kostnað vegna lántöku. Vegna tilvísana kæranda til þess að hið umdeilda gjald væri vegna valkvæðrar viðbótarþjónustu kom fram að sú ályktun yrði dregin af g. lið 1. mgr. 5. gr. að „viðbótarþjónusta“ í skilningi ákvæðisins gæti verið valfrjáls en einnig að lánveitandi gæti gert kaup hennar að skilyrði fyrir því að lán fengist. Í síðara tilvikinu væri þá um að ræða viðbótarþjónustu sem lántaka væri skylt að kaupa. Kysu kærendur að gera kaup á flýtiþjónustu



að skilyrði fyrir láni gæti slík þjónusta ekki með nokkru móti talist „viðbótarþjónusta“ heldur væri augsýnilega um að ræða kostnað sem félli undir 1. málslíð g. liðar 5. gr.

50. Í máli þessu er deilt um hvort kærendur hafi brugðist á fullnægjandi hátt við framangreindum úrskurði. Kærendur byggja á því að í kjölfar úrskurðarins hafi lánaskilmálum þeirra verið breytt á þann hátt að umrætt flýtigjald sé ekki innheimt vegna lánshæfismats heldur vegna „forgangsafgreiðslu við afhendingu lánsins“ sem hafi „einungis áhrif á almenna afgreiðslu lána“. Þetta fyrirkomulag sé að fullu í samræmi við lög nr. 33/2013 og framangreindan úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Neytendastofa komst á hinn bóginn að þeirri niðurstöðu í hinni kærðu ákvörðun að kærendur hefðu ekki farið að fyrirmælum úrskurðarins og að gjaldtaka þeirra vegna umræddrar flýtiþjónustu bryti enn gegn 21. og 26. gr. laga nr. 33/2013, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 956/2013. Var kveðið á um að kærendur skyldu innan fjórtán daga fara að ákvörðun Neytendastofu en að öðrum kosti skyldu þeir, hvor um sig, greiða dagsektir að fjárhæð 250.000 krónur á dag þar til farið yrði að ákvörðuninni. Kærendur hafa byggt á því fyrir áfrýjunarnefndinni að fyrrnefndar breytingar á starfsháttum þeirra geri það að verkum að niðurstaða Neytendastofa sé efnislega röng. Hafa þeir einnig gert margs konar athugasemdir við málsmeðferð fyrir Neytendastofu og þá ákvörðun hennar að leggja á þá dagsektir sem og fjárhæð sektanna.
51. Með bréfi kæranda til áfrýjunarnefndarinnar, dags. 9. apríl 2015, tilkynntu kærendur áfrýjunarnefndinni að þeir hefðu breytt skilmálum sínum og lánafyrirkomulagi. Hefðu þeir látið af gjaldtöku fyrir flýtimeðferð á lánsúmsóknnum. Kom fram að kærendur teldu enn að gjaldtaka vegna flýtiþjónustu væri að fullu í samræmi við ákvæði laga nr. 33/2013. Með vísan til þessa væri á hinn bóginn ekki lengur tilefni til að leggja á félögin dagsektir og „því engir hagsmunir fölgner í því að fá niðurstöðu áfrýjunarnefndar í málinu“. Þá sagði: „Í ljósi þessa óska [kærendur] eftir því að málinu verði vísað frá áfrýjunarnefnd.“ Af hálfu Neytendastofu hefur verið upplýst að kærendur bindi nú lánveitingar sínar því skilyrði að lántakar festi kaup á tveimur rafbókum að andvirði 5.500 krónum.
52. Að framangreindu virtu, sem og fyrrgreindu bréfi kæranda, dags. 4. maí 2015, verður ráðið að kærendur telji að ekki séu lengur skilyrði til álagningar dagsekta og að af þessum sökum sé ekki ástæða til að áfrýjunarnefndin fjalli efnilega um málið og felli hina kærðu ákvörðun úr gildi. Almennt hafa þeir sem kæra úrlausnir Neytendastofu til áfrýjunarnefndarinnar forræði á málum fyrir nefndinni að því leytinu til að þeim er heimilt að falla frá kæru og krefjast frávísunar máls. Hvorki í lögum nr. 33/2013 né lögum nr. 62/2005 er að finna sjálfstæða heimild Neytendastofu til að fá staðfestingu áfrýjunarnefndarinnar á ákvörðunum stofnunarinnar án þess að til komi kæra þess sem ákvörðun hefur beinst að. Verður því ekki hjá því komist að fallast á kröfu kæranda og vísa málinu frá áfrýjunarnefndinni. Stendur ákvörðun Neytendastofu frá 27. janúar 2015 í máli nr. 3/2015 því óhöggvæð og leiðir af þeirri niðurstöðu að það er Neytendastofu að taka afstöðu til þess hvort kærendur hafi brugðist á fullnægjandi hátt við ákvörðun stofnunarinnar, berist erindi frá kærendum þar að lútandi.

## **ÚRSKURÐARORÐ:**

Máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir