

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 05.06.2024
Tilv. 2024/0080 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til markaðssetningarlaga, 1077. mál.

Vísað er til tölvubréfs, dags. 22. maí 2024, þar sem Neytendastofu var sent til umsagnar frumvarp til markaðssetningarlaga, 1077. mál. Stofnunin þakkar tækifærið til að tjá sig um frumvarpið.

I. Inngangur

Tilgangur frumvarpsins er að einfalda regluverk og færa íslenskan lagatexta nær orðalagi þeirra Evrópugerða sem honum er ætlað að innleiða. Frumvarpinu er því ekki ætlað að breyta stigi neytendaverndar eða skyldum á atvinnurekendur. Neytendastofa telur þessum markmiðum með frumvarpinu náð. Þó frumvarpið feli að mörgu leyti í sér verulegar orðalagsbreytingar frá núverandi lögum felur það að mati stofnunarinnar ekki í sér efnislegar breytingar sem leitt gætu til þess að stofnunin gæti eftir gildistöku þess ekki aðhafst vegna mála sem hún getur látið sig varða í dag.

Eftirlitshlutverk og verkefnasvið Neytendastofu er ekki útvíkkað með frumvarpinu en með því er þó skerpt t.d. á eftirliti stofnunarinnar með óhæfilegum samningsskilmálum auk þess sem lögð er aukin áhersla á vernd viðkvæmra hópa, sérstaklega barna. Stofnunin fagnar báðum áherslubreytingunum og telur þær leiða til góða í eftirliti stofnunarinnar og við forgangsroðun mála.

II. Athugasemdir við frumvarpið

Neytendastofa hefur fengið tækifæri til að tjá sig um efni frumvarpsins á fyrri stigum og hefur menningar- og viðskiptaráðuneytið tekið tillit til margra af þeim athugasemdum sem stofnunin hafði. Stofnunin vill þó benda á eftirfarandi:

Orðskýringin „auglýsing“

Neytendastofa telur orðskýringu hugtaksins *auglýsing* í 2. tölul. 2. gr. frumvarpsins of þrönga og leggur til að hún sé útvíkkuð. Þannig telur stofnunin að bæta megi í orðskýringu hugtaksins að það teljist auglýsing að vekja athygli á atvinnurekanda, jafnt sem vöru eða þjónustu. Með því er orðskýringin t.d. samræmd orðskýringu laga nr. 87/2018, um níkótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur. Ákvæðið gæti t.d. litið þannig út: *Auglýsing: Hvers konar lýsing í hvaða formi sem er, í tengslum við verslun, viðskipti, handverk eða sérfræðistarf, í því skyni að vekja athygli á atvinnurekanda, vöru eða þjónustu.*

Góðir viðskiptahættir

Í nágildandi lögum nr. 57/2005 er notast við hugtakið *óréttmætir viðskiptahættir* til lýsingar á öllum þeim viðskiptaháttum sem ekki teljast í samræmi við ákvæði laganna. Sú hugtakanotkun samræmist tilskipun nr. 2005/29/EB, sem innleidd er með lögum nr. 57/2005 og er ætlað að vera innleidd í því frumvarpi sem hér er til umræðu. Neytendastofa telur ókost að hugtakið sé horfið úr lögum og leggur til að orðalagi 4. gr. frumvarpsins sé breytt þannig að það svari til 5. gr. nágildandi laga. Um er að ræða hugtak sem er skýrt, einfalt og lýsir með góðum hætti því ástandi sem skapast þegar viðskiptahættir samræmast ekki ákvæðum laganna. Miðað við frumvarpið í þeirri mynd sem það er nú teljast viðskiptahættir sem ekki samræmast ákvæðum þess vera *í andstöðu við góða viðskiptahætti* .

Ákvæði 4. gr. frumvarpsins gæti þá hljóðað svo með fyrirsögn:

Bann við óréttmætum viðskiptaháttum.

Óréttmætir viðskiptahættir eru bannaðir. Bannið gildir áður en, á meðan og eftir að viðskipti með vöru fara fram eða þjónusta er veitt.

Samhliða þessu telur stofnunin að breyta megi heiti 11. gr. frumvarpsins þannig að notast sé við hugtakið *óréttmætir viðskiptahættir* líkt og gert er í nágildandi lögum. Heiti ákvæðisins yrði þannig: *Viðskiptahættir sem teljast undir öllum kringumstæðum óréttmætir* .

Villandi athafnaleysi

Í 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að við mat á því hvort viðskiptahættir séu villandi skv. 1. og 3. mgr. ákvæðisins *skuli* tekið tillit til þess hvort sá miðill sem notaður er veiti takmarkað rými eða tíma til að miðla upplýsingum. Stofnunin leggur til að notast verið við *skal eftir atvikum* og bendir á að í sumum tilvikum geta upplýsingar verið neytendum svo mikilvægar að auglýsingamiðill eða takmarkað rými getur ekki réttlætt að upplýsingunum sé sleppt. Á það t.d. við um tilgreiningu þess að færsla á samfélagsmiðlum sé í viðskiptalegum tilgangi.

Ágengir viðskiptahættir

Samkvæmt d. lið 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins skal við mat á því hvort atvinnurekandi hafi beitt ágengum viðskiptaháttum litið til þess hvort hann leggi íþyngjandi eða óhóflegar hindranir á neytanda í viðskiptunum, þ.m.t. ef neytandi vill *rifna samningi* . Neytendastofa bendir á að í enskri útgáfu ákvæðisins er notað hugtakið *terminate* sem að mati stofnunarinnar getur jafnframt falið í sér uppsögn samnings. Stofnunin telur því að þrátt fyrir að ólíklegt kunni að teljast að mikið muni reyna á ákvæðið gæti notkun hugtaksins *rifnun* takmarkað vernd neytenda samkvæmt ákvæðinu. Benda má á að tilvik sem þetta kom upp hjá líkamsræktarstöð þegar COVID heimsfaraldurinn gekk yfir og starfsemi líkamsræktarstöðva var bönnuð. Líkamsræktarstöð þar sem öll samningsgerð fór fram á netinu breytt skilmálum sínum á þann veg að neytendur gátu ekki lengur sagt samningi sínum upp í gegnum vefsíðu félagsins heldur þurftu neytendur að mæta á skrifstofu félagsins á tveggja klukkustunda tímabili yfir daginn til þess að segja upp samningnum.

Aðili máls

Neytendastofa gerir athugasemdir við ákvæði 3. mgr. 22. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að sá sem beini erindi til Neytendastofu teljist ekki aðili máls. Eftirfarandi kemur fram í umsögn stofnunarinnar við drög að frumvarpinu, eins og þau voru birt í Samráðsgátt:

„Frá gildistöku laga nr. 21/2020 hefur Neytendastofa notað frávísunarheimild með ákvörðun um frávísun í um 30 tilvikum. Heimildin hefur verið stofnuninni mikilvæg til þess að hún geti ákveðið áherslur og valið að taka til meðferðar mál sem varða heildarhagsmuni neytenda. Frávísunarheimildin hefur einnig fært stofnuninni aukið tækifæri til að taka þátt í erlendu samstarfi. [...]

Um fjöllum um frávísunarheimild er nátengd um fjöllum um aðild að málum hjá stofnuninni. Þannig er í áður nefndri greinargerð með frumvarpi til laga nr. 21/2020 fjallað um það í tengslum við frávísunarheimild að stofnunin skuli taka mál upp að eigin frumkvæði og án aðildar þess sem kvartar. Í 3. gr. reglugerðar nr. 1066/2021, um málsmeðferð Neytendastofu, er um það fjallað að sá sem beini erindi til stofnunarinnar teljist ekki aðili máls nema hafa beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn þess. Þá er í 4. gr. reglugerðarinnar fjallað um að öllum sé heimilt að snúa sér til Neytendastofu með ábendingar en að sá sem setji fram ábendingu teljist ekki vera aðili máls. Í núverandi framkvæmd eru því takmörkuð, frá því sem áður var, þau tilvik hvenær einstaklingur eða lögaðili geti notið aðildar að máli hjá stofnuninni, annar en sá sem erindi Neytendastofu beinist að. Þess má geta að frá því að lög nr. 21/2020 tóku gildi hefur verklagi hjá stofnuninni verið breytt og sl. tvö ár hefur stofnunin ekki tekið neitt mál til efnislegrar meðferðar þar sem aðili máls var annar en sá sem erindi Neytendastofu beindist að. Þeim aðilum sem lögðu fram formlegt erindi hjá stofnuninni sem var vísað frá var hins vegar gefin staða aðila og þeim þannig fært að kæra frávísun stofnunarinnar til áfrýjunarnefndar neytendamála. Neytendastofa sér ekki að henni sé fært að afgreiða formleg erindi, sem hún vísar frá, með öðrum hætti.

Með vísan til ofangreinds leggur Neytendastofa til að fallið verði frá því að gera breytingar á aðild mála hjá stofnuninni frá núgildandi lögum enda hefur því markmiði nú þegar verið náð að takmarka verulega fjölda mála þar sem fleiri en einn nýtur aðildar að málinu.“

Ekki hefur verið tekið tillit til athugasemda stofnunarinnar og eru þær því lagðar fram hér að nýju.

Stjórnvaldssektir

Nokkur breyting er gerð á sektarheimildum stofnunarinnar í tilefni tilskipunar nr. 2019/2161/EB (tilskipun um nútímavæðingu). Helsta breytingin er hækkun hámarkssekta en auk þess eru sektarákvæði gerð mun skýrari og þannig gerðar meiri kröfur til stofnunarinnar um rökstuðning og grundvöll fyrir sektarákvörðun. Neytendastofa gerir ekki athugasemdir við þær breytingar og telur að með ákvæðunum sé færð í lagatexta sú framkvæmd sem stofnunin viðhefur í dag.

Stofnunin vill þó benda á tvennt, annars vegar 2. mgr. 33. gr. þar sem kveðið er á um heimild til sekta vegna brota gegn almennum ákvæðum 3. gr. (góðir markaðshættir) og 4. gr. (góðir viðskiptahættir) auk ákvæðis 16. gr. (óhæfilegir samningsskilmálar). Samkvæmt ákvæðinu einskorðast sektarheimildir stofnunarinnar gagnvart þessum ákvæðum við að brotið sé gegn ákvörðun stofnunarinnar. Neytendastofa telur góð sjónarmið liggja að baki því að sektarheimildum sé ekki beitt við fyrsta brot þegar ákvæði eru almenn og þarfnast túlkunar í hvert sinn en stofnunin telur þó tilefni til að henni sé, í undantekningar tilvikum og vegna mjög alvarlega brota, veitt heimild til ákvörðunar sekta við fyrstu ákvörðun um brot gegn ákvæðunum.

Hins vegar bendir Neytendastofa á að stofnuninni er ekki veitt heimild til álagningar sektar

fyrir brot gegn sátt. Í ljósi þess að frumvarpið leggur upp með að sátt verði meginúrræði stofnunarinnar telur hún ótækt að ekki sé fyrir hendi sektarheimild fyrir brot gegn sáttum. Líklegt er að það gæti leitt til þess að stofnunin telji síður tækt að ljúka máli með sátt.

Málshöfðun í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndar

Í 6. mgr. 23. gr. frumvarpsins er fjallað um að málsaðili geti höfðað mál fyrir dómstólum vilji hann ekki una úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála. Neytendastofa hefur óskað eftir að stofnuninni verði færð heimild til að bera úrskurð nefndarinnar undir dómstóla. Slík heimild getur verið sambærileg heimild Fjarskiptastofu þar sem skýrt kemur fram að um undartekningarheimild sé að ræða.

III. Lokaorð

Í fyrri umsögnum sínum hefur Neytendastofa tekið fram að stofnunin telur frumvarpið fela í sér góða, heildstæða löggjöf á sviði markaðssetningar gagnvart neytendum og að sameining þeirra þriggja lagabálka sem frumvarpið gerir sé til mikilla bóta og einföldunar á regluverki. Frumvarpið er því, að mati Neytendastofu, til þess fallið að styrkja þann grunn sem markaðssetningarlög hafa í öllu eftirliti Neytendastofu. Stofnunin hvetur því til þess að frumvarpið verði samþykkt með tilliti til þeirra athugasemda sem stofnunin gerir.

Sé þess óskað er Neytendastofa reiðubúin til að koma að nánari skýringum vegna ofangreindra sjónarmiða.

Virðingarfyllt
f.h. Neytendastofu


Þórunn Anna Árnadóttir


Matthildur Sveinsdóttir