

## Tillaga til þingsályktunar

### um stefnu í neytendamálum til ársins 2030.

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

Alþingi ályktar að fela menningar- og viðskiptaráðherra að vinna að framkvæmd eftirfarandi stefnu í neytendamálum og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2030.

#### I. FRAMTÍÐARSÝN

Framtíðarsýn neytendamála verði að á Íslandi sé traust og nútímaleg löggjöf á sviði neytendamála, sem stenst samanburð við nágrannalönd Íslands og stuðli að virkri neytendavitund og trausti neytenda hvað varðar reglufylgni og markaðseftirlit. Jafnframt verði hér fagleg og skilvirk stofnanaumgjörð um neytendamál með hagsmuni neytenda að leiðarljósi.

#### II. MEGINMARKMIÐ

Meginmarkmið stefnu í neytendamálum verði að tryggja framtíðarsýn skv. I. kafla til lengri tíma. Í því skyni verði unnið að þeim aðgerðum sem koma fram í þingsályktun þessari á tímabilinu frá 2024 til 2030 í samráði við helstu hagsmunaaðila.

#### III. AÐGERÐAÁÆTLUN

Unnið verði í samræmi við eftirfarandi aðgerðaráætlun til að tryggja framgang stefnu í neytendamálum til ársins 2030.

##### 1. Endurskoðun löggjafar til eflingar neytendavernd.

Unnið verði að heildarendurskoðun á löggjöf á sviði neytendamála með það fyrir augum að efla rétt neytenda með áherslu á virkt markaðseftirlit, úrlausn ágreiningsmála, málsóknarheimildir, samræmi við löggjöf Evrópska efnahagssvæðisins, einföldun regluverks, aukinn skýrleika og skilvirkni reglna á sviði neytendamála.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Neytendasamtökin og atvinnulífið.

Tímaáætlun: 2024–2030.

##### 2. Stofnanaumgjörð neytendamála.

Stofnanaumgjörð neytendamála verði styrkt í þágu neytenda, skilvirkni verði aukin og tryggt að stjórnvöld á sviði neytendamála geti uppfyllt lögbundin verkefni sín með fullnægjandi hætti, verið stjórnvöldum til ráðgjafar og veitt almenningi og fyrirtækjum faglega þjónustu. Kærunefndir á sviði neytendamála verði að sama skapi eflar til að sinna lögbundnum verkefnum sínum við úrlausn ágreiningsmála. Einnig verði stutt við starf frjálsra samtaka á sviði neytendamála til hagsbóta fyrir neytendur.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Neytendasamtökin, úrskurðar- og kærunefndir á sviði neytendamála og Hagsmunasamtök heimilanna.

Tímaáætlun: 2024–2026.

### 3. Áhersla á netviðskipti og stafvæðingu á sviði neytendamála.

Unnið verði að nútímavæðingu neytendaverndarlöggjafar með hliðsjón af tækniþróun og þróun markaðarins og m.a. innleiddar nýlegar tilskipanir Evrópusambandsins sem lúta að viðskiptum á netinu og stafvæðingu, með áherslu á að tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi netviðskipta, vöruöryggi og bættu þjónustu við neytendur.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Neytendasamtökin, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og atvinnulífið.

Tímaáætlun: 2024–2027.

### 4. Græn umbreyting í neytendamálum.

Unnið verði að lagabreytingum sem tryggja neytendum betri upplýsingar til að geta tekið upplýstar ákvarðanir við kaup á vöru og þjónustu út frá sjálfbærni og vistspori þeirrar vöru og þjónustu sem um ræðir. Lögð verði m.a. áhersla á vörumerkingar, gagnsæi og öryggi upplýsinga, snemmbúna úreldingu vara, hringrásarhagkerfið og aðgerðir gegn grænþvotti.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytið, Neytendastofa, Neytendasamtökin og atvinnulífið.

Tímaáætlun: 2024–2027.

### 5. Aukin neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu og áhersla á fjármálalæsi.

Unnið verði að úrbótum á upplýsingagjöf og leiðbeiningum gagnvart neytendum í tengslum við lánveitingar út frá mismunandi lánaformum, áhrifum, vaxta, verðbólgu o.fl. Tryggt verði að miðlun upplýsinga til neytenda um fjármálaþjónustu verði með sem aðgengilegustum og skilvirkustum hætti og unnið verði að eflingu fjármálalæsis.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Seðlabanki Íslands, Neytendasamtökin, Hagsmunasamtök heimilanna og atvinnulífið.

Tímaáætlun: 2024–2026.

### 6. Aukin neytendavernd við fasteignakaup.

Lög um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015, og lög um fasteignakaup, nr. 40/2002, verði tekin til endurskoðunar með áherslu á úrbætur sem stuðla að aukinni neytendavernd og réttaröryggi á sviði fasteignaviðskipta. Endurskoðunin nái m.a. til ákvæða um ástandsskýrslur fasteigna, hlutverk og ábyrgð fasteignasala og fleiri atriða.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Neytendasamtökin og Félag fasteignasala.

Tímaáætlun: 2024–2026.

### 7. Meginregla um íslensku í markaðssetningu.

Unnið verði að því að framfylgja þeirri meginreglu að allar auglýsingar sem beinast að neytendum skuli vera á íslensku með það að markmiði að styrkja stöðu neytenda og tungumálsins.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa og Neytendasamtökin.

Tímaáætlun: 2024–2030.

### 8. Neytendavernd viðkvæmra hópa.

Lögð verði sérstök áhersla á eflingu neytendaverndar fyrir viðkvæma hópa, svo sem börn, eldri borgara og fólk með fatlanir, og farið sérstaklega yfir löggjöf á því sviði.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Neytendasamtökin, Fjármálaeftirlitið og Hagsmunasamtök heimilanna.

Tímaáætlun: 2024–2027.

### 9. Áhersla á rannsóknir, upplýsingagjöf og fræðslu til að auka neytendavitund.

Stutt verði í auknum mæli við rannsóknir, fræðslu og upplýsingagjöf á sviði neytendamála til að auka neytendavitund á Íslandi og virkni neytenda.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa og Neytendasamtökin.

Tímaáætlun: 2024–2028.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Með þessari tillögu til þingsályktunar leggur menningar- og viðskiptaráðherra fram stefnu í neytendamálum til ársins 2030 til meðferðar á Alþingi.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð almenn áhersla á eflingu neytendaverndar og að tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi netviðskipta. Neytendamál hafa víðtæka skírskotun til samfélagsins og atvinnulífsins og mikilvægt er að til staðar sé skýr stefnumótun á því málefnasviði, ásamt aðgerðaáætlun til næstu ára. Tekur stefnumótun sú sem hér er lögð fram, og aðgerðaáætlun, mið af þeim áherslum.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að ýmsum breytingum á sviði neytendamála með það að markmiði að bæta löggjöf á því sviði og styrkja stöðu neytenda. Að sama skapi eru mörg verkefni fram undan, og þegar í vinnslu, með sömu markmiði. Bæði er þar um að ræða verkefni sem rekja má til nýlegrar löggjafar á Evrópusambandsins og samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, en einnig verkefni og áherslur á sviði neytendamála sem eiga sér innlendan uppruna, óháð alþjóðlegum skuldbindingum.

Í tillögu þessari til þingsályktunar er lögð til stefnumótun á sviði neytendamála sem nær til ársins 2030. Í þingskjalinu koma fram áherslur í málaflokknum og tilgreindar eru níu aðgerðir sem lagt er til að unnið verði að á tímabilinu til 2030. Nokkrar þeirra aðgerða eru þegar að einhverju leyti hafnar en aðrar eru í mótun og undirbúningi. Þingskjalið var unnið í menningar- og viðskiptaráðuneytinu í samráði við Neytendastofu og Neytendasamtökin. Um nánara samráð við gerð þess vísast til 6. kafla.

Miðað er við að mat á fjárhagslegum áhrifum þingsályktunartillögunnar fari fram eftir því sem þær aðgerðir sem koma fram í tillögunni mótast, og að tekið verði mið af því við gerð fjárlaga hvers árs fram til 2030 og í uppfærslu á fimm ára ríkisfjármálaáætlun.

## 2. Umbætur og þróun neytendaverndar á undanförunum árum.

### 2.1. Almenn um löggjöf á sviði neytendaverndar.

Neytendaverndarlöggjöfin hefur að stærstum hluta það markmið að leiðrétta aðstöðumun sem er milli fyrirtækja og almennings, þ.e. neytenda, bæði almennt og vegna einstakra viðskipta. Í því felst aðallega að vernda neytendur gegn óréttmætum viðskiptaháttum fyrirtækja og veita þeim skilvirk úrræði til að leita réttar síns gagnvart fyrirtækjum.

Neytendaverndarlöggjöf Evrópusambandsins byggist að stærstum hluta á hugmyndinni um að auka gagnsæi í viðskiptum og leiðrétta misvægi upplýsinga milli neytenda og fyrirtækja. Neytendur sem hafa aðgengi að réttum upplýsingum um vörur og þjónustu eru þannig betur í stakk búnir til að taka rökréttar ákvarðanir um viðskipti sem eykur velsæld þeirra og stuðlar að virkri samkeppni í viðskiptum.

Heildarskaðsemi óréttmætra viðskiptahátta kann að vera mikil þótt einstakir neytendur bíði af þeim takmarkað tjón. Því er gagnlegt að greina á milli þess sem kallað er heildarhagsmunir neytenda og hagsmunir einstakra neytenda. Tilgangur opinbers markaðseftirlits á sviði neytendaverndar er að gæta heildarhagsmuna neytenda en tilgangur einkaréttarlegra úrræða er að gæta hagsmuna einstakra neytenda.

Aðgengi neytenda að hefðbundnum dómstólum dugar ekki til að tryggja fullnægjandi eftirfylgni neytendaverndarlöggjafar vegna þess sem nefnt er rökrétt sinnuleysi neytenda. Neytendur leita almennt ekki réttar síns fyrir dómi vegna þess að það svarar sjaldnast kostnaði. Dómsmál útheimta einnig tíma og sérfræðipækkingu auk þess sem þeim fylgir talsvert óhagráði fyrir neytendur.

Bent hefur verið á að beita megi atferlishagfræði í auknum mæli við stefnumótun á sviði neytendaverndar og við áhættumat í markaðseftirliti á sviði neytendaverndar til að ná fram sem skilvirkastri framfylgd neytendaverndarlöggjafarinnar þar sem mest þörf er á að laga markaðsbresti eða koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti.

Fyrirtæki hafa oftast samið skilmála um kaup á vörum og þjónustu einhliða og töluverður aðstöðumunur er milli fyrirtækja og neytenda við samningsgerðina, ýmist vegna þess að neytendur kynna sér sjaldan efni skilmála eða vegna þess að fyrirtæki bjóða ekki upp á einstaklingsbundna skilmála.

Almennt er talið að blanda einkaréttarlegra og allsherjarréttarlegra úrræða bæði fyrir dómi og utan sé best til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd neytendaverndarlöggjafarinnar. Hér er t.d. átt við hefðbundin dómsmál, hóp málsóknir neytenda sem hafa orðið fyrir tjóni, smámálameðferð fyrir dómi, málsóknarheimildir neytendasamtaka, úrskurðarnefndir um einkaréttarlegan ágreining utan dómstóla, sáttamiðlun, opinbert markaðseftirlit, saksókn vegna refsiverðrar háttsemi o.s.frv. Hin norræna blanda úrræða er af mörgum talin besta blandan til að tryggja hagkvæmstu framfylgd laga á sviði neytendaverndar.

### 2.2. Nýlegar breytingar í íslenskri neytendalöggjöf.

Á árinu 2020 áttu sér stað tvær grundvallarbreytingar á íslenskri neytendaverndarlöggjöf. Annars vegar tóku gildi lög um úrskurðaraðila á sviði neytendamála, nr. 81/2019, sem komu á fót kærunefnd vöru- og þjónustukaupa og viðurkenningarkerfi fyrir sjálfstæðar úrskurðarnefndir á sviði neytendamála. Hins vegar voru gerðar breytingar á framfylgdarúrræðum og starfsháttum Neytendastofu við eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Báðar lagasetningar höfðu þann tilgang að færa stjórnslu neytendamála nær meginsjónarmiðum í neytendavernd og stjórnslu neytendaverndar annars staðar á Norðurlöndunum.

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa getur úrskurðað um nær allan einkaréttarlegan ágreining utan dómstóla sem neytendur eiga við fyrirtæki um kaup á vörum eða þjónustu. Úrskurðir

nefndarinnar eru aðfararhæfir nema seljandi lýsi því yfir að hann uni ekki úrskurði nefndarinnar. Þá fer seljandi á lista sem er birtur á vefsíðu nefndarinnar. Með lögum um úrskurðaraðila á sviði neytendamála var sjálfstæðum úrskurðarnefndum á vegum neytendasamtaka og starfsgreinasamtaka einnig gert kleift að öðlast viðurkenningu ráðherra. Með viðurkenningu geta slíkar nefndir tekið til sín lögsögu í málum sem annars myndu heyra undir lögsögu kærunefndar vöru- og þjónustukaupa.

Forveri kærunefndarinnar var kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Þeirri nefnd var komið á fót með bráðabirgðaákvæði til fimm ára við lög um lausafjárkaup, nr. 50/2000. Nefndinni var svo varanlega komið á fót með lögum, nr. 87/2006. Nefndin var lögð niður 1. janúar 2020 með stofnun kærunefndar vöru- og þjónustukaupa. Nokkrir áberandi gallar voru á starfsemi nefndarinnar. Í fyrsta lagi voru álit nefndarinnar ekki bindandi og engir hvatar voru fyrir fyrirtæki til að fara að niðurstöðum nefndarinnar. Í öðru lagi náði lögsaga nefndarinnar einungis til þriggja sérлага, þ.e. laga um neytendakaup, nr. 48/2003, laga um lausafjárkaup, nr. 50/2000, og laga um þjónustukaup, nr. 42/2000, en stór hluti neytendasamninga heyrir ekki undir sérlög. Í þriðja lagi gátu fyrirtæki hafið mál gegn neytendum og öðrum fyrirtækjum fyrir nefndinni auk þess sem einstaklingar gátu hafið mál gegn einstaklingum. Nefndin leið auk þess fyrir hægan málshraða, undirmönnun og tafir á útgáfu skipunarbréfa.

Með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 21/2020, var Neytendastofa gerð líkari umboðsmönnum neytenda annars staðar á Norðurlöndunum. Meginbreytingin fólst í því að Neytendastofa starfar nú í þágu heildarhagsmuna neytenda sem felur í sér áhættumat og róttæka forgangsröðun verkefna. Með lögunum var eftirlitið auk þess gert móttækilegra að norrænni fyrirmynd með heimild til þess að ákveða hvort tilefni væri til að taka mál til meðferðar sem gerðu Neytendastofu kleift að vísa frá málum sem vörðuðu síður heildarhagsmunum neytenda. Þá var kveðið á um meginreglu um sáttaumleitan og aukna áherslu á útgáfu leiðbeininga og leiðbeinandi reglna um góða viðskiptahætti.

Fyrir lagabreytingarnar starfaði Neytendastofa án heimildar til að vísa frá erindum, sem þýddi að stofnunin tók nær öll erindi sem henni bárust til efnislegrar meðferðar. Fjöldi mála voru tekin til meðferðar sem vörðuðu einungis fyrirtækjahagsmunum eða einstaklingsbundna hagsmunum. Eðli og fjöldi mála hafði mikil áhrif á verkefnaval og skilvirkni stofnunarinnar auk þess sem Neytendastofu gafst ekki ráðrúm til að útbúa leiðbeiningar fyrir fyrirtæki um góða viðskiptahætti ólíkt systurstofnunum sínum annars staðar á Norðurlöndunum.

Fleiri lagabreytingar hafa átt sér stað í neytendaverndarmálum á síðustu árum og má þar nefna breytingar á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, vegna smálánastarfsemi, breytingar á ýmsum lögum til endurskipulagningar á úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og eftirlitsnefnd fasteignasala og innleiðing tilskipunar um samvinnu stjórnvalda á sviði neytendamála á Evrópska efnahagssvæðinu, auk fleiri laga á sviði neytendamála á vegum annarra ráðuneyta.

### 3. Fyrirkomulag neytendamála á Norðurlöndum.

Á áttunda áratugnum settu Danmörk, Finnland, Noregur og Svíþjóð sér í fyrsta skipti heildstæða neytendaverndarlöggjöf. Samhliða var komið á fót nýrri stofnanaumgjörð í þágu neytendaverndar. Annars vegar voru stofnaðir svonefndir umboðsmenn neytenda og hins vegar almennar úrskurðarnefndir fyrir neytendur utan dómstóla. Norðurlandþjóðirnar hafa síðan þá lagt ríka áherslu á sterka neytendavernd og eru almennt talin brautryðjendur í málaflokknum.

Nú eru starfandi umboðsmenn neytenda í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð sjálfstæðir en í Noregi var heiti umboðsmanns neytenda breytt árið 2017 í svonefnt Neytendaeftirlit (n. Forbrukertilsynet). Helsta einkenni umboðsmannakerfisins á Norðurlöndunum er að stofnanirnar hafa þann lögbundna tilgang að gæta heildarhagsmuna neytenda. Þess vegna eru stofnanirnar jafnan kenndar við umboðsmenn, þ.e. þeir koma fram fyrir hönd heildarhagsmuna neytenda. Þessi tilgangur litar allt starf stofnananna.

Í fyrsta lagi hafa stofnanirnar róttækar forgangsröðunarheimildir og mál eru ekki hafin nema þau skipti máli fyrir heildarhagsmunum neytenda. Mál sem varða fyrst og fremst hagsmuni fyrirtækja eða einkaréttarlegan ágreining fyrirtækja eða einstaklinga eru ekki tekin til meðferðar.

Í öðru lagi leggja stofnanirnar ríka áherslu á beitingu móttækilegra eftirlitsaðferða til að hafa áhrif á viðskiptahætti fyrirtækja á grundvelli svonefndrar meginreglu um sáttaumleitan (d. forhandlingsprincip). Þetta eru t.d. sáttaumleitanir, viðvaranir, útgáfa almennra leiðbeininga um góða viðskiptahætti o.s.frv. Þessar eftirlitsaðferðir gera stofnunum kleift að hafa áhrif á viðskiptahætti fleiri fyrirtækja með minni fyrirhöfn og tilkostnaði.

Í þriðja lagi hafa stofnanirnar ýmsar valdheimildir á borð við lögbann, bann og sektir. Nokkur blæbrigðamunur er á úrræðum milli ríkja og hafa stofnanirnar ýmist heimild til að taka stjórnvaldsákvæðanir sjálfar eða leita til dómstóla.

Auk umboðsmanna neytenda eru einnig starfandi úrskurðarnefndir utan dómstóla sem geta úrskurðað á skjótvirkan og ódýran hátt um nær allan einkaréttarlegan ágreining sem neytendur eiga við fyrirtæki vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Úrskurðir slíkra nefnda eru ýmist bindandi eða leiðbeinandi. Í Danmörku er skilyrði fyrir því að leita til nefndarinnar að aðilar hafi áður reynt sáttamiðlun. Alls staðar á Norðurlöndunum eru svo auk almennu úrskurðarnefndanna starfandi sjálfstæðar úrskurðarnefndir á vegum neytendasamtaka og starfsgreinasamtaka sem fjalla um ágreining á tilteknum sviðum viðskiptalífsins, svo sem vegna bifreiðaviðskipta, trygginga, ferðaþjónustu o.s.frv. Slíkar nefndir starfa á grundvelli viðurkenningar frá stjórnvöldum.

#### **4. Stefnumótun á sviði neytendamála.**

##### *4.1. Framtíðarsýn og markmið.*

Í tillögu þessari til þingsályktunar er lagt til að á næstu árum fram til 2030 verði unnið að ýmsum umbótum á sviði neytendaverndar með hagsmuni neytenda að leiðarljósi. Nær það til endurskoðunar og nútímavæðingar á löggjöf á sviði neytendamála, með áherslu á markaðseftirlit, úrlausn ágreiningsmála, málsóknarheimildir og skilvirkni. Jafnframt að stofnanaumgjörð neytendamála verði styrkt. Aukin áhersla verður lögð á rannsóknir, upplýsingagjöf og fræðslu, sem og aukin áhersla verður á netviðskipti og stafvæðingu, græna umbreytingu, sérstakar þarfir viðkvæmra hópa, áherslu á íslensku, neytendavernd við fasteignakaup verður aukin, fjármálalæsi aukið, upplýsingagjöf o.fl.

Samantekið er framtíðarsýn neytendamála á Íslandi sú að hér verði til staðar öflug nútímaleg löggjöf á sviði neytendamála, sem stenst samanburð við nágrannalönd Íslands og stuðlar að virkri neytendavitund og trausti neytenda á reglufylgni og markaðseftirlit.

##### *4.2. Nánar um þær aðgerðir og áherslur sem koma fram í þingsályktunartillögunni.*

###### *4.2.1. Endurskoðun löggjafar til eflingar neytendavernd.*

Samkvæmt aðgerðinni verður unnið að heildarendurskoðun og nútímavæðingu á löggjöf á sviði neytendamála með það fyrir augum að efla rétt neytenda með áherslu á markaðseftirlit, góða markaðshætti, úrlausn ágreiningsmála, málsóknarheimildir, samræmi við löggjöf á

Evrópska efnahagssvæðinu, einföldun regluverks, aukinn skýrleika og skilvirkni reglna á sviði neytendamála.

Fyrsta skref í þessari vinnu hefur þegar verið tekið með framlagningu frumvarps til markaðssetningarlaganna á vorþingi 2024 (1077. mál). Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Samhliða endurskoðun á lögum um Neytendastofu, nr. 62/2005, og lögum um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 20/2020. Tillaga frumvarpsins er að ný markaðssetningarlög leysi framangreind lög af hólmi.

Fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að skilvirkni í eftirliti með samkeppni og starfsháttum fyrirtækja sé mikilvægur þáttur í að tryggja að ábati af samkeppni og starfsháttum skili sér til neytenda. Því er afar brýnt að löggjöfin taki mið af því að efla neytendavernd. Breyttir viðskiptahættir, aukin netviðskipti og tækniþróun síðustu ára hafa gert fyrirtækjum kleift að markaðssetja sig með sífellt nýjum aðferðum. Þetta hefur m.a. valdið óvissu fyrir fyrirtæki og neytendur um hvaða viðskiptahættir séu heimilir og hverjir ekki. Reynsla síðustu ára af framkvæmd gildandi markaðssetningarlaganna hefur einnig leitt í ljós að löggin virka um margt brotakernd og talsvert er um skörun og víttekningu efnisreglna.

Markmið þess frumvarps sem lagt hefur verið fram eru í fyrsta lagi að ný markaðssetningarlög tryggji virka samkeppni í viðskiptum og öflugra neytendavernd sem tekur mið af tækniþróun síðustu ára. Í öðru lagi að löggin séu einföld, skýr, aðgengileg og tæknihlutlaus og leggi ekki óþarfa byrðar á atvinnulífið. Í þriðja lagi að tryggja eins og kostur er að ákvæði laganna sem innleiða Evrópugerðir endurspegli aðeins þær EES-skuldbindingar sem við eiga og að gætt sé samræmis við orðalag þeirra. Er þannig stutt við það meginmarkmið í stefnu stjórnvalda að styrkja samkeppni innan lands, tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi netviðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Þar að auki er ætlunin að draga úr hindrunum í gildandi regluverki og tryggja að ný löggjöf sé skýr og skilvirk.

Samantekið er megináherslan í fyrirhugaðri löggjöf heildstæð endurskoðun á gildandi löggjöf til að efla neytendavernd. Sem dæmi má nefna sérstakt ákvæði sem fjallar um óhæfilega samningsskilmála. Ákvæðið er nýmæli og kveður á um að atvinnurekendur og samtök þeirra mega ekki nota eða mæla með notkun samningsskilmála sem teljast óhæfilegir gagnvart neytendum. Mikilvægt er að til staðar sé allsherjarréttarlegt ákvæði sem tryggir árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun ósanngjarnra skilmála í neytendasamningum. Í frumvarpinu er einnig nýmæli sem varðar viðskiptahætti sem beinast að börnum og ungmennum undir 18 ára aldri. Börn og ungmenni eru sérstaklega berskjölduð fyrir viðskiptaháttum eins og t.d. auglýsingum og markaðssetningu þar sem þau eru almennt trúgjarnari og áhrifagjarnari en fullorðnir. Með tilliti til þess er nauðsynlegt að setja sérstakt ákvæði sem varðar viðskiptahætti sem beinast að þeim með því markmiði að tryggja betur réttarstöðu barna og ungmenna sem neytenda. Að lokum má nefna að í frumvarpinu er skerpt á þeirri meginreglu að allar auglýsingar skuli vera á íslensku.

Nánar vísast til umfjöllunar í greinargerð með framangreindu frumvarpi til markaðssetningarlaganna. Frumvarpið er fyrsta skref í heildarendurskoðun og nútímavæðingu á löggjöf á sviði neytendamála með það fyrir augum að styrkja stöðu neytenda.

#### 4.2.2. Stofnanaumgjörð neytendamála.

Samkvæmt aðgerðinni verður stofnanaumgjörð neytendamála styrkt í þágu neytenda og tryggt að stjórnvöld á sviði neytendamála geti uppfyllt lögbundin verkefni sín með fullnægjandi og sjálfstæðum hætti, verið stjórnvöldum til ráðgjafar og veitt almenningi og fyrirtækjum faglega þjónustu. Kærunefndir á sviði neytendamála verða að sama skapi eflar til að sinna

lögbundnum verkefnum sínum við úrlausn ágreiningsmála. Einnig verði stutt við starf frjálsra samtaka á sviði neytendamála til hagsbóta fyrir neytendur.

#### 4.2.2.1. Neytendastofa.

Samkvæmt 1. gr. laga um Neytendastofu, nr. 62/2005, er Neytendastofa ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Í 1. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, segir að Neytendastofa fari með eftirlit samkvæmt lögum undir yfirstjórn ráðherra. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, 115/2011, fer ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir hann heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra. Ráðherra hefur því stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart Neytendastofu samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands.

Samkvæmt gildandi lögum er Neytendastofa ekki sjálfstæð stofnun. Í 21. gr. frumvarps til markaðssetningarlaga, sem lagt hefur verið fram á Alþingi, er kveðið á um að Neytendastofa verði sjálfstæð stofnun sem heyri stjórnarframsæðing undir ráðherra. Þetta þýðir að ráðherra muni fyrst og fremst hafa eftirlitshlutverki að gegna með starfrækslu, fjárreiðum og eignum stofnunarinnar, nái frumvarpið fram að ganga. Eftirlit ráðherra mun hins vegar hvorki taka til málsmeðferðar né ákvarðana í einstökum málum. Þannig geti ráðherra ekki gefið stofnuninni fyrir-mæli um afgreiðslu einstakra verkefna nema það leiði af lögum. Breytingarnar miða að því að styrkja Neytendastofu og málaflokkinn í heild. Sjálfstæði Neytendastofu felur þannig í sér viðurkenningu og áherslu á mikilvægi málaflokksins.

Neytendastofa sinnir almennu markaðseftirliti á sviði neytendaverndar í þágu heildarhagsmuna neytenda. Neytendastofa hefur víðtækar rannsóknar- og valdheimildir og getur tekið íþyngjandi ákvarðanir gagnvart fyrirtækjum sem starfa á markaði, til að mynda ákvarðanir um sektir eða bann við tiltekinni háttsemi, byggðar á gögnum sem er unnt er að afla m.a. með húsleit og haldlagningu hvort sem er á starfsstöðvum eða þar sem gögn eru varðveitt.

Í frumvarpi til markaðssetningarlaga er lagt til að Neytendastofa fái hærri sektarheimildir sem hafa það að markmiði að auka varnaðaráhrif vegna brota gegn lögum á sviði neytendaverndar. Í ljósi valdheimilda stofnunarinnar styðja réttaröryggissjónarmið að ráðherra geti ekki gefið undirstofnun almenn og sérstök fyrir-mæli um starfrækslu verkefna. Sjálfstæði stuðlar auk þess að áráðni og eykur líkurnar á að farið sé í erfið verkefni sem hafa almennt gildi eða eru nauðsynleg til að laga markaðsbresti. Þá stuðlar sjálfstæði enn fremur að faglegri ásýnd og trúverðugleika stofnunarinnar og er til þess fallið að auka traust almennings á eftirlitsstarfinu. Eftirlitsstofnanir á sviði neytendaverndar annars staðar á Norðurlöndunum eru allar sjálfstæðar.

Breytingar á stofnanaumgjörð neytendamála, m.a. möguleg sameining eða samrekstur Neytendastofu og Samkeppniseftirlits, hafa verið til skoðunar að undanförunu í menningar- og viðskiptaráðuneytinu. Unnið hefur verið að úttektum og greiningum á kostum og göllum slíkrar sameiningar, eða samreksturs, og eru þau mál til frekari skoðunar og rýni.

#### 4.2.2.2. Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa.

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa var komið á fót með lögum um úrskurðaraðila á sviði neytendamála, nr. 81/2019, og er mikilvæg réttarbót fyrir neytendur. Lögin fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/11/ESB frá 21. maí 2013 um lausn deilumála neytenda utan dómstóla og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004 og tilskipun 2009/22/EB (tilskipun um lausn deilumála neytenda utan dómstóla (ADR)). Í tilskipuninni eru



m.a. gerðar gæðakröfur til úrskurðaraðila. Kærunefndin er að norrænni fyrirmynd og úrskurðarar um nær allan einkaréttarlegan ágreining sem neytendur eiga við fyrirtæki um kaup á vöru eða þjónustu að undanskilinni heilbrigðisþjónustu, menntun, þjónustu í almannabágu og fasteignakaupum. Kærunefndin hefur því afar breiða lögsögu.

Kvartanir til kærunefndar vöru- og þjónustukaupa eru nær tvöfalt fleiri á ársgrundvelli en var hjá forvera nefndarinnar, kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Í frumvarpi til laga nr. 81/2019 var gert ráð fyrir um 100–120 málum hjá nefndinni á ársgrundvelli. Nefndin tók til starfa í mars 2020 og tók til meðferðar 150 mál á því ári. Síðan þá hefur málum hjá nefndinni fjölgað talsvert. Reynt hefur verið að koma til móts við þessa þróun með auknum fjárframlögum til reksturs kærunefndarinnar.

#### 4.2.2.3. Frjáls samtök á sviðin neytendamála.

Á undanförunum árum hafa stjórnvöld veitt Neytendasamtökunum og Hagsmunasamtökum heimilanna stuðning. Sá stuðningur hefur verið í gegnum þjónustusamninga þar sem tilgreind eru ákveðin verkefni sem þessum samtökum eru falin. Ráðgert er að sá stuðningur haldi áfram, enda gegna frjáls samtök á sviði neytendamála mikilvægu hlutverki þegar kemur að virkni neytenda og neytendavernd í landinu. Neytendasamtök á Norðurlöndunum hafa almennt verið sterk og notið fjárstuðnings frá hinu opinbera.

Árið 2020 var þjónustusamningur ráðuneytisins við Neytendasamtökin frá árinu 2010 endurskoðaður. Endurskoðunin fólst í fyrsta lagi í hækkuðu fjárframlagi, þ.e. úr 14. millj. kr. í 21. millj. kr., og í öðru lagi í því að orðalag ákvæða um skyldur Neytendasamtakanna samkvæmt eldri samningnum voru gerð almennari. Með samningnum er Neytendasamtökunum falið að sinna ákveðnum verkefnum á sviði neytendamála fyrir hönd stjórnvalda, svo sem fræðslu fyrir almenning um neytendamál, kvörtunar- og leiðbeiningaþjónustu fyrir almenning um neytendamál og upplýsa um rétt neytenda og kæruleiðir.

Fjárframlög til Neytendasamtakanna hafa hækkað nokkuð undanfarin ár. Fyrir árið 2024 voru framlög menningar- og viðskiptaráðuneytisins til Neytendasamtakanna alls 23,5 millj.kr.

Samkvæmt samningi menningar- og viðskiptaráðuneytis við Hagsmunasamtök heimilanna voru framlög ráðuneytisins til samtakanna árið 2024 samtals 3 millj. kr.

#### 4.2.3. Áhersla á netviðskipti og stafvæðingu á sviði neytendamála.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að „tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi netviðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs“.

Stafvæðing er nú þegar að breyta líffi neytenda og býður upp á ný tækifæri en einnig áskoranir. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt áherslu á viðskiptahætti á netinu, hagsmuni neytenda í stafræna hagkerfinu, gervigreind og löggjöf um öryggi vöru. Ráðuneytið hefur tekið þátt í norrænum samstarfshópi sem hefur fundað um innleiðingu gerða Evrópusambandsins á þessu sviði.

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/771 er kveðið á um neytendasamninga sem gerðir eru um kaup á stafrænu efni, svo sem sjónvarpsþjónustu og netþjónustu, þ.e. kaup á tilteknu efni. Kveðið er á um skilyrði til slíkra samninga, gallareglur, vanefndaúrræði neytenda og réttarreglur sem tryggja að unnt sé að nýta vanefndaúrræði í framkvæmd. Tilskipunin uppfærir og leysir af hólmi eldri tilskipun 1999/44/EB um sama efni sem innleidd var með lögum um neytendakaup, nr. 48/2003.

Á Íslandi er ekki að finna heildstæða löggjöf um galla og vanefndaúrræði vegna kaupa á sjónvarpsþjónustu, netþjónustu eða tengdri þjónustu, en hér er hins vegar að finna heildarlög-

gjöf um kaup neytenda á vörum, sbr. lög um neytendakaup, nr. 48/2003. Vinna um framan- greint er í undirbúningi og miðað við að frumvarp verði lagt fram á Alþingi um þau mál á 155. löggjafarþingi 2024–2025.

#### 4.2.4. Græn umbreyting í neytendamálum – aukin áhersla á sjálfbærni.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins leggur áherslu á að tryggja evrópskum neytendum sjálfbærar vörur á markaði og betri upplýsingar til að geta tekið upplýstar ákvarðanir. Lögð hefur verið áhersla á gagnsæi upplýsinga, baráttu gegn grænþvotti og snemmbúinni úreldingu vara. Framkvæmdastjórnin hefur hvatt til möguleika til viðgerða á vöru og lagt aukna áherslu á kröfur sem lúta að sjálfbærni vöru- og þjónustu og hringrásarhagkerfið. Græna umbreytingin getur ekki átt sér stað án þátttöku atvinnulífsins og er brýnt að stjórnvöld vinni með atvinnu- lífinu til þess að stuðla að markvissum skrefum og hvatningu í átt til sjálfbærrar neyslu og umhverfisvitundar neytenda.

Áherslur á græna umbreytingu í neytendamálum eru í samræmi við, og styðja við, ýmsa stefnumótun stjórnvalda á sviði sjálfbærni, umhverfis- og loftlagsmála.

#### 4.2.5. Aukin neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu og áhersla á fjármálalæsi.

Samkvæmt aðgerðinni verður unnið að margvíslegum úrbótum sem ætlað er að stuðla að aukinni neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu, og með aukinni áherslu á fjármálalæsi. Sem hluta af því má nefna að í september 2023 skipaði menningar- og viðskiptaráðherra starfshóp sem falið var að fara í greiningarvinnu í tengslum við ákveðna þætti fasteignalána til neytenda, með það að markmiði að efla neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu og auka fjármálalæsi. Axel Hall, lektor við Háskólann í Reykjavík, var formaður starfshópsins, en auk hans voru í starfshópnum forstjóri Neytendastofu, sérfræðingur úr Seðlabanka Íslands og sérfræðingur úr menningar- og viðskiptaráðuneytinu.

Verkefni starfshópsins var þrjúþætt:

1. Að greina og kanna hvernig staðið er að upplýsingagjöf og leiðbeiningum gagnvart neytendum í tengslum við lánveitingar út frá mismunandi lánaformum, áhrifum vaxta, verðbólgu o.s.frv.
2. Að greina eftirlitshlutverk Neytendastofu og Seðlabanka Íslands gagnvart lánveitendum.
3. Að skoða hvaða upplýsingum og leiðbeiningum þarf að koma á framfæri til neytenda um mismunandi lánaform, áhrif vaxta, verðbólgu o.s.frv. og hvernig þeim verður miðlað með sem skilvirkustum hætti.

Starfshópurinn skilaði í mars 2024 greinargerð sinni, ásamt uppfærslu á upplýsinga- og leiðbeiningaskjali Neytendastofu um ólík lánsform sem og mismunandi áhrif vaxta og verðþróunar gagnvart fasteignalánum einstaklinga. Við uppfærslu starfshópsins á núverandi upplýsingaskjali var lögð áhersla á að skýrður væri munurinn á verðtryggðum og óverðtryggðum lánum og var leitast við að búa til hnitmiðaðar skýringar sem fjármálastofnanir gætu notað sem aðföng í sínu kynningarefni gagnvart neytendum fasteignalána. Horft var sérstaklega til þess að fjármálalæsi lántakenda fasteignalána gæti verið afar mismunandi.

Til að mæta þeim breiða og fjölbreytta hópi sem tekur fasteignalán var reynt að draga skýrar fram hvernig lántakar þurfa að greiða verðbætur fyrir verðbólgu og hvernig þær birtast með ólíkum hætti í ólíkum lánaformum. Umhverfi fjármálamarkaðar er talsvert breytt síðan upplýsingaskjal Neytendastofu var útbúið fyrst árið 2014, þ.e. óverðtryggð lán eru algengari en áður og flestir lánveitendur hafa boðið lán á föstum vöxtum til 3–5 ára, ýmist verðtryggð

eða óverðtryggð. Þegar upplýsingaskjalið var gefið út á sínum tíma var meginþorri lána verðtryggður og hluti viðfangsefnisins þá var að skýra hvernig samspili þróunar ráðstöfunartekna og verðbólgu er háttáð.

Í upplýsingaskjalinu er að finna upplýsingar og dæmi um áhrif verðlags og breytilegra vaxta á höfuðstól og greiðslubyrði lána, mun á verðtryggðu og óverðtryggðu láni, mun á jafngreiðsluláni og jafnafborgunarláni, mun á nafnvöxtum og raunvöxtum, áhrif mismikillar verðbólgu á mánaðarlega greiðslu í upphafi lánstíma, áhrif breyttrar verðbólgu á lánstíma á mánaðarlega greiðslu, sem og fleira sem mikilvægt er að neytendur átti sig á þegar kemur að fasteigna- og neytendalánnum.

Fyrirhugað er að í maí á þessu ári verði framangreint uppfært upplýsingaskjal, um ólík lánsform, birt og aðgengilegt á vefsíðu Neytendastofu og menningar- og viðskiptaráðuneytis og vakin athygli á fræðsluefninu og því komið á framfæri. Vonir standa til að með virkri notkun á upplýsingaskjalinu muni gæta meira samræmis í upplýsingum lánveitenda sem gerir það að verkum að kynningarefni verður einsleitara, sem auðveldar neytendum að kynna sér ólík lánaform og áhrif verðbólgu á þau.

Litið er á framangreint verkefni sem lið í að efla fjármálalæsi og fræða neytendur betur en verið hefur um mismunandi tegundir lánaforma, áhrif vaxta, verðbólguþróunar o.fl. Er verkefnið þannig hluti af stærrri mynd sem snýr að almennri stefnumótun á sviði neytendamála með áherslu á aukna neytendavernd, fræðslu, upplýsingagjöf og fjármálalæsi.

#### 4.2.6. Aukin neytendavernd við fasteignakaup.

Á 151. löggjafarþingi var samþykkt á Alþingi þingsályktun nr. 23/151 um ástandsskýrslur fasteigna (98. mál). Með ályktuninni var menningar- og viðskiptaráðherra falið að undirbúa lagafrumvarp sem fæli í sér endurskoðun á lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015, og lögum um fasteignakaup, nr. 40/2002, með eftirfarandi markmið að leiðarljósi:

- a. að ástandsskýrslur fylgdu söluyfirlitum allra fasteigna sem ætlaðar væru til íbúðar,
- b. að ástandsskýrslur skyldu útbúna af óháðum fagaðilum með víðtæka þekkingu á mannvirkjagerð, framkvæmd matsins fylgdi samræmdum matsaðferðum og innihald ástands-skýrslna yrði samræmt,
- c. að aðilar sem útbúa ástandsskýrslur vegna sölu fasteigna yrðu ábyrgir fyrir göllum sem rýrðu verðmæti þeirra svo nokkru varðaði og hefðu ekki verið tilgreindir í skýrslum þeirra og skyldu hafa starfsábyrgðartryggingu sem tryggði skaðleysi kaupenda og seljenda fasteigna þegar mistök þeirra leiddu til bótaskyldu,
- d. að stuðla að því, án þess þó að gera það að beinni lagaskyldu, að eigendur fasteigna sem ætlaðar væru til íbúðar héldu viðhaldsdagbók sem væri færð rafrænt undir fastanúmeri eignar,
- e. að hægt yrði að ganga frá einföldum löggerningum á borð við umboð vegna sölu fasteignar, undirritun leigusamnings og kaupsamnings um fasteign rafrænt með notkun þjónustu á borð við island.is.

Öll miða framangreind atriði að því að tryggja bætta stöðu neytenda á fasteignamarkaði með því að auka fyrirsjáanleika og öryggi við sölu fasteigna og draga þannig úr tjóni og óþörfum deilu- og dómsmálum, neytendum til hagsbóta. Í lok ársins 2022 var skipaður starfshópur um gerð tillagna að lagabreytingum á sviði fasteigna til að vinna að framkvæmd þingsályktunarinnar. Var starfshópnum falið að skila skýrslu til ráðherra þar sem helstu álitamál, sjónarmið og mismunandi leiðir væru dregnar saman. Þá var starfshópnum falið að taka til skoðunar

aðrar tillögur á sviði fasteignakaupa sem varða hlutverk fasteignasala og fyrirkomulag tilboðsgerðar og samþykktar, auk möguleika á fyrirkomulagi um úrlausn ágreinings kaupenda og seljenda utan dómstóla.

Þótti starfshópnum rétt að áfangaskipta þeim lagabreytingum sem lagðar yrðu til og innleiða þannig umræddar breytingar í skrefum. Munu fyrstu tillögur hópsins lúta að fyrstu þremur liðum þingsályktunarinnar þar sem lögð er áhersla á að ástand húsnæðis verði betur gert kunnugt öllum þeim aðilum er koma að fasteignaviðskiptum, þ.e. kaupendum, seljendum og milliliðum. Með því að leiða hið raunverulega ástand fasteignar í ljós á fyrri stigum í fasteignakaupum munu gæði fasteignakaupa aukast og ágreiningsmálum er varða meinta galla fasteignar samhliða því fækka.

Ráðgert er að starfshópurinn birti fyrstu tillögur í samráðsgátt stjórnvalda um mitt ár 2024 til umsagnar, áður en lengra verður haldið með vinnu hópsins, eftir atvikum með samningu lagafrumvarps og reglugerðar í samræmi við tillögur hópsins. Munu fyrstu tillögur hópsins aðallega fjalla um ástandsskýrslur fasteigna og útfærslu ástandsskoðunar, þýðingu hennar og ábyrgð skýrsluhöfunda. Nú geta bæði kaupendur og seljendur óskað eftir því að þriðji aðili framkvæmi ástandsskoðun á fasteign, án þess þó að um slíkar ástandsskoðanir fari eftir samræmdum matsaðferðum og án þess að sérstakar reglur gildi um fyrirkomulagið. Þykir slíkt fyrirkomulag ekki vera ákjósanlegt og miða fyrstu tillögur hópsins að því að setja þeim fastari skorður.

#### 4.2.7. Meginregla um íslensku í markaðssetningu.

Samkvæmt aðgerðinni er lögð áhersla á að íslensk tunga verði í forgangi við markaðssetningu á vöru og þjónustu og gætt verði mikilvægi tungumálsins í neytendamálum. Er aðgerðin m.a. til samræmis við nýlega stefnumótun um íslenska tungu (*Íslenskan okkar, alls staðar*) og áætlun um íslenska máltækni.

Í lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, er í þremur ákvæðum gerð sú krafa að veita upplýsingar á íslensku. Auk þess er ákvæði sem varðar leiðbeiningar, 2. mgr. 16. gr., en segja má að það hafi litla þýðingu hvað kröfu um íslensku varðar þar sem fram kemur að leiðbeiningar skuli vera á íslensku eða öðru norðurlandamáli, þó ekki finnsku, eða ensku. Ákvæðin þrjú sem mæla sérstaklega fyrir um skyldu til þess að veita upplýsingar á íslensku eru 3. mgr. 6. gr. sem varðar auglýsingar, 3. mgr. 16. gr. sem varðar almenna skilmála og 4. málsl. 16. gr. b sem varðar ábyrgðaryfirlýsingar.

Með frumvarpi til markaðssetningarlaga, sem er nú í meðförum þingsins, er lagt til að ný grein leysi af hólmi fyrrgreindar reglur. Í 2. og 3. mgr. 14. gr. eru ákvæði sem varða almenna skilmála og ábyrgðaryfirlýsingar. Ákvæði 3. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 kveður á um að auglýsingar sem höfða eiga til íslenskra neytenda skuli vera á íslensku. Gildandi ákvæði er nær óbreytt frá ákvæði 1. mgr. 22. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, sem leyst voru af hólmi með lögum nr. 57/2005 og samkeppnislögum, nr. 44/2005. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 8/1993 kom skýrt fram að ákvæðið fæli í sér þá meginreglu að allar auglýsingar skyldu vera á íslensku en umfram það var lítið fjallað um hvernig bæri að túlka það hvort auglýsingum væri ætlað að höfða til íslenskra neytenda. Orðalag gildandi reglu og upplýsingar um inntak hennar í lögskýringargögnum þjóna ekki að öllu leyti því markmiði að kveða skýrt á um þá meginreglu að auglýsingar á Íslandi skuli vera á íslensku. Sjaldan hefur reynt á ákvæðið frá setningu þess en í nokkrum tilvikum hefur Neytendastofa beint tilmælum um efni þess til atvinnurekenda. Engin dæmi eru um birta ákvörðun Neytendastofu þar sem ákvæðinu er beitt.

Í frumvarpi til markaðssetningarlaga er lagt til að í 1. mgr. 14. gr. verði skert á þeirri meginreglu að allar auglýsingar skuli vera á íslensku með það að markmiði að styrkja stöðu íslenskra neytenda og tungumálsins. Í því skyni kemur meginreglan skýrt fram í 1. másl. 1. mgr. 14. gr. þar sem segir að auglýsingar skuli vera á íslensku. Í 2. másl. kemur síðan undantekning frá skyldunni sem ber að túlka þröngt. Breytingin er þannig hluti af þeirri viðleitni, sem m.a. kom fram í sameiginlegri viljayfirlýsingu menningar- og viðskiptaráðherra og Neytendastofu sem undirrituð var 20. nóvember 2023, að auka vægi og sýnileika íslenskunnar í samfélaginu.

#### 4.2.8. Neytendavernd viðkvæmra hópa.

Ákveðnir hópar neytenda í tilteknum aðstæðum geta verið viðkvæmir fyrir markaðssetningu og auglýsingum og þurfa því sérstaka vernd, svo sem börn, eldri borgarar og fólk með fatlanir. Innan framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hefur ýmislegt á þessu sviði verið til skoðunar, eins og t.d. endurskoðun á stöðlum fyrir barnavörur, fjármálaráðgjöf til neytenda sem standa höllum fæti fjárhagslega og aukið gagnsæi og ráðgjöf til að nálgast upplýsingar.

Í fyrrgreindu frumvarpi til markaðssetningarlaga er sérstaklega vikið að viðskiptaháttum sem beinast að börnum og unglingum. Í frumvarpinu er lagt til nýtt ákvæði sem fjallar sérstaklega um viðskiptahætti sem beinast að börnum og unglingum undir 18 ára aldri. Ákvæðið byggist á sambærilegum ákvæðum í dönsku og norsku markaðssetningarlögunum sem byggjast að miklu leyti á síðareglum Alþjóðaviðskiptaráðsins um auglýsingar og markaðssetningu að því er varðar vernd barna og unglunga.

Á Íslandi hafa málefni smálána verið til sérstakrar skoðunar undanfarin ár. Neytendastofa hefur unnið mikið starf allt frá árinu 2014 til að koma smálánastarfsemi í lögmett horf og liggja fyrir fjöldi ákvarðana, úrskurða og dóma um málefnið. Smálánastarfsemi hefur tekið miklum breytingum í kjölfar eftirlitsaðgerða, m.a. með skilgreiningu viðbótarkostnaðar, útgáfu rafbóka, lánastarfsemi frá Danmörku o.s.frv. Eftir að lögum um neytendalán, nr. 33/2013, var breytt með lögum nr. 163/2019 hefur ekki borið jafn mikið á ólögmetum smálánum og var fyrir breytinguna.

Viðskiptahættir tengdir smálánum hafa aftur á móti breyst og tekjulindin virðist hafa færst yfir í löginneimtu tengdri smálánum með tilheyrandi vandamálum fyrir viðkvæma neytendur. Innheimtulög, nr. 95/2008, sem fjalla um frum- og milliinneimtu, falla undir menningar- og viðskiptaráðuneytið, en löginneimta fellur undir dómsmálaráðuneytið, sbr. lög um lögmennt, nr. 77/1998. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með frum- og milliinneimtu en Lögmannafélagið hefur eftirlit með löginneimtu lögmanna.

Lögmannafélagið hefur ekki frumkvæðisheimildir til að taka á óréttmætum innheimtuháttum lögmanna heldur úrskurðar það um innsendar kvartanir. Neytendur, og sérstaklega neytendur í viðkvæmri stöðu, leita oft ekki réttar síns þar sem þá skortir fjármagn, tíma og þekkingu, auk þess sem málaferlum fylgir oft óhagræði.

Til skoðunar er að innheimtuhættir á þessum markaði verði kortlagðir og að fyrirkomulag eftirlits með frum-, milli- og löginneimtu verði endurskoðað heildstætt til að unnt sé að taka á óréttmætum innheimtuháttum. Nú er hámarksfjárhæð innheimtukostnaðar í frum- og milliinneimtu skilgreind með reglugerð, sbr. reglugerð nr. 37/2009 um hámarksfjárhæð innheimtukostnaðar o.fl. Hið sama á ekki við um löginneimtu, en nokkrir valkostir eru í stöðunni hvað hana varðar. Í fyrsta lagi kemur til greina að færa eftirlit með löginneimtu lögmanna undir Fjármálaeftirlitið. Í öðru lagi að veita Lögmannafélaginu frumkvæðisheimildir gagnvart lögmönnum sem brjóta gegn góðum innheimtuháttum eða lögum. Í þriðja lagi að kveða

sérstaklega á um hámark á heildarfjárhæð innheimtukostnaðar, sem nærði til allra þátta innheimtu, í lögum um neytendamála, nr. 33/2013, en slíkt á sér til að mynda fyrirmynd í danskri löggjöf. Vinna við framangreindar leiðir krefst frekara samráðs við dómsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið og Lögmannafélagið.

#### 4.2.9. Áhersla á rannsóknir, upplýsingagjöf og fræðslu til að auka neytendavitund.

Aðgerðin miðar að því að styðja í auknu mæli og efla rannsóknir, fræðslu og upplýsingagjöf á sviði neytendamála. Nokkuð hefur skort á rannsóknir á sviði neytendamála, samanborið við aðra málaflokka, og eru tækifæri þar til úrbóta. Neytendastofa gegnir lykilhlutverki þegar kemur að fræðslu og upplýsingagjöf og með þjónustusamningum við Neytendasamtök og Hagsmunasamtök heimilanna hefur þeim einnig verið falin ákveðin verkefni sem lúta að fræðslu og upplýsingagjöf til neytenda.

### 5. Tilskipanir ESB á sviði neytendamála til skoðunar og innleiðingar á næstu árum.

Íslensk stjórnvöld fylgjast náið með þróun innan Evrópusambandsins um mótun nýrra gerða á sviði neytendamála. Á vettvangi EFTA á Ísland sæti í sérfræðingahópi um neytendamál (e. EFTA Working Group on consumer affairs) þar sem farið er yfir þær gerðir sem eru í mótun og rædd afstaða EFTA-ríkjanna til þeirra, sem og undirbúin innleiðing í EES-samninginn.

Ýmsar gerðir eru sem stendur til umræðu á vettvangi ESB og EFTA og má þar m.a. nefna eftirfarandi.

#### 5.1. Reglugerðir ESB um stafræna þjónustu og markaði.

Í október 2022 var samþykkt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/2065 um samræmdan markað fyrir stafræna þjónustu. Reglugerðin var sett fram samhliða annarri reglugerð (ESB) 2022/1925 um stafræna markaði sem sett var í september 2022. Saman hafa reglugerðirnar að markmiði að skapa öruggara stafrænt umhverfi þar sem grundvallarréttindi notenda stafrænnar þjónustu eru vernduð og að jafna samkeppnisstöðu og stuðla að nýsköpun og hagvexti bæði á innri markaði Evrópusambandsins og á alþjóðavísu.

Reglugerðin sem um ræðir fjallar fyrst og fremst um milliliði (e. intermediaries) og stafrænan vettvang (e. digital platforms), svo sem samfélagsmiðla, sölusíður, verslanir með smáforrit, bókunarsíður o.s.frv. Meginmarkmið reglugerðarinnar er að vernda neytendur og grundvallarréttindi þeirra á netinu, auka gagnsæi og skýra ábyrgð aðila sem veita þjónustu á netinu og stuðla að samkeppni, nýsköpun og vexti.

Reglugerðin er almenn (e. horizontal) og tekur því til allra aðila á markaði sem falla undir hana. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir að eftirfylgni verði að meginstefnu í höndum aðildarríkjanna sjálfra en ekki framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

Meðal atriða sem fjallað er um í reglugerðinni er takmörkuð ábyrgð milliliða og skyldur fyrirtækja vegna ólöglegs efnis, skýrari og gagnsærri reglna um hvernig ólöglegt efni er fjarlæggt, innri ferla og kvartana, aukins gagnsæis um notkun algríms, krafna um skýrleika staðlaðra samningsskilmála og hvernig auglýsingar beinast að neytendum o.s.frv. Skyldurnar sem lagðar eru á fyrirtæki samkvæmt reglugerðinni eru mismunandi eftir eðli starfseminnar og stærð þeirra. Þá er gert ráð fyrir að unnt verði að sekta fyrirtæki vegna brota gegn reglugerðinni.

Íslensk stjórnvöld hafa fylgst náið með framvindu málsins, tekið þátt í vinnuhópi Stjórnarráðsins um stafræna starfsskrá Evrópusambandsins og unnið að undirbúningi á innleiðingu á framangreindum reglugerðum.

## 5.2. Tilskipun um neytendalán og neytendakaup.

Hinn 24. nóvember 2021 samþykkti Evrópusambandið tilskipun (ESB) 2021/2167 sem fjallar m.a. um breytingar á eldri tilskipun um neytendalán, 2008/48/EB, sem innleidd var með lögum um neytendalán, nr. 33/2013. Tilskipunin kveður á um ýmsar formkröfur og hæfiskröfur til lánveitenda og eru t.d. gerðar ítarlegar kröfur um leyfisskyldu til að stunda lánastarfsemi.

Innleiðing tilskipunarinnar mun fela í sér breytingar á lögum um neytendalán, nr. 33/2013. Í því samhengi ber að geta þess að árið 2019 voru samþykkt lög um breytingu á lögum um neytendalán og lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 163/2019, sem ætlað var m.a. að bregðast við starfsemi smálánafyrirtækja. Ýmsir haghafar höfðu kallað eftir því að leyfisskyldu yrði komið á vegna smálánastarfsemi og mikil umfjöllun var um leyfisskyldu og tilkynningarskyldu við meðferð frumvarpsins í þinginu. Niðurstaðan þá varð sú að leyfisskyldu var ekki komið á.

Við innleiðingu framangreindrar tilskipunar frá 2021 þarf að endurskoða lög um neytendalán, nr. 33/2013, og m.a. skoða innleiðingu á leyfisskyldu, líkt og tilskipunin kveður á um. Er sú vinna hafin.

## 6. Samráð.

Tillaga þessi til þingsályktunar um stefnu í neytendamálum til ársins 2030 var unnin af menningar- og viðskiptaráðuneyti, að höfðu í samráð við Neytendastofu og Neytendasamtök. Drög að tillögunni voru lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 30. apríl 2024. Alls bárust níu umsagnir.

Í umsögn Neytendastofu kemur fram að stofnunin fagni þeirri framtíðarsýn sem kynnt er í þingskjalinu og að engar athugasemdir séu gerðar við neina af þeim tillögum sem fram koma í skjalinu. Sú framtíðarsýn, meginmarkmið og aðgerðir sem lagðar eru fram í skjalinu séu til þess fallin að bæta hagsmuni neytenda hér á landi, en gæta verði þess að til að hægt verði að framkvæma aðgerðirnar verði að veita nægu fjármagni í málaflokkinn og styrkja stofnanir á þessu sviði.

Í umsögn Neytendasamtakanna er drögunum fagnað og þau talin tímabær. Um sé að ræða metnaðarfulla stefnu og aðgerðaáætlun. Samtökin hafi engar athugasemdir við einstaka liði þingskjalsins en minni á mikilvægi þess að fjármögnun sé tryggð til málaflokksins til að fylgja stefnunni eftir.

Í umsögn Félags atvinnurekenda er drögunum fagnað og vikið almennt að nokkrum atriðum er varða málsóknarheimildir, stofnanaumgjörð neytendamála og græna umbreytingu.

Í umsögn ÖBÍ réttindasamtaka er því fagnað að til standi að auka neytendavernd með stefnu sem geri ráð fyrir bættri löggjöf og faglegru umgjörð. Bent er á að eftir eigi að innleiða tilskipun (ESB) 2019/882 sem tryggi aðgengi fatlaðs fólks að stafrænu efni. Einnig er í umsögninni bent á æskilegar úrbætur á lögum til að tryggja rétt fatlað fólks þegar kemur að fasteignakaupum.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu kemur fram að afar jákvætt sé að stjórnvöld setji stefnu í neytendamálum og að samtökin fagni þeim áherslum og aðgerðum sem koma fram í þingsályktunartillögunni. Vakin er athygli á því að samtökin geti komið sem samstarfsaðili að ýmsum þeim aðgerðum sem lagðar eru til. Tekið er fram að samræmdar reglur á Evrópska efnahagssvæðinu og innan lands séu lykilatriði fyrir neytendur og fyrirtæki í verslun og þjónustu á Íslandi, og að strangar innlendar sérkröfur komi almennt niður á heildarhagsmunum.

Í umsögn Félags íslenskra bifreiðaeigenda er stefnu og aðgerðum í þingsályktunartillögunni fagnað og bent á að virk stefna stjórnvalda í neytendamálum og öflug neytendalöggjöf

tryggi hagsmunum neytenda og heilbrigða viðskiptahætti, dragi úr fákeppni og efla samkeppni. Bent er á að félagið geti komið að ýmsum aðgerðum í tillögunni sem mögulegur samstarfsaðili. Einnig er í umsögninni bent á fyrri ábendingar varðandi löggildingu bifreiðasala og reglur um rekstur bílastæða.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins kemur fram að jákvætt sé að sett verði stefna í neytendamálum þar sem m.a. sé lögð áhersla á fjármálalæsi, stafvæðingu og einkaréttarlega úrskurðaraðila utan dómstóla. Stefnan sé til þess fallin að efla traust í viðskiptum. Varðandi aðgerð um aukna neytendavernd við fasteignakaup er í umsögninni lögð áhersla á aðkomu atvinnulífsins að endurskoðun og úrbótum sem stuðla að aukinni neytendavernd og réttaröryggi á sviði fasteignakaupa. Óskað er eftir samvinnu og samstarfi við útfærslu og eftirfylgni einstakra aðgerða sem koma fram í þingsályktunartillögunni.

Í umsögn Viðskiptaráðs er bent á að skýrt regluverk og fyrirsjáanleiki séu meðal grundvallarþátta heilbrigðs viðskiptalífs, og því sé jákvætt að lögð sé áhersla á nútímavædda löggjöf, einföldun regluverks og aukna skilvirkni. Bent er á að margar aðgerðanna kalli á fjármagn sem eftir eigi að útfæra.

Í umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna er því fagnað að fyrirhugað sé að leggja fram þingsályktunartillögu um stefnu í neytendamálum. Samtökin fagna því að vera tilgreind sem samstarfsaðili í þremur aðgerðum en benda á að þau gætu einnig verið samstarfsaðilar í tveimur öðrum aðgerðum. Í umsögninni er fjallað um styrki ráðuneytisins til samtakanna og hvatt til þess að framlögin verði aukin. Einnig er bent á nokkur atriði sem leggja megi áherslu á við þróun neytendaverndar á fjármálamarkaði á næstu misserum.

Framangreindar níu umsagnir voru allar á jákvæðum nótum og var ekki að finna í þeim einstök atriði sem kölluðu á breytingar á þeim drögum sem sett voru í samráðsgátt. Voru því ekki gerðar efnislegar breytingar á þingsályktunartillögunni í kjölfar samráðsins. Varðandi ábendingar nokkurra umsagnaraðila um aðkomu að einstaka aðgerðum, sem skilgreindur samstarfsaðili, er bent á að upptalningin í tillögunni er eingöngu í dæmaskyni og ekki tæmandi enda kemur fram í öllum liðum aðgerðaáætlunarinnar að um sé að ræða dæmi um samstarfsaðila. Fleiri hagsmunaaðilar munu því koma að framkvæmd og útfærslu einstakra aðgerða en þeir sem tilgreindir eru í tillögunni sem dæmi um samstarfsaðila. Má þar nefna Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Félag íslenskra bifreiðaeigenda, Félag atvinnurekenda, ÖBÍ o.fl.