

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 02.12.2019
Tilv. 2019/0827 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn Neytendastofu um 330. og 331. mál, innleiðing reglugerðar um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd

Visa er til tölvubréfs, dags. 11. nóvember 2019, þar sem Neytendastofu var gefinn kostur á að koma að umsögnum um frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál, og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 330. mál. Neytendastofa þakkar tækifærið til að koma að athugasemdum við frumvörpin.

Neytendastofa vill byrja á að fagna því að umrædd frumvörp hafi verið lögð fram og vonast til þess að innleiðing reglugerðar EB nr. 2017/2394 gangi þannig að lögin geti tekið gildi þann 17. janúar 2020 þegar innleiðingu hennar skal vera lokið skv. ákvæðum reglugerðarinnar. Stofnunin telur ekki tilefni til athugasemda við frumvarp til laga um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 331. mál. Neðangreindar athugasemdir snúa að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 330. mál.

Neytendastofa gerði ýmsar athugasemdir við frumvarpið í fyrra samráði og fagnar þeim breytingum sem frumvarpið hefur tekið með tilliti til þeirra athugasemda stofnunarinnar.

Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér innleiðingu reglugerðar EB nr. 2017/2394 en í frumvarpinu eru þó jafnframt gerðar breytingar á ákvæðum laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, sem samkvæmt umfjöllun með frumvarpinu er ætlað að miða að því að auka skilvirkni eftirlits Neytendastofu. Stofnunin telur breytingar t.d. á 4. gr. laganna, þar sem henni er falin skýr forgangsröðunarheimild, til mikilla bóta enda hefur í gegnum tíðina reynt á heimildir stofnunarinnar til að vísa frá málum án efnislegrar meðferðar sem stofnunin hefur ekki talið sérstakt tilefni til meðferðar til verndar heildarhagsmunum neytenda.

Kaflaheiti laga nr. 57/2005

Í 2., 3. og 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir breyttum kaflaheitum III., IV. og VIII. kafla laga nr. 57/2005. Neytendastofa gerir ekki athugasemdir við ný kaflaheiti samkvæmt 4. gr. frumvarpsins. Samkvæmt umfjöllun í greinargerð er tilgangur breytinga á kaflaheitum III. og IV. kafla sá að hnykkja á því að Neytendastofa geti, á grundvelli 13. gr. sem er í IV. kafla laganna, tekið til meðferðar mál sem snúa t.d. að ósanngjörnum samningsskilmálum sbr. 36. gr. a.-d. laga nr. 7/1936. Hvað nýtt heiti IV. kafla, sbr. 3. gr. frumvarpsins, varðar vill

Neytendastofa benda á að heiti kaflans sem og 2. mgr. 13. gr. laganna, eftir breytingu á heiti III. kafla laganna, getur gefið tilefni til að ætla að ákvæði kaflans taki til viðskiptahátta sem snúa ekki að neytendum. Þá bendir stofnunin einnig á að hún telur rétt að kaflaheitið beri skýrlega með sér að stofnunin geti á grundvelli þess ákvæðis tekið á ósanngjörnum samningsskilmálum. Neytendastofa hefur tekið á ósanngjörnum samningsskilmálum þegar um verulega fjárhagslega hagsmuni er að ræða á grundvelli 8. gr. en í öðrum tilvikum hefur ekki verið unnt að grípa til aðgerða. Samkvæmt frumvarpinu er með breytingunni ætlað að skerpa á því að Neytendastofa geti brugðist við ósanngjörnum samningsskilmálum gagnvart neytendum í öllum tilvikum. Stofnunin leggur því til að heiti kaflans verði *Aðrir viðskiptahættir og ósanngjarnir samningsskilmálar gagnvart neytendum*.

Til viðbótar þeim breytingartillögum sem gerðar eru með frumvarpinu leggur Neytendastofa til að heiti IX. kafla laganna, Viðurlög o.fl., verði breytt í *Úrræði, viðurlög o.fl.* Byggir þessi tillaga stofnunarinnar á því að þungamiðja þeirra ákvæða sem í kaflanum eru snúa að úrræðum stofnunarinnar auk viðurlaga en einnig að t.d. heimild til útgáfu leiðbeinandi reglna og þ.a.l. telur stofnunin núverandi heiti kaflans geta verið villandi.

a. liður 1. gr. frumvarpsins.

Neytendastofa gerir athugasemdir við ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins og telur að að fella skuli brott orðin „undir yfirstjórn ráðherra“. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins er um þetta vísað til 12. gr. laga nr. 115/20100 um Stjórnarráð Íslands, en þar segir m.a. svo:

„Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir [hann]“ ¹ *heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra.*

Í yfirstjórn skv. 1. mgr. felst m.a. að ráðherra getur gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna, sbr. þó 3. mgr. 13. gr., enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót.“

Neytendastofu eins og öðrum systurstjórnvöldum á EES-svæðinu ber að framfylgja lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu án þess að með lögum sé veitt heimild til ráðherra að grípa þar inn í með almennum eða sérstökum fyrirmælum um starfsemina eða verkefnum sem hún vinnur að s.s. rannsókn meintra brota og töku stjórnvaldsákvarðana í tilefni af brotum.

Í t.d. lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 eru ákvæði um eftirlit fjölmiðlanefndar en þar segir í 7. gr. laganna: *„Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir [ráðherra]“*.

Í greinargerð með frumvarpi þessu er tekið fram með a. lið 1. gr. sé ekki um efnisbreytingu að ræða heldur sé verið að færa hér ákvæði til samræmis við framangreind lagaákvæði um Stjórnarráð Íslands. Neytendastofa telur að eins og tillagan er sett fram og jafnframt í greinargerð vísað til laga nr. 115/2011 sé um verulega efnisbreytingu að ræða.

Málefni Neytendastofu heyra eðli málsins samkvæmt stjórnarfarslega séð undir ráðherra sem fer með málefna svið stofnunarinnar hverju sinni. Það er hins vegar mikilvægt að tekin séu af öll tvímæli hvort í þeirri breytingu sem hér er lögð til felist í reynd sú heimild sem tiltekin er í lögum 115/2011 til þess að ráðherra geti hlutast til um rannsóknir einstakra mála eins og hér virðist að verið sé að leggja til.

Á Norðurlöndum sem og í öllum EES-ríkjum er lögð áhersla á að eftirlitsaðilar sem fara með rannsókn mála með hliðstæðum hætti og Neytendastofa séu sjálfstæðir og vill Neytendastofa benda á að mikilvægt er að hér eftir sem hingað til sé sjálfstæði hennar að þessu leyti tryggt í lögum leggur til að framangreind breyting verði felld brott.

Telji Alþingi að breytinga sé þörf þá væri e.t.v. hægt að setja inn annað orðalag sem ekki væri unnt að misskilja að þessu leyti s.s:

„Neytendastofa er sjálfstæð stofnun sem sem fer framkvæmd og eftirlit samkvæmt lögum þessum undir yfirstjórn og í umboði ráðherra“.

Jafnframt telur stofnunin að það kunni að orka tvímælis og geti sett ráðherra hverju sinni í erfiða stöðu að með lögum sé opnað á bein afskipti ráðherra málaflokksins við meðferð einstakra mála svo sem fyrirliggjandi tillaga að breytingu sem hér um ræðir gerir ráð fyrir. Nauðsynlegt er því að mati stofnunarinnar að gerðar verði breytingar á ákvæði a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

6. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir athugasemdir við innleiðingu sáttahæðarmildar samkvæmt b. lið 4. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar í lög nr. 57/2005, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Eitt af þeim lágmarksúræðum sem aðildarríkjum ber samkvæmt áður nefndu ákvæði reglugerðarinnar að fela eftirlitsstofnum er heimild til að ljúka málum með sátt. Frumvarpið felur í sér breytingu á 10 lagabálkum sem snúa að sjö eftirlitsstofnunum en breyting á lögum nr. 57/2005, sem Neytendastofu er falið eftirlit með, er sú eina þar sem ekki er tekið upp ákvæði þar sem stofnuninni er veitt heimild til að ljúka málum með sátt.

Að baki því að innleiða sátt með þessum hætti hjá Neytendastofu virðist skv. athugasemdum í greinargerð liggja tilvísun til framkvæmdar eftirlitsstofnana á hinum Norðurlöndunum, í Hollandi og Bretlandi. Neytendastofa vill af þessu tilefni vekja sérstaka athygli á, eins og lítilla er fjallað um í frumvarpinu, að eftirlitsstofnanir á Norðurlöndunum hafa alla jafna ekki lagaheimildir til að ljúka málum með bindandi stjórnvaldsákvörðun og þurfa því samkvæmt sér lögum í flestum tilvikum að vísa málum til lögreglu og dómstóla sem er ekki raunhæf leið á Íslandi. Því hefur þeim stofnunum gefist vel að leita sáttar við fyrirtæki um úrlausn mála þannig að bundinn verði endir á brot gegn hagsmunum neytenda. Takist slík málalok ekki er málinu ýmist vísað sem fyrir segir til lögreglu til frekari afgreiðslu eða með stefnu fyrir dómstóla. Í íslenskri löggjöf er hins vegar sérstjórnvöldum falið ákvörðunarvald í slíkum stjórnsýslumálum sem síðar er unnt ef aðilar vilja skjóta áfram til áfrýjunarnefndar, þegar það á við og dómstóla leið ávallt einnig opin og frjál í slíkum tilvikum. Neytendastofa fær ekki séð að hægt sé að jafna þessari erlendu framkvæmd við þá starfshætti sem Neytendastofa viðhefur og hefur gefið góðan árangur á undanförunum 15 árum eins og sambærilegar eftirlitsstofnanir hér á landi hafa einnig gert og almennt gera samkvæmt hefðum stjórnsýslunnar hér á landi.

Jafnframt má benda á að stofnunin í framkvæmd leggur mikla áherslu á að upplýsa seljendur og aðila í atvinnulífinu um gildandi lagareglur, stjórnsýsla stofnunarinnar er því opin og þjónustulunduð gagnvart öllum almenningi hér á landi. Framangreind sjónarmið styðja því þá niðurstöðu að með breytingum á gildandi lögum nr. 57/2005 verði ekki heldur settar inn neinar takmarkanir á heimild Neytendastofu til þess að meta sjálfstætt með sama hætti og hingað til hefur verið gert hvort það sé raunhæft að nota sáttahæðarmildan við úrlausn máls eða ekki eins og gert er ráð fyrir hjá öðrum stjórnvöldum hér á landi.

Þá vill Neytendastofa jafnframt benda á að stofnunin hefur eftirlit með 11 lagabálkum sem undir samstarfið falla. Í öllum tilvikum er í lögnum vísað til þess að um málsmeðferð, úrræði, upplýsingaöflun o.fl. fari samkvæmt lögum nr. 57/2005. Þau úrræði sem frumvarp þetta felur í sér mun því leiða til samskonar breytinga á eftirliti með öðrum lögum sem stofnunin hefur eftirlit með. Samkvæmt núgildandi lögum hefur Neytendastofa aðeins lagaheimild til að ljúka máli með sátt sé um að ræða mál sem heyrir undir lög nr. 33/2013, um neytendalán, eða nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, enda er þar kveðið sérstaklega á um slíka heimild. Í frumvarpi þessu er ekkert sem gefur tilefni til að ætla að um sáttaumleitun eigi ekki við um úrlausnir mála sem heyra undir þau lög en sáttaheimildir þeirra laga halda samt sem áður gildi sínu.

Neytendastofa leggur því til að innleitt verði í lög um viðskiptahætti og markaðssetningu skv. 6. gr. frumvarps þessa sambærilegt ákvæði og innleitt er hjá öðrum stofnunum og er í lögum um neytendalán og fasteignalán til neytenda:

“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. Í sátt skv. 1. mgr. er heimilt að skuldbinda málsaðila til að bjóða neytendum sem hafa orðið fyrir áhrifum af brotinu viðeigandi úrbætur. ”

Neytendastofa vill einnig benda á að framangreind breyting er í fullu samræmi við t.d. starfshætti dönsku systurstofnunarinnar og dönsk lög að þessu leyti.

7. gr. frumvarpsins

Neytendastofa gerir jafnframt athugasemd við orðalag 2. másl. a. liðar 7. gr. frumvarpsins. Stofnunin gerir ekki athugasemd við að reglusetningarheimild 21. gr. b. verði breytt í heimild til útgáfu leiðbeinandi reglna en stofnunin gerir athugasemdir við að stofnuninni sé skylt að ráðgast við hlutaðeigandi samtök neytenda og fyrirtækja. Í greinargerð með ákvæðinu er sérstaklega hnykk á því að slíkar leiðbeinandi reglur verði ekki gefnar út náist ekki samráð um þær en í þeim tilvikum geti Neytendastofa gefið út almennar leiðbeiningar um sjónarmið stofnunarinnar. Um leið og stofnuninni þykir eðlilegt að leitað sé samráðs við útgáfu leiðbeinandi reglna fær stofnunin ekki séð að þörf sé á að kveða um skyldu til slíks samráðs og telur að slík skylda geti takmarkað verulega möguleika stofnunarinnar til að gefa út leiðbeinandi reglur.

Neytendastofa leggur því til að ákvæðið verði orðað með eftirfarandi hætti:

„Neytendastofa leitast við að hafa áhrif á háttsemi fyrirtækja með útgáfu leiðbeinandi reglna um góða viðskiptahætti á nánar afmörkuðum sviðum viðskipta sem talin eru mikilvæg fyrir hagsmuni neytenda. Neytendastofa skal gefa hlutaðeigandi samtökum neytenda og fyrirtækja tækifæri til að koma að athugasemdum áður en slíkar reglur eru settar.“

Jafnframt vill Neytendastofa benda á að fallist efnahags- og viðskiptanefnd ekki á sjónarmið stofnunarinnar um að breyta heiti IX. kafla laganna væri að mati stofnunarinnar eðlilegra að framangreint ákvæði yrði fært í VII. kafla sem ný 2. mgr. 18. gr.

Neytendastofa hefur á undanförmum árum gefið út sérstök fyrirmæli, leiðbeiningar o.fl. sbr.

18. gr. laganna að undangengnu samráði við hagaðila hverju sinni. Framangreind breyting á lögum nr. 57/2005 væri því til þess fallin að hvetja jafnt Neytendastofu og aðila á markaði til að leita sameiginlegra lausna varðandi gerð leiðbeininga og viðmiðana um starfshætti. Takist það ekki þá sé áfram á því byggt að stofnunin geti eftir sem áður sett nánari leiðbeinandi reglur og fyrirmæli á þeim sviðum sem þess gerist þörf.

Í þessu sambandi má því telja að heimildir Neytendastofu yrðu því ekki ósvipaðar því sem dönsku systurstofnuninni eru veittar í dönskum lögum um eftirlit með markaðssetningu og viðskiptaháttum en þar segir svo í greinargerð laganna:

”Grundlaget for udstedelse af retningslinjer vil i almindelighed være forhandling med repræsentanter for forbrugerne og de relevante erhvervsorganisationer.

Systemet med retningslinjer giver mulighed for en løbende, hurtig, effektiv og billig markedstilpasning af god skik samt lovens øvrige regler i overensstemmelse med de omskiftelige behov på et område i konstant bevægelse.

Forbrugerombudsmanden søger på et givent område altid retningslinjer udfærdiget efter forhandling med relevante erhvervs- og forbrugerorganisationer. Lykkes dette ikke, kan Forbrugerombudsmanden med hjemmel i den foreslåede § 25, stk. 1, selv udstede retningslinjer på området.”

Mikilvægt er því skv. framansögðu að heimild stofnunarinnar til að setja leiðbeinandi reglur eða fyrirmæli sé ekki takmörkuð t.d. ef ekki tekst að ná fullu samkomulagi við samtök fyrirtækja um innihald og markmið slíkra reglna sem getur þó talist vera nauðsynlegt að setja í því skyni að styrkja neytendavernd og eftirfylgni með reglum laganna.

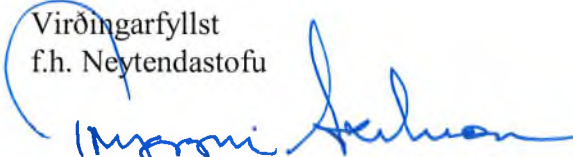
8. gr. frumvarpsins

Neytendastofa bendir á varðandi 8. gr. frumvarpsins að stofnunin telur að taka þurfi afstöðu til þess í frumvarpinu hvernig fara skuli með kostnað sem leggst á stofnunina við slíkar aðgerðir enda getur kostnaður orðið verulegur. Þyrfti því að koma fram hvort mögulegt væri að fá sérstakar fjárveitingar vegna slíkra aðgerða.

Aðrar breytingar

Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 geta stjórnvaldssektir sem Neytendastofu ákveður numið allt að 10 milljónum. Fjárhæðin hefur haldist óbreytt frá gildistöku laganna og telur Neytendastofa tilefni til að hámarksfjárhæð verði hækkuð til samræmis við heimildir stofnunarinnar samkvæmt öðrum lögum. Þannig eru stofnuninni veittar heimildir til ákvörðunar stjórnvaldssekta sem geta numið frá 100 þúsund krónum til 20 milljóna samkvæmt lögum nr. 33/2013 um neytendalán, lögum nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda og lögum nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Í lögum nr. 16/2016um neytendasamninga er stofnuninni veitt heimild til álagningu stjórnvaldssekta að fjárhæð frá 100 þúsund til 10 milljóna. Telur stofnunin því jafnframt tilefni til breytinga á 1. mgr. 29. gr. þeirra laganna þannig að hámarkssektir geti numið 20 milljónum.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Matthildur Sveinsdóttir