

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um neytendalán, lögum um fasteignalán til neytenda,
lögum um ábyrgðarmenn og lögum um neytendasamninga
(ógildir skilmálar í neytendasamningum og skaðabótaskylda).

Flm.: Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Eyjólfur Ármannsson, Guðmundur Ingi Kristinsson,
Inga Sæland, Jakob Frímagn Magnússon, Tómas A. Tómasson.

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, 34. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir. Að kröfu neytanda skal samningur gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án ógildra 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, 59. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir. Að kröfu neytanda skal samningur gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án ógildra skilmála.

III. KAFLI

Breyting á lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009.

5. gr.

Á undan 1. mgr. 10. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

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. Að kröfu neytanda skal samningur gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án ógildra skilmála.

6. gr.

Fyrirsögn V. kafla laganna verður: **Bótaskylda, ógildi ábyrgðar o.fl.**

IV. KAFLI

Breyting á lögum um neytendasamninga, nr. 16/2016.

7. gr.

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

Bótaskylda, 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. Að kröfu neytanda skal samningur gilda að öðru leyti án breytinga verði hann efndur án ógildra skilmála.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 152. og 153. löggjafarþingi (67. mál) og er nú lagt fram að nýju efnislega óbreytt. Með frumvarpinu 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, og lögum um neytendasamninga, nr. 16/2016. Annars vegar lúta þær að hlutlægri bótaskyldu vegna brota gegn lögum á sviði neytendaréttar. Hins vegar lúta þær að því að tryggja að neytendur verði ekki bundnir af óréttmætum samningsskilmálum með því að kveða á um að slíkir skilmálar séu óskuldbindandi, en viðkomandi samningar skuli þó að öðru leyti standa óbreyttir.

Ákvæðin um hlutlæga ábyrgð eiga sér fyrirmynd í lögum um skaðsemisábyrgð og lögum um sjúklingatryggingu, svo dæmi séu tekin. Núverandi ákvæði laganna um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndi leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögmæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að skýra 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. másl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, 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 meiri hluta 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 nógildandi lögum, hafi lánveitendur jafnvel borið það fyrir sig að lánasamningar

þeirra hafi ekki að geyma nein ákvæði um beinar afleiðingar af brotum gegn ákvæðum þeirra, þrátt fyrir það sem segir í fyrirnefndu álitni efnahags- og viðskiptanefndar.¹ Er því nauðsynlegt að taka af allan vafa um gildandi rétt í slíkum tilvikum með því að kveða skýrt á um hann í lögum, 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.

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.

Markmið frumvarps þessa er að efla réttarvernd neytenda á íslenskum fjármálamarkaði og samræma hana þeim viðmiðum sem hafa mótast 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. svarlið í álitni EFTA-dómstólsins í máli E-25/13 og 6. svarlið í álitni sama dómstóls í máli E-27/13, sbr. einnig dóm Evrópudómstólsins 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. Þar sem sú meginregla hefur ekki enn komið til nægilega skilvirktrar framkvæmdar hér á landi er nauðsynlegt að kveða á um þessi réttindi neytenda með skýrari hætti en hingað til hefur verið gert.

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 skaðsemisábyrgð og sjúklingatryggingu. Núverandi ákvæði laga um neytendalán um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndi 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 ólög-mæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttaröryggi tjón-pola svo að þeir eigi hægara 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 að kröfu neytanda skuli samningur gilda áfram án ógilda skilmála.

Ákvæðið sækir sér m.a. fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, og 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en síðarnefnda

¹ Sem dæmi má nefna dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-3061/2020 sem var staðfestur með dómi Landsréttar í máli nr. 617/2021 og síðan dómi Hæstaréttar í máli nr. 37/2022.

ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytenda-samningum. 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 áréttar reglur um ógilda skilmála sérstaklega í þeim lögum.

Einnig er tekið fram í ákvæðinu að samningur skuli að kröfu neytanda gilda að öðru leyti án breytinga, verði hann á annað borð efndur án ógilda skilmála. Þessi áskilnaður er hinn sami og í 2. másl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa, 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 áréttar 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: „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 Evrópudómstólsins í máli C-618/10 o.fl. þar sem komist var að eftirfarandi niðurstöðu: „Túlka ber 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE þannig að hún útiloki lagasetningu aðildarríkis ... sem heimilar innlendum dómstól, ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að ósamngjarn 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 sams konar 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 m.a. ákveðið að fasteignalán skyldu falla undir gildissvið þeirra laga. Sami háttur var hafður á því við setningu laga um neytendalán, nr. 33/2013. Við gildisstöku hinna nýju sérlaga um fasteignalán til neytenda færðust slík lán aftur á móti undir gildissvið þeirra laga. Til samræmingar er því með sömu rökum og fyrir 1. gr. frumvarpsins rétt að leggja til sams konar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

Um 4. gr.

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

Um 5.–6. gr.

Með þessum greinum er lagt til að sams konar reglur og í 1.–4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, ásamt því að fyrirsögn V. kafla laganna breytist til að endurspeglar efni 10. gr. svo breyttrar. Málefni ábyrgðarmanna eru nátengd neytendalánum og fasteignalánum til neytenda og er því talið rétt að leggja til sams konar breytingar á lögum um ábyrgðarmenn.

Um 7. gr.

Með þessari grein er lagt til að sams konar reglur og í 1.–6. 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 fyrirnefndum ákvæðum frumvarpsins er talið rétt að leggja til sams konar breytingar á þeim lögum til að vernda neytendur.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.