

Reykjavík, 22. mars 2024



Greinargerð starfshóps um neytendalán

Tildrög vinnunnar og verkefni

Menningar- og viðskiptaráðherra skipaði haustið 2023 starfshóp um greiningarvinnu í tengslum við ákveðna þætti fasteignalána til neytenda með það að markmiði að efla neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu og auka fjármálalæsi. Verkefni starfshópsins voru þríþætt:

- Í fyrsta lagi að greina og kanna hvernig staðið er að upplýsingagjöf og leiðbeiningum gagnvart neytendum í tengslum við lánveitingar út frá mismunandi lánaformum, áhrifum vaxta, verðbólgu o.s.frv.
- Í öðru lagi að greina eftirlitshlutverk Neytendastofu og Seðlabanka Íslands gagnvart lánveitendum við framkvæmd lánveitingar til neytenda og eftir að lán er veitt, þ.m.t. við skilmálabreytingar og vanskil.
- Í þriðja lagi að skoða hvaða upplýsingum og leiðbeiningum þarf að koma á framfæri til neytenda um mismunandi lánaform, áhrif vaxta, verðbólgu o.s.frv. og hvernig þeim verði miðlað með sem skilvirkustum hætti.

Hópurinn hittist vikulega frá 5. október til 28. desember og fékk til sín fulltrúa frá fjármálastöðugleikasviði Seðlabanka Íslands. Þá áttu meðlimir starfshópsins fundi með fulltrúum eftirlitssviða Seðlabanka Íslands og yfirlögfræðingi Neytendastofu í tengslum við vinnu starfshópsins.

Starfshópurinn skipaðu:

Axel Hall, lektor við Háskólann í Reykjavík (formaður)

Einar B. Árnason, hagfræðingur í menningar- og viðskiptaráðuneyti

Rósa Björk Sveinsdóttir, sérfræðingur í Seðlabanka Íslands

Þórunn Anna Árnadóttir, forstjóri Neytendastofu

Samantekt

Starfshópurinn fékk á sinn fund sérfræðinga frá Seðlabankanum til að ræða upplýsingar sem lántakar fá þegar húsnæðislán eru tekin. Einnig ráðfærði hópurinn sig við aðra sérfræðinga Seðlabankans og yfirlögfræðing Neytendastofu. Þá rýndi starfshópurinn upplýsingaskjal Neytendastofu og kom með ábendingar um hvernig bæta og einfalda mætti upplýsingar sem lánveitanda ber skylda til að veita lántakendum fasteignalána.

Við yfirferð á núverandi upplýsingaskjali var lögð áhersla á að skýrður væri munurinn á verðtryggðum og óverðtryggðum lánnum. Skjalið var endurskoðað, stýtt, einfaldað og gert markvissara. Mikil vinna fór í þetta af hálfu starfshópsins í samvinnu við starfsmenn Neytendastofu. Leitast var við í endurskoðun skjalsins að búa til stuttar skýringar þar sem við á sem fjármálastofnanir gætu notað sem aðföng í sínum reiknivélum og efni gagnvart neytendum fasteignalána. Horft var sérstaklega til þess að fjármálalæsi lántakenda fasteignalána getur verið afar mismunandi. Þannig sýnir nýleg könnun Gallup t.a.m. að um 20% þeirra sem svöruðu könnun um fjármálalæsi höfðu lítið sem ekkert slíkt.

Til að mæta þeim breiða og fjölbreytta hópi sem tekur fasteignalán við húsnæðis kaup þá var útbúið stutt og einfaldað yfirlit fremst í upplýsingaskjalinu. Skjalið var þannig einfaldað og það gert heildstæðara og um leið lagað að efni sem Evrópusambandið hefur útbúið til að efla fjármálalæsi. Þá hafa efnistöð lítillga breyst. Í fyrsta lagi er nú reynt að draga fram með skýrari hætti hvernig lántakar þurfa að greiða verðbætur fyrir verðbólgu og hvernig þær birtast með ólíkum hætti í ólíkum lánaformum. Í öðru lagi er umhverfi fjármálamarkaðar nokkuð breytt síðan upplýsingaskjal Neytendastofu var útbúið fyrst árið 2014 þ.e. óverðtryggð lán eru algengari en áður og flestir lánveitendur hafa boðið lán á föstum vöxtum til 3-5 ára, ýmist

verðtryggð eða óverðtryggð. Þegar upplýsingaskjalið var gefið út á sínum tíma var meginþorri lána verðtryggður og hluti viðfangsefnisins þá var að skýra hvernig samspili þróunar ráðstöfunartekna og verðbólgu er háttað. Þessa umfjöllun þurfti að laga að breyttu lánaumhverfi. Þá var tekið tillit til þess að breytingar á fjármálamarkaði hafa gert það að verkum að neytendur fasteignalána eru ekki einungis að huga að lánamálum þegar fasteignaviðskipti eiga sér stað. Á hverjum tíma, við breytingu á persónulegum aðstæðum eða í ytra umhverfi, huga neytendur að endurfjármögnun og skoða lánaform og möguleika í því efni. Skjalið tekur orðið mið af því hversu auðvelt er að endurfjármagna eldri lán og minni kostnaður sem því fylgir en áður var. Að lokum hefur öll sviðsmyndagreining verið skerpt, stytta, og gerð skýrari.

Upplýsingaskjalið var tekið til yfirlestrar í tvígang af starfsmönnum fjármálastöðugleikasviðs Seðlabanka Íslands og ábendingar þeirra voru til bóta. Lokaafurðin fer nú í hönnunarferli þannig að úr verði nýtt upplýsingaskjal Neytendastofu. Það mun væntanlega þjóna sem aðföng í gerð kynningarefnis lánveitenda og aðstoða þá við gerð þess. Vonir standa til að þá muni gæta meira samræmis í upplýsingum lánveitenda sem gerir það að verkum að kynningarefni verður einsleitara og auðveldar neytendum að kynna sér ólík lánaform og áhrif verðbólgu á þau.

Fulltrúar starfshópsins funduðu nokkur skipti með auglýsingastofunni Brandenburg til að skipuleggja hvernig best væri að koma skilaboðum og fræðslu tengdri vinnunni á sem skilvirkastan hátt til neytenda. Sú vinna stendur enn yfir en gert er ráð fyrir að henni ljúki á fyrri hluta þessa árs.

Upplýsingagjöf lánveitenda

Eitt af verkefnum starfshópsins var að greina og kanna hvernig staðið væri að upplýsingagjöf og leiðbeiningum í tengslum við lánveitingar í ljósi mismunandi lánaforma, áhrifum vaxta, verðbólgu o.s.frv. Frá 2013, þegar ný heildstæð löggjöf um neytendalán var sett lög nr. 33/2013, hafa verið í lögum ítarleg ákvæði um upplýsingagjöf til neytenda við lántöku. Lögin eru innleiðing á tilskipun Evrópusambandsins um neytendalán og var ákveðið að löggjöfin hérlendis skyldi einnig taka til fasteignalána til neytenda. Í lögnum eru tilgreindar ítarlegar upplýsingar sem á að veita á stöðluðu eyðublaði áður en lán er tekið. Þá eru ítarleg ákvæði um upplýsingar sem eiga að koma fram í lánasamningi auk þess sem ákvæði er í lögnum um

kynningarefni og auglýsingar lánveitenda. Á þeim tíma sem vinna við frumvarp til laganna stóð yfir var héraendis enn verið að glíma við afleiðingar bankahruns og verðbólgu auk þess sem umræða var mikil um verðtryggingu og hin mismunandi lánaform. Af þessu þótti því tilefni til að setja inn í lög ákvæði sem kvað á um skyldu lánveitenda til að veita neytendum tilteknar upplýsingar sem Neytendastofa skyldi birta opinberlega á vefsíðu sinni. Þær upplýsingar sem hér um ræðir voru um sögulega þróun verðlags og breytilegra vaxta og áhrif þeirra á höfuðstól og greiðslubyrði auk upplýsinga um þróun verðlags og ráðstöfunartekna s.l. 10 ár. Af því tilefni var framangreint upplýsingaskjal Neytendastofu útbúið 2014 en í því var einnig skýrður munur á lánaformum m.a. verðtryggðum og óverðtryggðum lánnum.

Árið 2016 var innleidd tilskipun um fasteignalán til neytenda með lögum nr. 118/2016. Markmið tilskipunarinnar og laganna var að tryggja bætt neytendavernd við kynningu, ráðgjöf, veitingu og miðlun fasteignalána til neytenda sem og stuðla að ábyrgum lánveitingum og sporna við óhóflegri skuldsetningu neytenda sbr. 1. gr. laganna. Við setningu laganna var lögum um neytendalán breytt með þeim hætti að þau tóku ekki lengur til fasteignalána. Með lögnum urðu ákvæðin um upplýsingagjöf til neytenda enn fleiri og ítarlegri. Til viðbótar við þau ákvæði sem þegar voru í lögnum um neytendalán bættust við ákvæði um almennar upplýsingar um lánaframboð auk ákvæðis um skyldu til að útskýra samning. Var þar sérstaklega vísað til skyldu til að útskýra þær upplýsingar sem veita á neytandanum.

Við vinnu starfshópsins að þessu leyti var ákveðið að kanna hvernig staðið væri að upplýsingagjöf m.v. ákvæði laga um fasteignalán til neytenda en ekki laga um neytendalán. Ástæða þess er að ákvæðin í lögnum um neytendalán eru ekki jafn ítarleg og í lögum um fasteignalán til neytenda auk þess sem Neytendastofa hefur áður kannað hvernig staðið er að upplýsingagjöf í stöðluðu eyðublaði neytendalána.

Í 12. gr. laga nr. 118/2016 er kveðið á um skyldu lánveitenda til að tryggja að neytandi hafi aðgang að skýrum og skiljanlegum almennum upplýsingum um lánaframboð lánveitanda í kynningarefni.

Lánveitendur hafa val um að veita neytendum upplýsingar um lánaframboð í formi kynningarefnis á pappír, öðrum varanlegum miðli eða rafrænt. Margir lánveitendur virðast hafa valið að kynna lánaframboð sitt til neytenda í rafrænu formi og voru kannaðar vefsíður

hjá 20 lánveitendum á Íslandi til að sjá hvort þeir veiti neytendum þær upplýsingar sem þeim ber að veita.

Í kynningarefni lánveitenda virtust í einhverjum tilvikum vanta uppá að þeir birtu á vefsíðum sínum allar þær almennu upplýsingar sem 12. gr. laganna kveður á um að þeim beri að veita. Upplýsingagjöf skv. 12. gr. er almenn og víðtæk og var mismunandi milli lánveitenda hvað virtist vanta.

Athygli vakti að þegar hinn hefðbundni neytandi vill afla sér upplýsinga um lánaframboð lánveitenda á netinu þá getur það oft og tíðum reynst honum mikill frumskógur af gögnum. Neytandinn þarf í mörgum tilfellum að leita gagna á mörgum undirsíðum hjá lánveitanda og lesa sig til í lánareglum einstaka lánveitanda. Þá virðast lánveitendur ekki nota samræmd hugtök og útskýringar á sömu atriðum eru oft ólíkar sem getur flækt hlutina fyrir neytendum. Hér skortir á einsleitni og samræmda nálgun.

Auk upplýsinga í rituðu formi þá ber lánveitendum að veita neytendum aðgang að lánareiknivél. Lánveitendur virðast almennt standa sig vel þegar kemur að þessari skyldu og heyrir það til undantekninga ef lánveitandi býður ekki upp á reiknivél á vefsíðu sinni.

Samhliða könnun á upplýsingagjöf lánveitenda á vefsíðum þeirra var send út fyrirspurn, til sömu 20 lánveitenda, þar sem óskað var eftir upplýsingum um það hvernig lánveitendur standa að upplýsingagjöf til neytenda skv. 13., 14. og 16. gr. laganna. Svör bárust frá öllum lánveitendunum. Í tilviki fjögurra þeirra var ekki um fullnægjandi svar að ræða og þarf því að óska eftir ítarlegri upplýsingum. Svör þeirra eru því ekki tekin til greina í niðurstöðunum.

Í 13. gr. laganna er kveðið á um skyldu lánveitanda til að veita neytendum nægar upplýsingar til að geta tekið upplýsta ákvörðun um hvort hann taki lán hjá lánveitandanum. Í viðauka með reglugerð nr. 270/2017 er að finna staðlað upplýsingablað þar sem lánveitendur skulu fylla inn í eyðurnar til að sníða það að lánaframboði sínu og þar með uppfylla 1. til 3. mgr. 13. gr. svo lengi sem upplýsingarnar eru veittar án óhæfilegrar tafar og með góðum fyrirvara áður en neytendur er bundnir af samningi eða tilboði. Lánveitandi hefur síðan valmöguleika um hvort hann afhendi neytendum upplýsingablaðið í pappírformi eða í formi annars varanlegs miðils.

Allir þeir sem svöruðu fyrirspurn Neytendastofu sögðu í svari sínu að þeir afhendi neytendum fyrrnefnt upplýsingablað. Þess skal getið að skoðun Neytendastofu tók að þessu sinni ekki til þess hvernig efnisleg útfylling eyðublaðsins er sem þarfnast því nánari skoðunar.

Auk þess að veita neytendum staðlað upplýsingablað eiga lánveitendur að veita upplýsingar um sögulega þróun vaxta sem og upplýsingar sem fram koma í upplýsingablaði sem Neytendastofa gefur út og ber heitið „Upplýsingar og dæmi um áhrif verðlags og breytilegra vaxta á höfuðstól og greiðslubyrði lána.“ Þegar aðsend svör eru könnuð er niðurstaðan að allir svarendur nema einn láta neytendum í té upplýsingablaðið frá Neytendastofu.

Líkt og fram hefur komið er gerð sú krafa til lánveitenda að þeir láti neytendum einnig í té skjal sem felur í sér upplýsingar um sögulega þróun vaxta hjá lánveitanda sjálfum. Svör lánveitenda við fyrirspurn Neytendastofu gefa til kynna að almennt teljist það ábótavant hvað fáir lánveitendur láti slíkt skjal af hendi til neytenda. Gæti það falist í því að lánveitendur telji að þær upplýsingar séu tiltekna í upplýsingablaði Neytendastofu.

Það er ekki nóg að lánveitandi láti neytendum í té staðlað upplýsingablað, upplýsingablað frá Neytendastofu og yfirlit um þróun vaxta, heldur verður lánveitandinn að útskýra upplýsingarnar fyrir neytendum. Útskýringarnar skulu einkum taka til þeirra upplýsinga sem veita skal áður en samningur er gerður í samræmi við 13. til 15. gr., sbr. 16. gr. laganna.

Lánveitendur virðast ekki allir hafa sömu túlkun á 16. gr. laganna þ.e. skyldu þeirra til að útskýra samninga um fasteignalán eða viðbótarþjónustu þannig að neytendur geti tekið upplýsta afstöðu til þeirra og almennt virðist sem samskipti lánveitenda við neytendur í því skyni fari dvínandi. Lánveitendur kjósa í auknum mæli að láta neytendum í té svokallaða gagnapakka sem inniheldur upplýsingar um fyrirhugað lán og óska síðan eftir að þeir skrifi undir rafrænt til staðfestingar á að hafa mótttekið og lesið gögnin. Í kjölfarið bjóða lánveitendurnir í allflestum tilfellum neytendum að hafa samband ef þeir skilja ekki gögnin eða vilja fá nánari ráðgjöf.

Nefna má í tengslum við fyrri málsgrein að í aðsendum svörum virðast a.m.k. tveir lánveitendur líta svo á að upplýsingar sem skylt er að veita skv. 16. gr. laganna sé komið á framfæri í þeim skjölum sem þeim ber að veita neytanda skv. 13. gr. laganna.

Þó svo að enn séu til staðar lánveitendur sem kalla neytendur á fund með ráðgjafa til að útskýra fyrirhugað lán, þá fer þeim ört fækkandi. Tveir lánveitendur nefndu að rekja mætti þróunina til Covid-19 og aukins framboðs lánveitinga hjá samkeppnisaðilum þar sem neytendur þurfa ekki að sækja upplýsingafund áður en til lánveitingar kemur.

Með aukinni tækniþróun og breytingu á hegðun neytenda virðist upplýsingamiðlun og samskipti lánveitenda við neytendur í auknum mæli færast yfir í rafrænt form. Þróunin stefnir í þá átt að meiri kröfur eru gerðar til neytenda að kynna sér upplýsingar á netinu og eiga frumkvæði að því að hafa samband sé nánari útskýringa þörf áður en til lánveitingar kemur. Því miður virðist að þrátt fyrir auknar kröfur til neytenda séu margir lánveitendur sem ekki veita fullnægjandi upplýsingar á vefsíðum sínum. Það er því ljóst að Neytendastofa mun þurfa að taka til nánari skoðunar upplýsingagjöf lánveitenda til neytenda og fylgja því eftir að allir lánveitendur uppfylli skilyrði laga með fullnægjandi hætti. Nú er í gangi vinna við að uppfæra vefsíðu Neytendastofu varðandi fjármálalæsi og útskýringar á lánaformum. Í kjölfar þeirrar vinnu verður upplýsingagjöf lánveitenda tekin til nánari skoðunar.

Eftirlitshlutverk Neytendastofu og Seðlabanka Íslands

Þá var starfshópnum falið að greina eftirlitshlutverk Neytendastofu og Seðlabanka Íslands gagnvart lánveitendum við framkvæmd lánveitingar til neytenda og eftir að lán er veitt.

Starfshópurinn fór því yfir eftirlitshlutverk stofnananna og mögulega skörun á hlutverkum þeirra. Í flestum tilvikum er ljóst af ákvæðum þeirra laga sem stofnanirnar starfa eftir og hafa eftirlit með hvaða verkefni falla undir hvora stofnunina fyrir sig. Neytendastofa hefur eftirlit með upplýsingagjöf skv. lögum um neytendalán og fasteignalán til neytenda en Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur almennt eftirlit með viðskiptaháttum fjármálafyrirtækja sem gæti átt við samskipti og upplýsingagjöf eftir að lánveiting hefur átt sér stað. Kom fram að drög að samstarfssamningi stofnananna höfðu verið gerð árið 2016, áður en lögum um fasteignalán til neytenda tóku gildi. Telur starfshópurinn gagnlegt að klára gerð slíks samnings með það að markmiði að stuðla að skilvirkari neytendavernd í opinberu eftirliti á fjármálamarkaði.