

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 29.01.2016
Tilv. 2013/0318 - 0.0.01
DÓ

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um neytendasamninga, 402. mál

Vísað er til tölvubréfs, dags. 21. janúar 2016, þar sem Neytendastofu var sent til umsagnar frumvarp til laga um neytendasamninga, 402. mál. Neytendastofa gerði athugasemdir við drög að frumvarpinu þegar það var birt til umsagnar á vef innanríkisráðuneytisins sem að nokkru hafa skilað sér inn í frumvarpið.

Neytendastofa vill þó koma á framfæri eftirfarandi tillögum til breytinga á frumvarpinu sem að mati stofnunarinnar er brýnt að allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis geri áður en frumvarp þetta verður samþykkt sem lög frá Alþingi.

I. Ósanngjarnir samningsskilmálar

Í lögum nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er kveðið á um að lögin taki til samninga, skilmála og athafna aðila sem hefur staðfestu á Íslandi og ætlað er að hafa áhrif hér á landi eða á Evrópska efnahagssvæðin. Neytendastofa fer með eftirlit með lögnum og ber hún ábyrgð á því að boðum og bönum laganna sé framfylgt og tekur ákvarðanir um aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum en þau ákvæði laganna eru að mestu leyti að fullu samræmd á EES-svæðinu. Mikilvægur þáttur í framangreindu eftirliti Neytendastofu er að hún geti með sama hætti og önnur stjórnvöld lagt bann við ósanngjörnum samningsskilmálum sem kunna að vera notaðir í viðskiptum við neytendur hér á landi og í viðskiptum á EES-svæðinu.

Í tilskipun 93/13/EBE um ósanngjarna samningsskilmála í neytendasamningum eru ákvæði sem hafa þann tilgang að koma í veg fyrir að slík ákvæði séu notuð í samningum við neytendur.

Ákvæði tilskipunarinnar voru efnislega innleidd með lögum nr. 14/1995, sem 36. gr. a. – d. samningalaga. Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að þáverandi samkeppnisyfirlöndum og dómstólum væri ætlað að tryggja framkvæmd þeirra ákvæða tilskipunar 93/13/EB sem væru allsherjarréttarlegs eðlis. Var vísað til þágildandi ákvæða um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu í 20. – 21. gr. og 37. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Auk þess kemur eftirfarandi fram í athugasemdum: „*Að lokum er í 7. gr. tilskipunarinnar kveðið á um eftirlit með því að ekki séu ósanngjarnir samningsskilmálar í neytendasamningum. Ákvæði hér að lútandi er að finna í samkeppnislögum nr. 8/1993, sbr. einkum 20.–21. og 37. gr., og verður ekki fjallað frekar um þetta atriði í lagafrumvarpi*

Þessu.“

Framangreind ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993 voru felld á brott árið 2005 við stofnun Neytendastofu og Samkeppniseftirlits. Framangreind ákvæði voru flutt efnislega óbreytt yfir í lög 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, sbr. sérstaklega 5. og 6. gr. þeirra. Lögum 57/2005 var svo breytt þremur árum síðar með lögum 50/2008 sem innleiddu ákvæði tilskipunar 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum. Við það féllu framangreind ákvæði úr gildi og þeim breytt.

Afleiðing framangreindra lagabreytinga árið 2008 er sú að Neytendastofa hefur ekki fullnægjandi lagaheimildir til allsherjarréttarlegs eftirlits með ósanngjörnum samningsskilmálum. Alþingi verður því að mati stofnunarinnar að endurinnleiða ákvæði tilskipunar 93/13/EBE og tryggja að hér á landi sé Neytendastofu sem nú fer með eftirlit með samningum hér á landi sbr. ákvæði laga nr. 57/2005.

Nauðsynlegt er að Neytendastofa geti gripið til allsherjarréttarlegra úrræða á borð við bann, sektir eða fyrirmæli gagnvart fyrirtækjum sem beita ósanngjörnum samningsskilmálum gagnvart neytendum og þannig gætt hagsmuna almennings. Ójöfn staða samningsaðila í neytendasamningum, flóknir samningar með stöðluðum samningsskilmálum og kostnaður neytenda við að höfða dómsmál standa því fyrir þrífum að neytendur geti haft áhrif á notkun ósanngjarnra skilmála í neytendasamningum.

Neytendastofa bendir á að á öllum Norðurlöndunum utan Íslands sem og systurstjórnvöldum hennar í Evrópusambandsríkjum á EES-svæðinu er eftirlitsstjórnvöldum á sviði neytendamála falið með skýrum hætti allsherjarréttarlegt eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum. Jafnframt er þetta eitt af grundvallarúrræðum framangreindra eftirlitsstofnana þegar þau vinna að sameiginlegum átaksverkefnum á sviði markaðseftirlits og aðgerða gegn óréttmætum viðskiptaháttum. Í framkvæmd getur sú staða komið upp að samningsskilmáli i viðskiptum við neytanda er skýr og ekki villandi, en sannanlega ósanngjarn samkvæmt skýrum fordæmum eða það í ljós leitt af öðrum atvikum máls án þess að Neytendastofa geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og bannað fyrirtækinu að nota slíkan skilmála. Þessi niðurstaða er ótæk og eins hér framur er bent á talinn óaðskiljanlegur hluti af eftirliti með viðskiptaháttum og markaðssetningu gagnvart neytendum.

Neytendastofa bendir á að í fyrirliggjandi frumvarpi eru gerðar auknar kröfur til upplýsingaskyldu seljanda áður en gengið er til samnings svo og samræmdar formkröfur til samninga sem ekki var áður að finna í íslenskum neytendarétti. Af framangreindum ástæðum og þar sem fyrirliggjandi frumvarp inniheldur ákvæði sem gilda um alla neytendasamninga telur Neytendastofa að Alþingi verði við samþykkt þessa frumvarps að kveða skýrt á um eftirlit Neytendastofu á allsherjarréttarlegum grundvelli með ósanngjörnum samningsskilmálum á sama hátt og ætlað var við innleiðingu tilskipunar 93/13. Stofnunin vill einnig af þessu tilefni nefna að við innleiðingu á tilskipun 2011/83/ESB í Bretlandi var talin ástæða til þess að sameina ákvæði um opinbert eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum og ákvæði tilskipunarinnar í ein lög, The Consumer Rights Act frá 26. mars 2015.

Neytendastofa leggur til að kveðið sé á um eftirlit Neytendastofu með tilvísunaraðferð. Þannig færi vel á að taka upp ákvæði að fyrirmynd 22. gr. hinna norsku laga um viðskiptahætti, markaðssetningu og samningsskilmála (n. Lov om kontroll med

markedsføring og avtalevilkår mv.). Slíkt ákvæði gæti hljómað á eftirfarandi hátt:

„Neytendastofa getur á grundvelli 27. gr. gripið til aðgerða gegn ósanngjörnum samningsskilmálum í neytendasamningum og samningum milli neytenda sem atvinnurekandi stendur að fyrir annan aðilanna.

Samningsskilmáli telst ósanngjarn sé hann andstæður 36. gr. a. – d. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936. Við mat á ósanngirni samningsskilmála skal Neytendastofa leggja áherslu á jafnvægi milli réttinda og skyldna samningsaðila og skýrleika samnings.“

II. Önnur atriði sem ekki var tekið tillit til í umsögn Neytendastofu

16. og 17. gr.

Í frumvarpsdrögunum er að finna eftirfarandi tillögu að ákvæði 1. mgr. 16. gr. um rétt til að falla frá samningi:

„Neytandi hefur fjórtán daga frest til að falla frá húsgöngu- eða fjarsölusamningi með tilkynningu til seljanda.

Neytendastofa bendir á að hér er kveðið á um **rétt** til þess að falla frá samningi. Neytendastofa telur að til þess að forðast tvítekningu og til þess að færa til hnitmiðaðra íslensks máls að ákvæðið verði svohljóðandi, sbr. t.d. fyrirmynd í ákvæðum 6. kafla norsku laganna og 4 kafla dönsku laganna:

Neytandi hefur rétt til að falla frá húsgöngu- eða fjarsölusamningi með tilkynningu til seljanda samkvæmt ákvæðum þessa kafla.

Í frumvarpsdrögunum er að finna eftirfarandi tillögu að ákvæði 1. mgr. 17. gr. um **frest** til að falla frá samningi.

„Frestur til að falla frá samningi rennur út fjórtán dögum eftir að gengið var frá samningi um kaup á þjónustu eða neytandi tók vöru í sína vörslu, eða:

- a. *þegar neytandi pantar margar vörur í einni pöntun en þær eru afhentar hver um sig, fjórtán dögum eftir þann dag þegar neytandi hefur tekið vöruna í vörslu sína í reynd,*
- b. *þegar vörur eru afhentar í mörgum einingum eða stykkjum, fjórtán dögum eftir þann dag þegar neytandi hefur tekið síðustu eininguna eða stykkið í sína vörslu,*
- c. *ef um er að ræða samninga um reglulega afhendingu á vörum á tilteknu tímabili, fjórtán dögum eftir þann dag þegar neytandi hefur tekið fyrstu vöruna í sína vörslu.“*

Neytendastofa telur að til þess að forðast tvítekningu og til þess að gera ákvæðið skýrara fari betur á að það verði svohljóðandi, sbr. t.d. fyrirmynd í ákvæðum 6. kafla norsku laganna og 4. kafla dönsku laganna.

Nú vill neytandi falla frá samningi og skal hann þá tilkynna seljanda um ákvörðun sína innan fjórtán daga í samræmi við skilyrði 19. gr.

Frestur neytanda til að falla frá samningi samkvæmt 1. mgr. skal teljast frá:

- a. gerð samnings ef um er að ræða kaup á þjónustu
- b. ef um er að ræða vöru, þeim degi sem neytandi tók vöru í sína vörslu
- c. þegar neytandi pantar margar vörur í einni pöntun en þær eru afhentar hver um sig, þeim degi þegar neytandi hefur tekið síðustu vöruna í sína vörslu
- d. þegar vörur eru afhentar í mörgum einingum eða stykkjum, þeim degi þegar neytandi hefur tekið síðustu eininguna eða stykkið í sína vörslu
- e. ef um er að ræða samninga um reglulega afhendingu á vörum á tilteknu tímabili, þeim degi þegar neytandi hefur tekið fyrstu vöruna í sína vörslu

Ákvæði sem vantar í frumvarpsdrög

Neytendastofa bendir á að samkvæmt 3. gr. tilskipunarinnar gildir hún einnig um samninga um afhendingu á vatni, gasi, rafmagni eða fjarhitun, einnig frá opinberum veitendum, að svo miklu leyti sem afhendingin er á grundvelli samnings. Efnisákvæði sem taka til afhendingar á vatni, gasi, rafmagni eða fjarhitun er að finna í 2. mgr. 5. gr., 3. mgr. 7. gr., 8. mgr. 8. gr., c. lið 9. gr., a. lið 4. mgr. 14. gr. og 1. mgr. 17. gr. tilskipunarinnar.

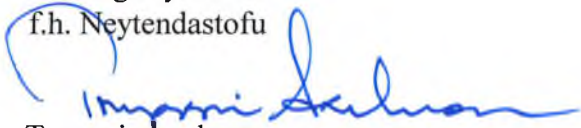
Eiginleg efnisákvæði sem taka til afhendingar á vatni, gasi, rafmagni eða fjarhitun, sbr. ofangreind ákvæði tilskipunarinnar, er hins vegar ekki að finna í frumvarpsdrögunum. Látið er nægja að minnast stuttlega á viðfangsefnið í umsögn í greinargerð með 1. gr. frumvarpsdraganna og þar greint frá því að undir gildissvið laganna falli einnig samningar um afhendingu á vatni, rafmagni eða fjarhitun, hvort sem er frá einkaaðilum eða aðilum í opinberri eigu.

Neytendastofa bendir einnig á að í frumvarpsdrögin vantar ákvæði 19. gr. tilskipunarinnar. Gjöld fyrir notkun á greiðslumiðli. Ef ráðuneytið telur ástæðu fyrir því að ákvæði 19. gr. tilskipunarinnar er sleppt telur Neytendastofa að tilgreina verði þær ástæður í greinargerð eða a.m.k. við smíð lagafrumvarpsins.

Að sama skapi skal bent á að svo virðist sem 4. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar vanti í frumvarpsdrögin. Hafi það verið ætlun ráðuneytisins að sleppa þeim ákvæðum þá telur Neytendastofa að tilgreina hefði þurft um þær ástæður í greinargerð þar sem tilskipunin gerir kröfu um allsherjar samræmingu. Í greinargerð frumvarpsins kemur ekkert fram um þetta atriði og vill því stofnunin leggja til Alþingi bæti inn ákvæði sem innleiðir framangreint ákvæði tilskipunarinnar.

Virðingarfyllt

f.h. Neytendastofu


Tryggvi Áxelsson
Forstjóri



Daði Ólafsson
Sérfræðingur