



Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. apríl 2005

Af hálfu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis hefur þess verið farið á leit við Samkeppnisstofnun að gefin verði umsögn um frumvarp til samkeppnislaga (590. mál), frumvarp til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins (591. mál) og frumvarp til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda (592. mál). Samkeppnisstofnun vill í þessu sambandi taka eftirfarandi fram: bis. 27-30

### 1. Inngangur

Í janúar 2004 skipaði viðskiptaráðherra nefnd sem m.a. fékk það verkefni að móta stefnu um íslenskt viðskiptaumhverfi. Var nefndinni ætlað að kanna og meta hvernig bregðast mætti við aukinni samþjöppun í íslensku viðskiptalífi. Í nefndaráliti sínu sem birt var undir heitinu Íslenskt viðskiptaumhverfi í september 2004 fjallar nefndin m.a. um samkeppnismál. Helstu tillögur hennar um þann málaflokk lúta að skipulagi samkeppnisyfirvalda og ákvæðum sem ætlað er að efla eftirlit með samkeppnishömlum sem stafa af aukinni samþjöppun í viðskiptalífinu. Tillögur nefndarinnar byggja á því að samkeppniseftirlit verði öflugra og skilvirkara.

Samkeppnisstofnun lýsir yfir ánægju með þann tón sem sleginn er í nefndarálitinu og mati nefndarinnar á mikilvægi traustra samkeppnisreglna og skilvirkra samkeppnisyfirvalda. Þá er að mati Samkeppnisstofnunar mikilvægur skilningur nefndarinnar á þeim aðstæðum sem samkeppnisyfirvöld búa nú við þannig að þau geti ekki að óbreyttum aðstæðum sinnt nauðsynlegum verkefnum. Í því samhengi tekur stofnunin undir tillögu nefndarinnar um að veita meira fjármagni til samkeppnisyfirvalda. Samkeppnisstofnun er almennt sammála því mati nefndarinnar að rétt sé að auka heimildir samkeppnisyfirvalda til að taka á samkeppnislagabrotum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þá er stofnunin einnig sammála tillögum nefndarinnar um að samkeppnisyfirvöld fái auknar heimildir til vettvangsrannsókna til samræmis við heimildir sem t.d. framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftirlitsstofnun EFTA og samkeppnisyfirvöld í Noregi hafa. Samkeppnisstofnun er hins vegar ekki sammála forsendum nefndarinnar fyrir þeim tillögum að breytingum á stjórnarsýslu samkeppnismála sem hún setur fram í áliti sínu en virðir það að tillögurnar eru settar fram í því skyni að efla samkeppnisyfirvöld m.a.



málaflokksins var á sínum tíma heimiluð ákveðin fjárveiting af hálfu viðskiptaráðuneytisins. Ekki hefur orðið breyting á fjárveitingum ráðuneytisins til málaflokksins síðan.

Frá gildistöku samningsins um Evrópska efnahagssvæðið hafa Samkeppnisstofnun verið falin fjöldi nýrra verkefna á sviði óréttmætra viðskiptahátta samanber eftirfarandi upptalningu:

- Frá árinu 1993, lög um neytendalán – engin fjárveiting var veitt til verksins.
- Frá árinu 1994, lög um alferðir – engin fjárveiting var veitt til verksins.
- Frá árinu 2000, lög um húsgöngu- og fjarsölu – engin fjárveiting var veitt til verksins.
- Frá árinu 2002, lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu – fjárveiting sem samsvarar ¼ úr stöðugildi var veitt til verksins.

Verkefni á sviði óréttmætra viðskiptahátta hafa undanfarin ár verið meiri en unnt hefur verið að sinna með góðum hætti. Þannig hefur málsmeðferðartími lengst verulega og færri mál hafa verið tekin upp að eigin frumkvæði samkeppnisyfirvalda. Í ljósi þess að samkvæmt frumvarpinu á að leggja meiri áherslu á neytendavernd en áður telur Samkeppnisstofnun nauðsynlegt að auknum fjármunum verði jafnframt úthlutað til málaflokksins því með flutningi hans til Neytendastofu sé eingöngu verið að færa vandamálin annað. Þannig liggur ekkert fyrir um að annað fyrirkomulag muni gilda í Neytendastofu en hjá Samkeppnisstofnun í dag, t.d. í þá veru að eingöngu verði tekin upp mál að eigin frumkvæði eða að erindi fyrirtækja verði ekki tekin til meðferðar. Þá þarf ekki síst að hafa í huga að þau stöðugildi sem sinnt hafa óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins verða samkvæmt frumvarpi til laga um Neytendastofu og talsmann neytenda einnig að sinna störfum fyrir talsmann neytenda.

X

## 5. Um frumvarp um Neytendastofu og talsmann neytenda

Samkeppnisstofnun er sammála því sem fram kemur í frumvarpi um Neytendastofu og talsmann neytenda að efla eigi starf að neytendamálum og auka áherslu á neytendavernd. Stofnunin vísar jafnframt til þess sem fram kemur í kafla 2 hér að framan um þær breytingar á stjórnarsýslu sem lögð er til. Verði það aftur á móti niðurstaðan að þær verði framkvæmdar hefur Samkeppnisstofnun uppi verulegar efasemdir um að þeir málaflokkar sem falla eiga undir Neytendastofu eigi yfirhöfuð saman eða séu í öllum tilvikum bein neytendamál og að breytingin verði ekki til hagsbóta fyrir neytendur.

Þá telur Samkeppnisstofnun rétt að í stað þess að skipa sérstakan talsmann neytenda verði farin sú leið sem er við líði í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi að forstjóri neytendastofnananna er jafnframt umboðsmaður neytenda. Að mati Samkeppnisstofnunar er slíkt skref raunhæfara fyrir íslenskt samfélag og leiðir til hagkvæmari nýtingar fjármagns.

### 5.1. Um 1. og 2. gr. frumvarpsins

Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að undir Neytendastofu komi til með að heyra mál sem öll snerti hagsmuni neytenda með einum eða öðrum hætti. Jafnframt hefur komið fram að með nýrri skipan mála verði neytendamálum komið í það horf sem almennt gerist á Norðurlöndum. Meðal þeirra málaflokka sem samkvæmt



frumvarpinu munu falla undir Neytendastofu eru vog, mál og faggilding, rafmagnsöryggismál, flutningsjöfnun olíuvara, rafrænar undirskriftir, eðalmálmar og vottun faggildingarstofa vegna lífrænnar landbúnaðarframleiðslu. Að mati Samkeppnisstofnunar eru þetta málaflokkar sem vandséð er að teljist til almennra neytendamála eins og þau eru almennt skilgreind. Þá skal tekið fram að hvergi á Norðurlöndum falla þessir málaflokkar undir neytendastofnanir. Að mati Samkeppnisstofnunar er þarna um samtíning óskyldra málaflokka að ræða sem hafa miklu mun minna sameiginlegt með neytendamálum en t.d. samkeppnismál. Það vinnuferli stjórnsýslumála sem snýr að stærstu málaflökkum neytendamála, þ.e. óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, lögum um neytendalán, alferðir, húsgöngu- og fjarsölu, rafrænni þjónustu, vöruöryggi og markaðsgæslu, er að mati Samkeppnisstofnunar allt annað en það vinnuferli sem snýr að mælifræði, faggildingu og rafmagnsöryggismálum. Þá snýst flutningsjöfnun olíuvara fyrst og fremst um uppgjör milli olíufélaga, og hefur heyrt undir Samkeppnisstofnun í þeirri mynd sem hún er í í dag, en snýr ekki með beinum hætti að hagsmunum neytenda.

Í frumvarpinu kemur fram að Neytendastofa skuli annast stefnumótun í neytendamálum en Samkeppnisstofnun telur ekki ljóst hvaða áhrif þetta hafi á sjálfstæði stofnunarinnar.

#### 5.2. Um 4. gr. frumvarpsins

Ákvæði 4. gr. frumvarpsins taka til sérstakrar áfrýjunarnefndar neytendamála. Í dag er það svo að áfrýjunarnefnd samkeppnismála úrskurðar í þeim neytendamálum sem Samkeppnisstofnun hefur verið falið eftirlit með. Samkeppnisstofnun telur vandséð að þörf sé á nýrri áfrýjunarnefnd ekki síst að teknu tilliti til þess að hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur skapast mikilvæg reynsla í málaflöknum. Þá bendir Samkeppnisstofnun á að hæfisskilyrði formanns og varaformanns áfrýjunarnefndar neytendamála eru minni en samsvarandi skilyrði áfrýjunarnefndar samkeppnismála, þ.e. að þeir skulu fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun í embætti héraðsdómara í stað hæstaréttardómara. Samkeppnisstofnun fær ekki betur séð en að með þessu séu neytendamál sett skörinni lægra en samkeppnismál.

#### 5.3. Um 5. gr. frumvarpsins

Ákvæði 5. gr. fjalla um skipan talsmanns neytenda. Í athugasemdum kemur fram að fyrirkomulagið styðjist við fyrirmynd frá Danmörku en þar eru neytendastofnunin, Forbrugerstyrelsen, og umboðsmaður neytenda, Forbrugerombudsmanden, tvö aðgreind embætti. Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi eru forstjórar neytendastofnananna aftur á móti jafnframt umboðsmenn neytenda.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að starfsemi talsmanns neytenda verði tengd starfsemi Neytendastofu þannig að starfsmenn stofnunarinnar annist jafnframt störf fyrir talsmann neytenda. Samkeppnisstofnun gerir alvarlegar athugasemdir við þetta fyrirkomulag.

Í dag eru það sex stöðugildi sem sinna verkefnum hjá Samkeppnisstofnun um óréttmæta viðskiptahætti og gagnsæi markaðarins ásamt eftirliti með fjórum öðrum lögum á sviði neytendaverndar. Ekki hefur verið unnt að sinna þessari neytendavernd með fullnægjandi hætti á undanförunum árum þar sem ekki hefur verið hægt að anna fyrirbyggjandi verkefnum. Eins og málið liggur nú fyrir er gert ráð fyrir að þessi sex stöðugildi flytjist til Neytendastofu. Skv. frumvarpinu þá mun talsmaður neytenda



jafnframt hafa aðgang að vinnuframlagi þessara stöðugilda. Hvert framlagið verður er ekki vitað en gera má ráð fyrir að það verði verulegt þar sem um fáa starfsmenn er að ræða. Það vinnuframlag sem talsmaður neytenda þarfnast mun því bætast við það vinnuálag sem verið hefur. Jafnframt skal tekið fram að þessi stöðugildi hjá Samkeppnisstofnun í dag hafa haft aðgang að öðrum sérfræðingum stofnunarinnar sem hefur reynst ómetanlegt.

Þá fær Samkeppnisstofnun ekki séð að það verði framkvæmanlegt að starfsmenn Neytendastofu hafi í reynd tvo yfirmenn, forstjóra Neytendastofu og talsmann neytenda. Mikil hætta er á togstreitu tveggja yfirmanna um sama starfsfólk. Í þessu sambandi skal tekið fram að það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu var reynt í Danmörku með slæmri reynslu. Skipulagið var þannig að umboðsmaður neytenda hafði til umráða ákveðið hlutfall af starfi þeirra lögfræðinga sem störfuðu hjá Forbrugerstyrelsen, dönsku neytendastofnuninni. Á árinu 2002 var þessu breytt þannig að umboðsmaður neytenda hefur 9 lögfræðinga til umráða við störf sín, skrifstofustjóra og ritara. Skrifstofan er sameiginleg með Forbrugerstyrelsen og þeir starfsmenn sem vinna fyrir umboðsmann neytenda eru í reynd starfsmenn Forbrugerstyrelsen en vinna aftur á móti eingöngu fyrir umboðsmanninn. Fyrirkomulaginu var breytt þar sem það gekk ekki upp að starfsmennirnir hefðu tvo yfirmenn, þ.e. umboðsmann neytenda og forstjóra Forbrugerstyrelsen. Þannig sköpuðust ýmis vandamál t.d. þegar forgangröðun skaraðist.

Að mati Samkeppnisstofnunar er sú leið sem valin er í frumvarpinu að hafa bæði forstjóra Neytendastofu og talsmann neytenda kostnaðarmeiri en ella. Samkeppnisstofnun leggur til að sú leið verði valin að hafa einn yfirmann neytendamála.

Í athugasemdum með frumvarpinu eru færð rök fyrir því hvers vegna talsmaður neytenda megi ekki heita umboðsmaður neytenda þrátt fyrir að á öðrum Norðurlöndum beri slíkur talsmaður heitið umboðsmaður neytenda. Segir m.a. að embættisheitið umboðsmaður hafi öðlast mjög ákveðna merkingu í hugum þjóðarinnar á þeim tíma sem liðinn er frá stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og umboðsmanns barna. Að mati Samkeppnisstofnunar eru þetta afar sérkennileg rök, sérstaklega í ljósi þess að aðeins eru u.þ.b. 10 ár síðan embætti umboðsmanns barna tók til starfa og ekki síst vegna þess að fyrir örfáum árum var sett á laggirnar embætti umboðsmanns íslenska hestsins. Samkeppnisstofnun telur að heitið talsmaður hafi umtalsvert minna vægi en heitið umboðsmaður.

Í greininni kemur jafnframt fram það hæfisskilyrði að talsmaður neytenda skuli hafa lokið háskólaprófi. Samkeppnisstofnun bendir á, með vísan til athugasemda frumvarpsins um að neytendamál hér á landi skuli vera í sama horfi og á Norðurlöndum, að umboðsmenn neytenda á Norðurlöndum eru í öllum tilvikum lögfræðingar. Þá þarf danski umboðsmaðurinn að uppfylla hæfisskilyrði dómara.

#### 5.4. Um 6. gr. frumvarpsins

Hlutverk talsmanns neytenda er skilgreint í 6. gr. frumvarpsins og kemur þar fram að hann geti gefið út óbindandi álit til að standa vörð um hagsmuni neytenda. Samkeppnisstofnun vekur athygli á að umboðsmenn neytenda á Norðurlöndum geta höfðað dómsmál fyrir hönd neytenda, hvort heldur einstakra neytenda eða hóps þeirra.



#### 5.5. Um 8. gr. frumvarpsins

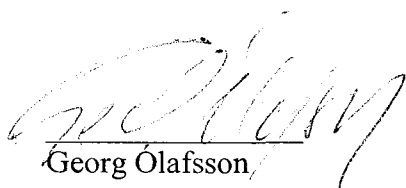
Samkvæmt ákvæðinu getur talsmaður neytenda krafð stjórnvöld, fyrirtæki og samtök um upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar til að hann geti sinnt hlutverki sínu. Segir þar að komi upp ágreiningur um þessa kröfu talsmanns neytenda sé hægt að leita úrlausnar dómstóla og fari málsmeðferðin eftir lögum um meðferð einkamála. Samkeppnisstofnun telur þetta fyrirkomulag óheppilegt. Í frumvarpi til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins er Neytendastofu veitt heimild til öflunar samskonar upplýsinga. Neytendastofu er jafnframt gert kleift að leggja á dagsektir til að fylgja málinu eftir, sbr. 23. gr. frumvarps til laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Samkeppnisstofnun hefur í dag samsvarandi heimild og telur nauðsynlegt að hið sama eigi við um talsmann neytenda.

#### 5.6. Um kostnað við frumvarpið

Í umsögn fjármálaráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að varanlegur rekstrarkostnaður við það sé 14,5 m.kr. og skiptist í 13 m.kr. vegna talsmanns neytenda og 1,5 m.kr. vegna áfrýjunarnefndar neytendamála.

Samkeppnisstofnun leggur áherslu á að núverandi fjárframlög til málaflokksins hafa ekki verið nægjanleg til að unnt hafi verið að sinna málum með fullnægjandi hætti. Eins og fyrir hefur verið nefnt mun embætti talsmanns neytenda skapa aukna vinnu fyrir núverandi starfsmenn án þess að gert sé ráð fyrir fjölgun starfsfólks í málaflokksnum. Að mati Samkeppnisstofnunar mun framangreint fyrirkomulag ekki ganga upp og hagsmunir neytenda verða fyrir borð bornir.

Virðingarfyllst,



Georg Ólafsson