

141. löggjafarþing 2012–2013.
Þingskjal 1195 — 150. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um skiptileigusamninga fyrir afnot af húsnæði í orlofi
eða frístundum o.fl.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Björn Frey Björnsson og Bryndísi Helgadóttur frá innanríkisráðuneyti og Tryggva Axelsson frá Neytendastofu. Þá hafa nefndinni borist umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands og Neytendastofu.

Tilurð frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lögð til ný heildarlög um skiptileigusamninga fyrir afnot af húsnæði í orlofi eða frístundum í stað gildandi laga um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis, nr. 23/1997. Frumvarpið er lagt fram til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/122/EB um neytendavernd að því er varðar tiltekna þætti skiptileigusamninga, samninga um orlofskosti til lengri tíma og endursölu- og skiptasamninga. Tilskipunin er liður í endurskoðunum á tilskipunum Evrópusambandsins á sviði neytendaréttar eins og fram kom í stefnu Evrópusambandsins í neytendamálum 2007–2013 og grænbók sambandsins um endurskoðun á neytendatilskipunum. Í grænbókinni er vikið að því markmiði endurskoðunarinnar að hvar sem neytendur eru staddir innan Evrópusambandsins og hvar sem þeir eiga viðskipti eiga réttindi þeirra að vera að helstu leyti þau sömu. Í þessu markmiði felst því að endurskoðaðar tilskipanir feli í sér fulla samræmingu (e. full harmonization) reglna á sviði neytendaréttar. Á það einnig við um tilskipun 2008/122/EB sem lagt er til að verði innleidd í íslenskan rétt með frumvarpinu og því er svigrúm til fráviks frá tilskipuninni takmarkað.

Efni frumvarpsins.

Helstu nýmæli frumvarpsins frá gildandi lögum nr. 23/1997 eru reifuð í athugasemdum við frumvarpið. Er þar helst að nefna að lögin gilda einnig um samninga sem gilda í skemmri tíma en þrjú ár og ná einnig yfir skiptisamninga og endursölusamninga. Reglur um upplýsingaskyldu seljanda eru hertar og er nú skylt að nota stöðluð eyðublöð þar sem helstu upplýsingar koma fram. Fyrir nefndinni kom fram að nauðsynlegt væri að í reglugerð sem ráðherra setur á grundvelli 17. gr. frumvarpsins yrðu birt þau samræmdu eyðublöð sem skylt er að nota og í því sambandi vísað til þess að við innleiðingu tilskipunarinnar í Danmörku væri þau birt sem fylgiskjal með lögnum. Þá þarf einnig að athuga að þegar neytandi ákveður að nýta rétt sinn til að falla frá samningi innan 14 daga þarf það einnig að vera gert á sérstöku stöðluðu formi. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og beinir því til ráðherra að við setningu reglugerðarinnar verði nauðsynleg eyðublöð birt og kynnt almenníngi.

Þá er í lögnum nú að finna bann við því að seljendur fái eina stóra greiðslu í eitt tiltekið skipti þegar neytendur festa kaup á orlofskostum til lengri tíma en þess í stað ber seljanda að

skipta greiðslum þannig að árlega séu greiddar jafnar afborganir á gildistíma samningsins og réttur neytanda til að segja upp slíkum samning er einnig styrktur.

Skilgreiningar og gildissvið.

Í 1. gr. frumvarpsins er gildissvið þess afmarkað. Kemur þar fram að lögin gildi um samninga sem seljendur gera í atvinnuskyni við neytendur um skiptileigu og um orlofskosti til lengri tíma um afnot af orlofshúsnæði og jafnframt um endursölusamninga og viðskipti sem fara fram í atvinnuskyni gegn greiðslu þóknunar í því skyni að hafa milligöngu um skipti á réttindum samkvæmt samningum sem lögin taka til. Afmörkun gildissviðsins er því nokkuð flókin en í ákvæðinu koma bæði fram hugtökin samningur og viðskipti. Meiri hlutinn telur að sérstök tilgreining viðskipta í 2. málsl. 1. gr. feli ekki í sér efnislega viðbót sem taki til einhvers konar viðskipta sem eru ekki á grundvelli samninga. Þvert á móti er í 2. másl. ákvæðisins sérstaklega tilgreint til hvers viðskiptin eigi að ná og þannig andlag samninganna. Líta beri svo á að 2. másl. ákvæðisins taki til samninga sem gerðir eru í atvinnuskyni gegn greiðslu þóknunar í því skyni að hafa milligöngu um skipti á réttindum samkvæmt samningum sem lögin ná til. Meiri hlutinn telur rétt að taka þetta fram þar sem afmörkun á gildissviði frumvarpsins hefur áhrif á skilgreiningar einstakra hugtaka.

Í 2. gr. frumvarpsins eru skilgreiningar á hugtökum. Er í 5. tölul. seljandi skilgreindur sem einstaklingur eða lögaðili sem vinnur að markmiðum er varða atvinnugrein, fyrirtæki, iðn eða sérgrein hans og hver sá sem kemur fram í nafni seljanda eða fyrir hönd hans. Í 6. tölul. er neytandi skilgreindur sem einstaklingur sem vinnur að markmiðum sem liggja utan við atvinnugrein, fyrirtæki, iðju eða sérgrein hans. Í enskri útgáfu tilskipunarinnar er hugtakið seljandi skilgreint sem „a natural or legal person who is acting for purposes relating to that person's trade, business, craft or profession and anyone acting in the name of or on behalf of a trader“ og neytandi skilgreindur sem „a natural person who is acting for purposes which are outside that person's trade, business, craft or profession“.

Þegar hugað er að skilgreiningu á neytanda hefur annars vegar verið litið til tilgangs kaupanda með kaupunum og hins vegar til viðsemjanda kaupanda. Til að kaupandi hafi réttarstöðu neytanda lögum samkvæmt, og þannig iðulega sterkari réttarstöðu en samkvæmt almennum reglum kauparéttar, hefur því verið almennt talið að neytandi sé einstaklingur sem gerir samning um ákveðin kaup sem eru ekki liður í atvinnurekstri hans og að salan sé hluti af atvinnurekstri seljanda. Þannig er það almennt tilgangur kaupanna sem ræður því hvort kaupandi hafi réttarstöðu neytanda þar sem einstaklingur getur gert samning um kaup bæði vegna atvinnu sinnar og vegna persónulegra þarfa sinna. Má í þessu sambandi t.d. líta til 3. mgr. 1. gr. laga um neytendakaup, nr. 48/2003, 3. mgr. 1. gr. laga um þjónustukaup, nr. 42/2000, og 6. gr. laga um fasteignakaup, nr. 40/2002. Þá má einnig líta til 1-liðar 1. mgr. 5. gr. frumvarps til laga um neytendalán þar sem neytandi er skilgreindur sem einstaklingur sem á lánaviðskipti sem lögin ná til enda séu þau ekki gerð í atvinnuskyni af hans hálfu, en skilgreining sú sem er í enskri útgáfu tilskipunar 2008/48/EB um lánasamninga fyrir neytendur er nánast samhljóða skilgreiningu tilskipunar 2008/122/EB. Af framangreindum ákvæðum má sjá að hvergi er neytandi né seljandi skilgreindur sem aðili sem vinnur að ákveðnum markmiðum er varða tiltekna þætti. Meiri hlutinn telur því skilgreiningar frumvarpsins hvorki falla að neytendahugtakinu eins og það hefur verið skilgreint í íslenskum né evrópskum rétti og telur skilgreiningar frumvarpsins óskýrar og ekki til þess fallnar að hinn venjulegi neytandi átti sig á þeim. Þá telur meiri hlutinn að mögulegt sé að túlka þær þrengra en tilefni er til samkvæmt tilskipuninni. Þá telur meiri hlutinn einnig að gæta eigi að samræmi milli lagabálka hvað varðar grundvallarskilgreiningar þegar ekki er ætlunin að á

þeim sé efnislegur munur og lítur þá sérstaklega til fyrirbyggjandi frumvarps til laga um neytendalán. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á 5. og 6. tölul. 2. gr. frumvarpsins.

Eftirlit á grundvelli laganna og reglugerðarheimild.

Samkvæmt 10. gr. laga um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnaðis, nr. 23/1997, annast Neytendastofa eftirlit með ákvæðum laganna, sbr. einnig 16. gr. frumvarpsins. Á Íslandi hefur frá því að lög nr. 23/1997 voru sett ekki verið virkur markaður með skiptileigusamninga hér á landi og hafa engin fyrirtæki stundað starfsemi með þessa tegund samninga hér á landi. Þá hafa íslenskir neytendur ekki keypt mikið af þessum samningum. Af þessum ástæðum hefur eftirlitskostnaður Neytendastofu ekki verið mikill en verði breyting á markaðsaðstæðum að þessu leyti er ljóst að kostnaður Neytendastofu við eftirlitið verður meiri en verið hefur hingað til og fram kemur í kostnaðarmati.

Á fundi nefndarinnar komu fram athugasemdir við ákvæði 16.–18. gr. frumvarpsins og þá sérstaklega varðandi skýrleika valdheimilda Neytendastofu. Er talið að einföld tilvísun til laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, sé ekki nægileg heldur þurfi að taka einstakar valdheimildir upp í texta frumvarpsins. Má til samanburðar líta til IX. kafla frumvarps til laga um neytendalán (þskj. 228, 220. mál) sem nú er til meðferðar. Nefndinni hafa borist tillögur að breytingum á 16. og 18. gr. frumvarpsins frá Neytendastofu þar sem framangreindir meinbugir á frumvarpinu eru leiðréttir og leggur meiri hlutinn til breytingartillögur til samræmis. Þá áréttar meiri hlutinn að í 17. gr. frumvarpsins felst ekki heimild fyrir ráðherra til setningar reglugerðar heldur er orðalag ákvæðisins þannig að ráðherra er skylt að setja reglugerð, þar á meðal um þau atriði sem vikið er að í ákvæðinu. Meiri hlutinn telur því ekki ástæðu til breytinga á ákvæðinu.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með svohljóðandi

BREYTINGU:

1. Við 2. gr. 5. og 6. tölul. orðist svo:
 - a. *Seljandi*: einstaklingur eða lögaðili sem gerir samning sem lög þessi ná til, enda sé hann gerður í atvinnuskyni, og hver sá sem kemur fram í nafni seljanda eða fyrir hönd hans.
 - b. *Neytandi*: einstaklingur sem gerir samning sem lög þessi ná til enda sé hann ekki gerður í atvinnuskyni af hans hálfu.
2. 16. gr. orðist svo:

Neytendastofa annast eftirlit með ákvæðum laga þessara og reglna settra á grundvelli þeirra. 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 og afhendingar upplýsinga til stjórnvalda annarra ríkja og um þagnarskyldu.

Neytendastofa getur gripið til aðgerða gegn aðilum sem brjóta gegn ákvæðum laganna, 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.

3. 18. gr. orðist svo:

Neytendastofa getur lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brýtur gegn ákvæðum laga þessara, og eftir atvikum reglum settum á grundvelli þeirra, eða ákvörðunum Neytendastofu. Stjórnvaldssektir sem lagðar eru á aðila geta numið 100 þús. kr. til 10 millj. kr.

Ákvarðanir um stjórnvaldssektir teknar af Neytendastofu eru aðfararhæfar. Sectir renna í ríkissjóð 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.

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 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.

Tryggvi Þór Herbertsson og Birgitta Jónsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. mars 2013.

Björgvin G. Sigurðsson,
form., frsm.

Skúli Helgason.

Þráinn Bertelsson.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Kristján L. Möller.