



NEYTENDASTOFA

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12.10.2012
Tilv. 2012/0832 - 0.0.01
ÞAÁ

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til efnalaga, 88. mál.

Vísað er til tölvubrúfs, dags. 27. september 2012, þar sem Neytendastofu var sent til umsagnar frumvarp til efnalaga. Neytendastofa þakkar fyrir tækifærið til að tjá sig um frumvarpið og vill koma á framfæri eftirfarandi:

I. Athugasemdir við kostnaðarumsögn

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Neytendastofa hafi eftirlit með auglýsingum og öðrum viðskiptaaðferðum fyrir efni, efnablöndur og snyrtivörur. Um er að ræða algera viðbót við það almenna eftirlit sem Neytendastofa hefur nú þegar með auglýsingum. Með bréfi Neytendastofu til Innanríkisráðuneytisins, dags. 13. mars 2012, gerði stofnunin ráðuneytinu grein fyrir þeim kostnaði sem hún telur hið aukna eftirlit fela í sér. Í frumvarpinu er hins vegar ekki gerð ráð fyrir frekari fjárveitingu til Neytendastofu og telur stofnunin sig því ekki geta sinnt þessu eftirliti.

Neytendastofa bendir á að um er að ræða mjög viðamikla viðbót við núverandi eftirlit stofnunarinnar. Þó starfsmenn stofnunarinnar hafi sérþekkingu á eftirlit með auglýsingum og eftirlitið falli að því leyti vel að öðru eftirliti stofnunarinnar felur frumvarpið í sér mun víðtækara og sértækara eftirlit en stofnunin sinnir nú. Þannig hafa starfsmenn stofnunarinnar enga sérþekkingu á efnum; flokkunum og eiginleikum þeirra; efnablöndum eða snyrtivörum. Þó Neytendastofa fái upplýsingar frá Umhverfisstofnum um þær vörur sem frumvarpið fjallar um mun óhjákvæmilega fara mikill tími í vinnu við eftirlit skv. frumvarpinu.

Með vísan til framangreinds er ljóst að bæta þarf við stöðugildi sérfræðings til þess að mæta auknu starfsálagi vegna þessa eftirlits sem hér er verið að leggja til stofnunarinnar. Í því felst kostnaðarauki. Brýnt er því að auka fjárframlög til stofnunarinnar enda halli á rekstri hennar árið 2011 og einnig á árinu 2012. Verði það ekki gert er tilgangslaust að fela stofnuninni ný verkefni með lögum eins og gert er í þessu frumvarpi. Það vekur einnig athygli að hvorki liggur fyrir samþykki né kostnaðarumsögn frá Innanríkisráðuneytinu sem fer með málefni Neytendastofu. Hér má því spyrja hvort öllum ráðuneytum sé heimilt að leggja til ný verkefni á Neytendastofu án þess að þess sé gætt að nauðsynleg greining og fjárframlög fylgi slíkum frumvörpum.

II. Athugasemdir við tilgreiningu á valdheimildum Neytendastofu

Í 9. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk Neytendastofu og þar vísað til eftirlits

stofnunarinnar með ákvæði 32. gr. um auglýsingar. Í 5. mgr. 32. gr. frumvarpsins segir að um málsmeðferð, úrræði og viðurlög fari að öllu leyti eftir ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu vegna auglýsinga sem brjóti í bága við ákvæði laganna.

Neytendastofa telur hina almennu tilvísun til laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu ekki fullnægjandi. Leggur stofnunin því til að tekið verði upp í ákvæði 47. gr., eða sambærilegt ákvæði, hvernig eftirliti stofnunarinnar skuli háttað og hverjar valdheimildir hennar skv. lögnum verði. Þrátt fyrir að eftirliti með lögnum og úrræðum vegna brotum gegn ákvæðum þeirra muni að miklu leyti svipa til ákvæða laga nr. 57/2005 telur Neytendastofa nauðsynlegt að þau verði tekin upp og vísar í því sambandi til annarra lagafrumvarpa sem liggja fyrir Alþingi þar sem vísað er mun ítarlegar til valdheimilda stofnunarinnar sbr. meðfylgjandi dæmi í viðauka með þessu bréfi.

Vegna ofangreinds vill Neytendastofa í fyrsta lagi benda á að í lögum um Neytendastofu er um það fjallað að skjóta megi stjórnvaldsákvörðunum hennar til áfrýjunarnefndar neytendamála séu þær teknar samkvæmt lögum nr. 57/2005, lögum nr. 134/1995 og „öðrum lögum á málaefnasviði Neytendastofu sé heimild til slíks að finna í þeim lögum“. Eins og ákvæði frumvarps til efnalaga stendur í dag er alls óvíst hvort ákvörðun Neytendastofu um brot gegn ákvæði 32. gr. yrði kæránleg til áfrýjunarnefndar neytendamála eða umhverfisráðherra, skv. 66. gr. frumvarpsins.

III. Aðrar einstakar athugasemdir

20. tölul. 3. gr. frumvarpsins

Í þessum tölulíð er að orðið „markaðssetning“ skilgreint og telur Neytendastofa að það verði að lagfæra þessa skilgreiningu. Í orðalagi því sem er í frumvarpinu virðist gert ráð fyrir að hugtakið taki ekki til þess þegar framleiðandi sjálfur selur og setur á markað vöru sem undir ákvæði frumvarpsins falla. Í Evrópurétti er að finna skilgreiningar sem hér verður að hafa í huga sbr. einkum ákvæði í reglugerð 765/2008/EB, um markaðseftirlit o.fl. Í þeirri reglugerð sem gildir almennt um allt markaðseftirlit með vörum er að finna mikilvægar skilgreiningar að þessu leyti s.s. „making available on the market“ og „placing on the market“. Í íslenskri þýðingu eru framangreind hugtök þýdd þannig:

A. „að bjóða fram á markaði“ allar birgðir vöru til dreifingar, neyslu eða til notkunar á markaði Bandalagsins á meðan á viðskiptastarfsemi stendur, hvort sem það er gegn greiðslu eða án endurgjalds,

B. „setning á markað“: að bjóða fram vöruna í fyrsta sinn á markaði Bandalagsins,

Af framangreindum skilgreiningum er ljóst að skilgreina verður hugtakið „markaðssetning“ með rýmri hætti en gert er í frumvarpinu eins og það liggur nú fyrir þannig að það sé ótvírætt að átt er við hvers kyns markaðssetningu vöru og óháð því hvaða lögformlegi aðili það er en það getur sem fyrr segir verið framleiðandi sjálfur, dótturfyrirtæki hans eða þriðji aðili s.s. dreifingaraðilar, innflytjendur, smásalar o.fl.

2. tölul. 9. gr. frumvarpsins

Samkvæmt 1. tölul. 9. gr. er Neytendastofu ætlað að hafa eftirlit með auglýsingum og öðrum svipuðum viðskiptaaðferðum, sbr. 2. og 4. mgr. 32. gr. frv. Þá er stofnuninni ætlað að taka við ábendingum frá Umhverfisstofnun um brot gegn 1. og 3. mgr. 32. gr.

Neytendastofa telur þörf á að breyta orðalagi 2. tölul. 9. gr. enda felur orðalag ákvæðisins

ekki í sér að Neytendastofu sé ætlað að aðhafast vegna hugsanlegra brota gegn 1. og 3. mgr. 32. gr. heldur er stofnuninni einungis ætlað að taka við ábendingum þar um. Neytendastofa telur nauðsynlegt að upplýsingar um hugsanleg brot gegn ákvæðum 1. og 3. mgr. 32. gr. berist frá Umhverfisstofnun enda hefur Neytendastofa ekki forsendur eða sérþekkingu til að meta slík hugsanleg brot sjálf.

3. tölul. 9. gr. frumvarpsins

Neytendastofa telur óþarft að tilgreina í lagaákvæði að stofnun skuli upplýsa Umhverfisstofnun um þætti sem geti talist brot gegn ákvæðum laganna. Öllum opinberum stofnunin ber stjórnsýsluleg skylda til að koma ábendingum og fyrirsögnunum sem þeim berast til viðeigandi stjórnvalds.

VI. kafli frumvarpsins

Heiti kaflans er *Flokkun, merking og umbúðir* og í honum eru þrjú ákvæði *Flokkun efna og efnablandna og tilkynningar, Merkingar og umbúðir* og *Auglýsingar*. Neytendastofa telur heiti kaflans ekki lýsandi fyrir ákvæði um auglýsingar.

1. mgr. 32. gr. frumvarpsins

1. másl. ákvæðisins er svohljóðandi: „Í öllum auglýsingum og öðrum svipuðum viðskiptaaðferðum um efni og efnablöndur, hvort sem um er að ræða beinar eða óbeinar auglýsingar, skulu koma fram upplýsingar um hættuflokkun þeirra.“ Neytendastofa bendir á að með auglýsingum og öðrum svipuðum viðskiptaaðferðum er átt við beinar og óbeinar auglýsingar. Neytendastofa telur því að fella megi út orðin „hvort sem um er að ræða beinar eða óbeinar auglýsingar“.

2. mgr. 32. gr. frumvarpsins

Neytendastofa telur óljóst af ákvæðinu með hvaða hætti villt verði fyrir neytendum. Í lögum nr. 57/2005 er með ýmsum hætti um það fjallað hvað átt sé við með villandi viðskiptaháttum. Sé vilji löggjafans sá að beitt sé viðmiðum laga nr. 57/2005 við mat á því hvað teljist villandi auglýsingar, aðrir svipaðir viðskiptahættir eða framsetning samkvæmt ákvæði 2. mgr. 32. gr. efnalaga telur Neytendastofa þörf á að vísað sé til þeirra í tengslum við ákvæðið.

4. mgr. 32. gr. frumvarpsins

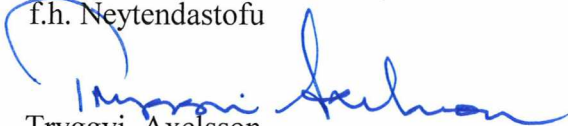
Neytendastofa gerir alvarlegar athugasemdir við að nákvæmlega sama ákvæði er að finna í 4. mgr. 32. gr. frumvarpsins, sem ætlað er eftirliti Neytendastofu, og ákvæði 4. mgr. 39. gr. frumvarpsins, sem ætlað er eftirliti Umhverfisstofnunar.

Neytendastofa telur þessa skörun á eftirliti til þess fallin að valda miklum og óþörfum vandkvæðum í valdskiptingu milli Neytendastofu og Umhverfisstofnunar. Stofnunin bendir á að í grein Páls Hreinssonar *Valdmörk stjórnvalda* sem birtist í Tímariti lögfræðinga, 4. tölubl., 55. árg. 2005, bls. 447-497, er á bls. 463 fjallað um vandamál sem orsakast af óskýrum valdmörkum. Þar segir m.a.: „Í fyrsta lagi getur farið mikill tími og fjármunir í valdabaráttu á milli stofnana á hlutaðeigandi sviði sem oftast kemur niður á borgurunum sem leita þurfa eftir afgreiðslu með mál sín. Opinberir fjármunir fara því til spillis auk þess sem almennigur fær ekki viðunandi þjónustu frá hinu opinbera. Í öðru lagi getur það gerst, ef um erfíðan og óvinsælan málaflökk er að ræða, að ekkert stjórnvald vilji kannast við að það sé bært á hlutaðeigandi sviði. Þegar svo stendur á koma borgararnir „að lokuðum dyrum“ hjá stjórnvöldum og fá ekki úrlausn mála sinna. Hvorugur kosturinn er góður og því er það þýðingarmikið að vandað sé til löggjafar þegar mælt er fyrir um valdmörk

stjórnvalda.

Neytendastofa telur að framangreind tilvitnun skýri vel að það er lögbundin nauðsyn að valdmörk milli stjórnvalda séu ávallt skýr og ótvíræð. Þess vegna telur Neytendastofa brýnt að skilgreina valdmörk betur en nú er gert samkvæmt því frumvarpi sem hér liggur fyrir til efnalaga.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Þórunn Anna Árnadóttir
Sviðsstjóri

Innanríkisráðuneytið
B.t. Björn Freys Björnssona
Sölvhólgötu 7
150 Reykjavík

AFRIT



NEYTENDASTOFA

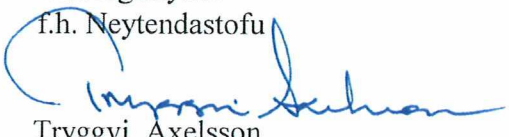
Reykjavík, 13.03.2012
Tilv. 2012/0264 - 0.3.01
ÞAÁ

Efni: Kostnaður Neytendastofu vegna fyrirhugaðs eftirlits með efnalögum

Varðandi kostnaður Neytendastofu vegna eftirlits samkvæmt drögum að frumvarpi til efnalaga þá er um nýtt eftirlitsverkefni að ræða hjá stofnuninni sem krefst aukins fjárframlags bæði til að auka starfshlutfall lögfræðings sem gerður verður ábyrgur fyrir verkefninu svo og annars kostnaðar.

Áætla má að ábendingar og fyrirspurnir frá neytendum og fyrirtækjum muni aukast verulega vegna þessa nýja verkefnis og einnig fjölgi formlegum ákvörðunum. Lögfræðingar neytendaréttarsviðs svara öllum fyrirspurnum sem berast stofnuninni varðandi auglýsingar. Það er mat stofnunarinnar að viðbótin við þetta verkefni verði stöðugildi lögfræðings. Aukinn kostnaður vegna launa og launatengdra gjalda o.þ.h. verði á ársgrundvelli kr. 7.650.653. Auk þess má reikna með að töliverð meiri vinna fylgi eftirlitinu í upphafi þegar fylgja þarf eftir að auglýsendur aðlagi sig að breytingunum.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri



Þórunn Anna Arnadóttir
Sviðsstjóri

Viðauki 1

Úr frumvarpi til laga um neytendalán, 220. mál, þskj. 228, 141. löggj.þing.

IX. KAFLI

Eftirlit, viðurlög, réttarræði og bótaskylda.

29. gr.

Eftirlits- og ákvarðanavald Neytendastofu.

Neytendastofa annast eftirlit með ákvæðum laga þessara. Ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um málsmeðferð Neytendastofu.

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

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

Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir.

Nú vill aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála og getur hann þá höfðað mál til ógildingar fyrir dómstólum.

Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um úrskurð áfrýjunarnefndar.

Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar.

30. gr.

Stjórnvaldssektir.

Neytendastofa getur lagt stjórnvaldssektir á lánveitanda sem brýtur gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og, eftir atvikum, reglum settum á grundvelli þeirra:

- a. 6. gr. um upplýsingar sem eiga að koma fram í auglýsingum og öðru kynningarefni,
- b. 7. gr. um upplýsingar sem veita skal áður en lánsamningur er gerður,
- c. 8. gr. um upplýsingar sem veita skal áður og við gerð lánsamnings í formi yfirdráttarheimildar og tiltekinna sérstakra lánsamninga,
- d. 1.–2. mgr. 10. gr. um gerð lánshæfismats, og þegar við á greiðslumats, áður en lánsamningur er gerður,
- e. 3. mgr. 10. gr. um bann við veitingu láns komi í ljós að neytandi hafi augljóslega ekki fjárhagslega burði til þess að standa í skilum með lánið,
- f. 12. gr. um upplýsingar sem skulu koma fram í lánsamningum og upplýsingar sem veita skal að beiðni neytanda,
- g. 13. gr. um upplýsingar sem veita skal um breytingar á útlánsvöxtum áður en breyting tekur gildi,

- h. 14. gr. um upplýsingar sem veita skal reglulega vegna yfirdráttarheimilda,
- i. 1. mgr. 15. gr. um heimildir til að segja upp opnum lánessamningi,
- j. 2. mgr. 15. gr. um að upplýsa neytanda fyrir fram um fyrirhugaða sviptingu á rétti til nýtingar á opnum lánessamningi,
- k. 1. mgr. 16. gr. um rétt til að falla frá lánessamningi,
- l. 4. mgr. 16. gr. um þær bætur sem lánveitanda er heimilt að krefja neytanda um nýti neytandi rétt sinn til að falla frá samningi,
- m. 1. mgr. 18. gr. um heimild neytanda til að standa skil á skuldbindingum sínum fyrir þann tíma sem umsaminn er og um lækkun á heildarlántökukostnaði notfæri neytandi sér þá heimild,
- n. 2.–3. mgr. 18. gr. um hámarksfjárhæð uppgreiðslugjalds,
- o. 2. mgr. 19. gr. um skyldu lánveitanda til að upplýsa neytanda um framsal réttar,
- p. 1. mgr. 20. gr. um upplýsingar í lánessamningi sé um að ræða veltureikning þar sem neytandi getur stofnað til ósamþykks yfirdráttar og um reglulega upplýsingagjöf, sbr. e-lið 2. mgr. 8. gr.,
- q. 2. mgr. 20. gr. um álagningu og innheimtu kostnaðar vegna ósamþykks yfirdráttar,
- r. 3. mgr. 20. gr. um upplýsingagjöf fari ósamþykktur yfirdráttur yfir fjárhæðar- og tímamörk,
- s. 21. gr. um útreikning á árlegri hlutfallstölu kostnaðar,
- t. 22. gr. um skyldur lánamiðlara gagnvart neytanda og lánveitanda til upplýsingagjafar,
- u. 25. gr. um sérstaka upplýsingaskyldu lánveitanda vegna verðtryggðra og óverðtryggðra veðlána.

Neytendastofa getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn ákvörðun Neytendastofu sem tekin er á grundvelli laga þessara eða sátt milli Neytendastofu og aðila, sbr. 31. gr.

Sektir sem lagðar eru á aðila geta numið frá 100 þús. kr. til 10 millj. kr. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir teknar af Neytendastofu eru aðfararhæfar. Sektir renna í rikissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Neytendastofu skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

31. gr.

Dagsektir.

Ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt þessum lögum getur Neytendastofa ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðunin beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni.

Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Dagsektir geta numið frá 50 þús. kr. til 500 þús. kr. á dag.

Ákvörðun um dagsektir má skjóta til áfrýjunarnefndar neytendamála innan fjórtán daga frá því að hún er kynnt þeim er hún beinist að. Dagsektir reiknast ekki fyrr en frestur er liðinn. Ef

ákvörðun er skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála falla dagsektir ekki á fyrr en niðurstaða hennar liggur fyrir.

32. gr.

Sátt.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða reglna settra á grundvelli þeirra er Neytendastofu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Neytendastofu er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Viðauki 2

Úr frumvarpi til breytinga á áfengislögum, 134. mál, þskj. 134, 141. löggj.þing.

2. gr.

Á eftir 20. gr. laganna kemur ný grein, 20. gr. a, svohljóðandi:

Eftirlit með því hvort brotið hafi verið gegn 20. gr. er í höndum Neytendastofu. Neytendastofa getur lagt á hvern þann einstakling eða lögaðila sem af ásetningi eða gáleysi brýtur gegn 20. gr. stjórnvaldssektir sem numið geta allt að 10 millj. kr. Lögaðila má ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á starfsmann lögaðilans. Við ákvörðun sektar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna af broti ef við á. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu þeirra. Ákvörðun Neytendastofu má kæra til áfrýjunarnefndar neytendamála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um niðurstöðuna.

Kaupandi viðskiptaboða, hvort heldur hann er einstaklingur eða lögaðili, ber ábyrgð á efni þeirra sé hann heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Í öðrum tilvikum ber sá ábyrgð sem birtir eða á annan hátt miðlar viðskiptaboðunum hér á landi.

Hafi Neytendastofa komist að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn 20. gr. og ekki hefur verið látið af hinni ólögmætu háttsemi getur Neytendastofa lagt á dagsektir sem nemi allt að 500 þús. kr. á dag þar til látið hefur verið af hinni ólögmætu háttsemi. Dagsektir verða þó ekki lagðar á fyrir lengra tímabil en 100 daga í senn. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflaga á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Ákvörðun um dagsektir má kæra til áfrýjunarnefndar neytendamála innan fjórtán daga frá því að hún er tilkynnt þeim sem hún beinist að. Dagsektir reiknast ekki fyrr en kærufrestur er liðinn og renna þær í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu þeirra. Ef ákvörðun er skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála falla dagsektir ekki á fyrr en niðurstaða hennar liggur fyrir.

Ákvæði laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, gilda um úrræði og eftirlit Neytendastofu, þ.m.t. málsmeðferð eftir því sem við getur átt.

Ákvörðun Neytendastofu verður ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar neytendamála liggur fyrir. Skal úrskurður áfrýjunarnefndarinnar liggja fyrir innan sex vikna frá því að kæra hefur borist nefndinni. Úrskurðir áfrýjunarnefndar neytendamála eru fullnaðarúrskurðir innan stjórnarsýslunnar og eru aðfararhæfir.

Nú vill aðili ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar og getur hann þá höfðað mál til ógildingar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um úrskurð áfrýjunarnefndarinnar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar.