



Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 14.2.2020
Tilvísun: 202001-0029

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjögurra ára áætlun um ýmis mál til hagsbóta fyrir neytendur árin 2021-2024, 306. mál

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjögurra ára áætlun um ýmis mál til hagsbóta fyrir neytendur árin 2021-2024, 306. mál.

Alþýðusambandið styður markmið tillögunnar um að bæta hag neytenda, styrkja fyrirkomulag neytendamála og upplýsingamiðlun til neytenda. Þau verkefni sem lögð eru til í ályktuninni eru til þess fallin að vinna að þeim markmiðum og tekur ASÍ undir mikilvægi þess að stjórnvöld styrki þær stofnanir sem fara með málefni neytenda. Í þessu samhengi er þó einkum brýnt er að stjórnvöld vinni að því að bæta umgjörð um hagsmuni neytenda og neytendavernd með heildstæðum hætti. Til þess þarf skýra stefnumótun í málaflokknum þar sem m.a. eru sett fram markmið, hlutverk, verkefni, fjármögnun og verkaskipting í málaflokknum milli stofnanna hins opinbera og frjálsra félagasamtaka.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz
hagfræðingur ASÍ

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Hagsmunasamtök
Heimilanna



29. janúar 2020

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 306. mál á 150. löggjafarþingi

Fjögurra ára áætlun um ýmis mál til hagsbóta fyrir neytendur árin 2021–2024

Hagsmunasamtök heimilanna eru samtök á sviði neytendaverndar sem leggja sérstaklega áherslu á réttindi neytenda á fjármálamarkaði. Samtökin taka heilshugar undir öll efnisatriði tillögu þessarar, en vilja um leið koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og tillögum að viðbótum.

A. Markmið um skilvirkt fyrirkomulag neytendamála

Samtökin leggja til að undir þennan lið bætist eftirfarandi markmið:

Starfsumhverfi félagasamtaka á sviði neytendaverndar verði endurskoðað og fjármögnun þeirra tryggð með opinberum framlögum samkvæmt greiningu á þjónustupörf.

C. Markmið um réttindi neytenda

Samtökin leggja til að undir þennan lið bætist eftirfarandi markmið:

Eftirlit með ósanngjörnum samningsskilmálum skv. 36. gr. a-d laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggjörninga, nr. 7/1936, og lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, verði tryggt.

Með því er m.a. átt við útfærslur á borð við þær sem koma fram í fylgiskjölum með umsögn þessari.

Varðandi lið nr. 2 um lántökugjöld er rétt að benda á að með lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 var lagt bann við álagningu hlutfallslegra lántökugjalda, þ.e. sem prósentu af lánsfjárhæð. Lántökugjöld slíkra lána miðast nú við ákveðna krónutölufjárhæð samkvæmt gjaldskrá lánveitanda. Samtökin eru hlynnt því að sambærileg regla verði færð í lög um neytendalán nr. 33/2013 fyrir aðrar tegundir neytendalána en fasteignalán. Jafnvel mætti ganga enn lengra og banna lántökugjöld alfarið þannig að allur kostnaður af láni innheimtist í formi vaxta, enda er nú þegar skylt að upplýsa með sambærilegum hætti um árlega hlutfallstölu kostnaðar til að auka gegnsæi fyrir neytendur.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
...frumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Neytendastofu nr. 62/2005, lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 og lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 (réttarúrræði neytendaverndarsamtaka).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á [lögum um Neytendastofu nr. 62/2005.](#)

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Neytendastofa getur tekið formlegar kvartanir frá neytendum og samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til málsmeðferðar samkvæmt stjórnýslulögum.

II. KAFLI

Breyting á [lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001.](#)

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Á eftir orðunum „höfðað einkamál hér á landi“ í 2. mgr. kemur: eða leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda.

b. Við másl. 2. mgr. bætist: eða fá leyst úr málum sem varða heildarhagsmuni neytenda.

III. KAFLI

Breyting á [lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990.](#)

3. gr.

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Skilyrði 3. mgr. eiga þó ekki við um úrræði til verndar heildarhagsmunum neytenda samkvæmt lögum nr. 141/2001.

VI. KAFLI

Gildistaka.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta lýtur að úrræðum og heimildum samtaka á sviði neytendaverndar til að gæta heildarhagsmuna neytenda. Með því er brugðist við ítrekuðum frávisunum íslenskra stjórnvalda á kvörtunarmálum, með þeim rökum að samtök á sviði neytendaverndar skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra mála þar sem þeir lögvorðu hagsmunir séu bundnir við einstaklinga, ásamt niðurstöðum dómstóla um að synja kröfum slíkra samtaka um lögban við háttsemi sem brýtur gegn lögvorðum réttindum neytenda, með þeim rökum að þau réttindi séu tryggð með því að einstakir neytendur sem hafi orðið fyrir slíkum brotum geti sótt sér skadabætur fyrir tjón af völdum slíkra brota. Sú afstaða fer þvert gegn tilgangi reglna á sviði neytendaverndar sem kveða á um að tryggja þurfi að neytendur verði ekki bundnir af óréttmætum skilmálum og sem er ætlað að hindra eða stöðva slík brot. Til að tryggja að íslensk lög samræmist EES-reglum á þessu sviði er því nauðsynlegt að taka sérstaklega fram í viðkomandi lögum að neytendaverndarsamtök hafi heimild til að leggja slík mál fyrir eftirlitsstjórnvöld og dómstóla, óháð einstaklingsbundnum rétti einstakra neytenda. Þannig er í raun lagt til að hagsmunir slíkra samtaka af því að standa vörð um réttindi neytenda verði beinlínis lögvarðir, með því að lögfesta kærheimildir og aðildarhæfi þeirra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við lög um Neytendastofu nr. 62/2005 bætist ákvæði þess efnis að Neytendastofa geti tekið formlegar kvartanir yfir brotum gegn lögum á verksviði stofnunarinnar til málsmeðferðar samkvæmt stjórnslulögum.

Í fyrsta lagi er aðeins um að ræða lögfestingu á gildandi rétti þar sem Neytendastofa hefur hingað til tekið kvartanir frá neytendum til efnislegrar meðferðar og leitt slík mál til lykta með stjórnvaldsákvörðunum sem skjóta má til áfrýjunarnefndar neytendamála.

Í öðru lagi er lagt til að Neytendastofu verði áskilin skýr heimild til að taka ekki aðeins kvartanir frá einstaklingum heldur einnig frá samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda til efnislegrar málsmeðferðar samkvæmt stjórnslulögum. Með þessu er jafnframt gert ráð fyrir því að slík samtök geti skotið ákvörðunum Neytendastofu í málum um kvartanir þeirra til áfrýjunarnefndar neytendamála í samræmi við 4. gr. laga um Neytendastofu.

Tilfni ákvæðisins má rekja til úrskurða áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 5/2013, 12/2014 og 15/2014 þar sem málum samtaka sem gæta heildarhagsmuna neytenda var vísað frá meðferð nefndarinnar. Í forsendum þeirra kom m.a. fram að: „Þrátt fyrir að fallast verði á það með kæranda að megintilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda, og að kærandi geti þannig sem slíkur látið mál er varða neytendur til sín taka á opinberum vettvangi, getur það ekki vikið til hliðar almennum reglum um nauðsyn lögvarinna hagsmuna til þess að kæranda sé unnt að fá úrlausn eftirlitsstjórnvalds um ætluð brot gegn ákvæðum laga. [...] Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála skortir á það grundvallarskilyrði að kærandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Er í því sambandi vísað til þess sem að framan greinir um að almennir hagsmunir hóps manna skapa ekki aðilastöðu í máli, en leggja verður til grundvallar að þótt menn sem ekki hafa aðilastöðu öðru jöfnu stofni samtök til þess að berjast fyrir ákveðnum hagsmunum öðlast samtökin ekki við það sjálfkrafa aðild að máli þar sem á þá hagsmuni reynir. Verður enda að liggja fyrir, í samræmi við framangreint, að fyrir hendi séu slíkir hagsmunir að leggja megi til grundvallar að niðurstaða viðkomandi máls hafi bein eða óbein áhrif á viðkomandi. Að mati áfrýjunarnefndar

neytendamála verður ekki séð að svo sé í máli þessu, enda hefur úrlausn málsins engin áhrif á kæranda, þrátt fyrir að yfirlýstur tilgangur hans sé að vinna að hagsmunum neytenda. Í ljósi þessa, og með vísan til þess sem að framan greinir, verður máli þessu vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.“

Þessar ítrekuðu niðurstöður áfrýjunarnefndar neytendamála eru í andstöðu við markmið laga um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001, sem verður nánar vikið að í umfjöllun um 2. og 3. gr. frumvarpsins. Enn fremur kann það að brjóta í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og tilskipun 93/13/EBE að veita samtökum sem gæta heildarhagsmuna neytenda ekki aðgang að lögbundnum úrræðum til að standa vörð um þau réttindi. Er því talið rétt að bæta úr þessu með því að veita slíkum samtökum heimild til að beina kvörtunum til Neytendastofu og fá leyst úr þeim.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda nr. 141/2001 verði breytt, þannig að auk dómstóla geti samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda einnig leitað atbeina þar til bærra stjórnvalda til að fá bann lagt við athöfn eða leyst úr málum er varða heildarhagsmuni neytenda. Meðal slíkra úrræða geta komið til greina þær heimildir sem Neytendastofa býr yfir samkvæmt lögum sem falla undir verksvið hennar, eða aðrir eftirlitsaðilar sem kann að hafa verið falið slíkt hlutverk á tilteknum sviðum. Ákvæðið er hluti af því samhengi sem endurspeglast í 1. gr. og 3. gr. frumvarpsins og vísast því einnig til skýringa með þeim ákvæðum eftir því sem við á.

Um 3. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að í lögum um kyrrsetningu, lögbann o.fl. nr. 31/1990 verði sérstaklega tekið fram að réttindi einstakra neytenda sem njóta verndar samkvæmt reglum skaðabótaréttar eigi ekki að standa í vegi fyrir því að samtök sem gæta heildarhagsmuna neytenda geti leitað lögbanns til verndar slíkra hagsmuna á grundvelli laga nr. 141/2001. Með hliðsjón af fenginni reynslu er slíkur áskilnaður talinn nauðsynlegur.

Í formála tilskipunar 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum kemur fram að teljist einstaklingar eða samtök eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli samkvæmt lögum aðildarríkis verði þessir aðilar að eiga kost á því að leita réttar síns í málum út af skilmálum sem ætlað sé að standa almennt í neytendasamningum, einkum óréttmætum skilmálum, annaðhvort fyrir rétti eða stjórnvaldi þar til bæru að kveða upp úrskurði um kvartanir eða málarekstur. Þá segir þar að dómstólar og stjórnvöld aðildarríkjanna verði að eiga tiltækar réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í neytendasamningum.

Meðal þess sem 7. gr. tilskipunarinnar kveður á um er að aðildarríkin skuli tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þar á meðal ákvæði sem einstaklingar eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða landslögum samkvæmt fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnsýslustofnunum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, séu óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Eins

og áréttað er í 5. tölulið ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli E-25/13, verður jafnframt að túlka 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar þannig, að aðildarríkjum beri að tryggja að óréttmætir skilmálar séu ekki skuldbindandi fyrir neytendur.

Auk ákvæða tilskipunar 93/13/EBE kveður tilskipun 2009/22/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda, á um sérstök úrræði til að ná framangreindum markmiðum. Í formála hennar eru þeir sameiginlegu hagsmunir sem henni er ætlað að vernda skilgreindir sem þeir hagsmunir sem ekki eru uppsafnaðir hagsmunir einstaklinga sem hafi orðið fyrir skaða vegna brots, og að þeir hafi ekki áhrif á lögsókn af hálfu einstaklinga sem hafa orðið fyrir slíkum skaða. Til þess að ná markmiðum um vernd þeirra hagsmuna skuli sá möguleiki vera fyrir hendi að veita samtökum sem gæta sameiginlegra hagsmuna neytenda þann rétt til lögsóknar sem greint sé frá í tilskipuninni, í samræmi við skilyrði í landslögum.

Samkvæmt 1. gr. tilskipunarinnar er tilgangur hennar sá að samræma lög og stjórnslufyrirmæli aðildarríkjanna er varða lögbannsaðgerðir sem miða að verndun sameiginlegra hagsmuna neytenda, sem fjallað er um í þeim tilskipunum sem skráðar eru í viðauka hennar og varða neytendavernd, með það fyrir augum að tryggja snurðulausa starfsemi innri markaðarins.

Samkvæmt 2. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin tilnefna til þess bæra dómstóla og yfirvöld á sviði stjórnslu til þess að úrskurða um dómsmál, sem stofnað sé til af viðurkenndum stofnunum og samtökum sem leita eftir úrskurði þar sem krafist er stöðvunar eða banns við hvers konar broti og sem samkvæmt 3. gr. hafa þann tilgang að verja þá sameiginlegu hagsmuni sem fyrr getur um í 1. gr.

Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 141/2001 var tilgangur þeirra að innleiða í íslensk lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda. Meðal þess sem kemur þar fram er að leitað hafi verið álits réttarfarsnefndar, sem hafi talið nauðsynlegt að setja sérlög um þetta efni hér á landi, einkum vegna þess að með tilskipuninni væri stefnt að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, en ekki aðeins samanlagða hagsmuni þeirra, sem brot hafi beinst gegn, en að baki eldri ákvæðum einkamálaréttar um aðildarhæfi búi áskilnaður um að félög eða samtök, sem láti mál til sín taka, hafi innan vébanda sinna félagsmenn, sem sjálfir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í þessu ljósi yrði að telja verulegan vafa leika á því að íslensk lög veittu að óbreyttu þau úrræði sem krafist væri með tilskipun 98/27/EBE.

Einnig segir í athugasemdum með frumvarpinu að tilskipunin geri þær lágmarkskröfur til aðildarríkjanna að þau veiti aðgang að þeim stjórnvöldum og dómstólum sem séu bærir til þess með skjótum hætti að stöðva brot á tilskipunum sem taldar eru upp í viðauka með henni. Aðildarríkjum sé einnig skylt að tilnefna fyrir sitt leyti og viðurkenna með gagnkvæmum hætti þau stjórnvöld eða samtök sem hafi heimild til þess að teljast bær um að höfða dómsmál, að undangengnu lögbanni ef þörf krefji, gegn ólögumætum athöfnum og þar með brotum á ákvæðum þeirra tilskipana sem frumvarpið taki til. Á grundvelli laga nr. 141/2001 hefur innanríkisráðherra tilnefnt þau stjórnvöld og samtök sem hafa heimild til að leita lögbanns eða höfða dómsmál, með núgildandi auglýsingu nr. 1320/2011. Tilskipun 98/27/EBE var leyst af hólmi með núgildandi tilskipun 2009/22/EB um sama efni, en hún var innleidd í lög nr. 141/2001 með breytingum samkvæmt lögum nr. 97/2014.

Frá setningu laga nr. 141/2001 hefur aðeins tvisvar reynt á framkvæmd þeirra fyrir Hæstarétti Íslands (mál nr. 636/2012 og 519/2013) þar sem í bæði skiptin var leitað lögbanns

við beitingu tiltekinna skilmála neytendalána sem áður hafði verið skorið úr um að hefðu brotið í bága við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Í fyrra málinu taldi Hæstiréttur, meðal annars í ljósi áður nefndrar auglýsingar nr. 1320/2011, að ekki gæti orkað tvímælis að viðkomandi samtök væru til þess bær að bera upp hér á landi kröfu um lögþann til að vernda heildarhagsmunum neytenda eftir ákvæðum laga nr. 141/2001. Á hinn bóginn yrði að staðfesta þá niðurstöðu héraðsdóms að ákvæði 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögþann o.fl., stæðu því í vegi að lögþann geti náð fram að ganga. Í seinna málinu voru færð rök fyrir því að fyrnefnt ákvæði lögþannslaga ætti ekki við um slíkar kröfur, en þrátt fyrir allt féllst Hæstiréttur ekki á það heldur var talið að það kæmi í veg fyrir slíka málshöfðun líkt og í fyrra málinu og var því hafnað að lögþann næði fram að ganga.

Samkvæmt umræddum 1. tl. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 31/1990 verður lögþann ekki lagt við athöfn ef talið verður að réttarreglur um refsingu eða skaðabætur fyrir röskun hagsmuna lögþannsbeiðanda tryggi þá nægilega. Burtséð frá einstökum málsatvikum virðist því sem skaðabótaréttur einstakra neytenda standi beinlínis í vegi fyrir því að lögþann verði lagt við brotum gegn heildarhagsmunum þeirra. Leiða má að því líkur að einstakir neytendur eigi næstum alltaf rétt á skaðabótum þegar brotið hefur verið gegn réttindum þeirra, og er því vart útlit fyrir að lögþann til verndar heildarhagsmunum þeirra geti þá náð fram að ganga nema í tilfellum þar sem ekkert tjón getur orðið en þá væru engir hagsmunir í húfi. Vandséð er að þetta samrýmist raunverulegum tilgangi lagasetningarinnar, enda eru svo þröng og nánast óyfistíganleg skilyrði fyrir lögþanni til verndar heildarhagsmunum neytenda varla til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd þessara reglna.

Í 1. gr. laga nr. 141/2001 er kveðið á um að stjórnvöld eða samtök, sem tilnefnd hafi verið á grundvelli þeirra, geti leitað lögþanns eða höfðað dómsmál til að vernda hagsmunum neytenda þótt hvorki þau sjálf né félagsmenn í viðkomandi samtökum hafi orðið fyrir röskun réttinda, enda snúi beiðni um aðgerðirnar að því að stöðva eða koma á annan hátt í veg fyrir háttsemi sem hefur afleiðingar hér á landi eða í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu og þykir stríða gegn tilteknum tilskipunum sem þar gilda, eins og þær hafa verið leiddar inn í íslensk lög. Af þessu má ráða að megintilgangur lögþanns samkvæmt lögnum sé að stöðva og koma í veg fyrir háttsemi sem brýtur gegn gildandi reglum sem hafa þann tilgang að vernda neytendur sem eina heild á allsherjarréttarlegum grundvelli, frekar en að miðast við einkaréttarlega hagsmunum einstakra neytenda, enda er þar sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði að samtök sem höfða slíkt mál hafi sjálf, né félagsmenn í þeim, orðið fyrir röskun á sérgreinanlegum réttindum sínum.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um beitingu tilskipunar 98/27/EB (COM/2008/0756) segir í 5. málsgrein að tilgangur lögþannsúræðisins sé að gera kleift að stöðva ólögþmæta viðskiptahætti til að vernda heildarhagsmunum neytenda, án tillits til þess hvort og hvaða tjón hefði orðið af völdum þeirra. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um innleiðingu tilskipunar 2009/22/EB (COM/2012/0635 FINAL) segir jafnframt í kafla 3.3 að lögþannsúræði samkvæmt reglum tilskipunarinnar séu óháð réttindum einstakra neytenda sem hafi orðið fyrir tjóni til þess að sækja sér skaðabætur fyrir það tjón. Sambærileg afstaða kom einnig fram í dómi Evrópuþómstólsins í sameinuðum málum C-154/15, C-307/15 og C-308/15. Er því ljóst að lögþann réttindi einstakra neytenda eiga ekki að girða fyrir lögþann til verndar heildarhagsmunum þeirra, heldur þarf þvert á móti að vera hægt að grípa til slíkra úrræða í

Því skyni að koma í veg fyrir og stöðva brot gegn lögvörðum réttindum neytenda. Tilgangur þessarar tillögu er að tryggja raunhæft gildi slíkra úrræða með ótvíræðum hætti.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

...frumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um neytendalán nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, lögum um neytendasamninga nr. 16/2016 og lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936 (óréttmætir skilmálar í neytendasamningum).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á [lögum um neytendalán nr. 33/2013](#).

1. gr.

Í stað orðanna “getur valdið” í 1. mgr. 34. gr. laganna kemur: veldur.

2. gr.

Á eftir 34. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

II. KAFLI

Breyting á [lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016](#).

3. gr.

Í stað orðanna “getur valdið” í 1. mgr. 59. gr. laganna kemur: veldur.

4. gr.

Á eftir 59. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

III. KAFLI

Breyting á [lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009](#).

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Á undan 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Brot á lögum þessum veldur skaðabótaskyldu í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Ábyrgðarsamningur sem samræmist ekki ákvæðum laga þessara er ógildur og má víkja honum til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936.

b. Aftan við greinina bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hafi bú ábyrgðarmanns verið tekið til gjaldþrotaskipta, fymast ábyrgðarskuldbindingar hans eins og aðrar skuldir skv. 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991.

Hafi ábyrgðarmaður innt af hendi greiðslur vegna ábyrgðarsamnings sem var ógildur eða eftir að sá samningur hafði glatað réttarvernd, ber lánveitanda að endurgreiða ábyrgðarmanni þá fjárhæð sem hann hefur þannig ranglega af honum haft.

IV. KAFLI

Breyting á [lögum um neytendasamninga nr. 16/2016.](#)

6. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Ógildir samningar og skilmálar.

Brot á lögum þessum veldur skaðabótaskyldu í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar.

Samningar og samningsskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga þessara eru ógildir og má víkja þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, en að öðru leyti skal viðkomandi samningur gilda án breytinga, verði hann efndur án slíkra skilmála.

V. KAFLI

Breyting á [lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936.](#)

7. gr.

Á eftir 36. gr. d laganna kemur ný grein, svohljóðandi:

Neytendastofa fer með eftirlit með ákvæðum 36. gr. og 36. gr. a-d í neytendasamningum. Ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um málsmedferð Neytendastofu.

Ákvæði VIII. kafla laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu gilda um heimildir Neytendastofu til upplýsingaöflunar, haldlagningar gagna, þagnarskyldu og afhendingar upplýsinga til stjórnvalda annarra ríkja.

Neytendastofa getur gripið til aðgerða gegn aðilum sem brjóta í bága við ákvæði 36. gr. og 36. gr. a-d, eftir því sem við getur átt. Aðgerðir Neytendastofu geta falið í sér bann, fyriræli 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.

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.

VI. KAFLI
Gildistaka.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að breytingar verði gerðar á lögum um neytendalán nr. 33/2013, lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, lögum um neytendasamninga nr. 16/2016 og lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936. Í fyrsta lagi lúta þær að hlutlægri bótaskyldu vegna brota gegn lögum á sviði neytendaréttar. Í öðru lagi lúta þær að því að tryggja að neytendur verði ekki bundnir af óréttmætum samningsskilmálum með því að kveða á um að slíkir skilmálar séu óskuldbindandi en viðkomandi samningar skuli þó að öðru leyti standa óbreyttir.

Ákvæðin um hlutlæga ábyrgð eiga sér fyrirmynd í lögum um skaðsemisábyrgð og lögum um sjúklingatryggingu, svo dæmi séu tekin. Núverandi ákvæði laganna um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndu leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögnum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögsmæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttarstöðu neytenda svo að þeir eigi auðveldara með að fá tjón sitt bætt.

Ákvæðin um ógildi samninga og samningsskilmála sem brjóta í bága við lögin eiga sér fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 2. málsl. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 7/1936, en síðarnefnda ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttsmæta skilmála í neytendasamningum. Svipuð ákvæði voru í 14. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem giltu einnig um fasteignalán til neytenda frá 11. janúar 2001, þar sem kom fram að óheimilt væri að innheimta lánskostnað sem ekki hefði verið upplýst um við lántöku í samræmi við ákvæði laganna.

Í álit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um neytendalán nr. 33/2013 sem felldu brott eldri lög um neytendalán nr. 121/1994, kemur fram að nefndin sem stóð að baki samningu frumvarpsins hafi ekki talið þörf á að taka sambærileg ákvæði upp í frumvarpið þar sem reglan væri hluti af gildandi rétti og birtist í 3. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Þrátt fyrir þetta hefur ítrekuð dómaframkvæmd um vanrækslu á skyldum lánveitenda samkvæmt hinum eldri lögum, ekki haft miklar afleiðingar fyrir hina brotlegu lánveitendur. Það hefur svo leitt til þess að í seinni tíð þegar reynt hefur á lögmæti skilmála samkvæmt nügildandi lögum, hafi lánveitendur jafnvel borið því fyrir sig að þau hafi ekki að geyma nein ákvæði um bein áhrif af brotum gegn þeim, þrátt fyrir það sem segir í fyrirnefndu álit efnahags- og viðskiptanefndar. Er því nauðsynlegt að taka af allan vafa um gildandi rétt í slíkum tilvikum, með því að kveða skýrt á um hann í lögnum, til að tryggja neytendum hér á landi betur þann rétt sem leiðir af hlutadeigandi EES-reglum.

Með lögum um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 sem tóku gildi 1. apríl 2017 voru slík lán, sem almennt eru kölluð húsnæðislán, felld undan gildissviði laga um neytendalán

nr. 33/2013 og færð undir hin nýju sérlög, sem eru þó að mörgu leyti keimlík. Með sama hætti og á við um önnur lán til neytenda er því með frumvarpinu lagt til að sambærileg ákvæði verði færð í þau lög um afleiðingar af brotum gegn þeim.

Jafnframt er í frumvarpi þessu lagt til að hliðstæðar breytingar verði gerðar á lögum um ábyrgðarmenn nr. 32/2009, þannig að skýrt verði tekið fram að bótaskylda verði hlutlæg og ábyrgðarsamningar sem brjóti gegn ákvæðum laganna séu ógildir. Þá er gert ráð fyrir því að í kjölfar gjaldþrotaskipta fyrnist ábyrgðarskuldbindingar þrotamanns á sama hátt og aðrar skuldbindingar sem falla undir þau skipti. Enn fremur er lagt til að skýrt verði kveðið á um endurkröfurétt ábyrgðarmanns sem hefur óafvitandi innt af hendi greiðslur til lánveitanda á grundvelli ábyrgðarsamnings sem nýtur ekki réttarverndar.

Til samræmis við framangreindar tillögur er einnig lagt til í frumvarpinu að sambærileg ákvæði verði færð í lög um neytendasamninga nr. 16/2016, um bótaskyldu vegna brota gegn lögnum ásamt því að samningar og skilmálar sem brjóti gegn þeim séu ógildir.

Einnig er lagt til að í lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936, verði færð ákvæði um heimildir Neytendastofu til að hafa eftirlit með skilmálum sem standa neytendum til boða eins og nánar er gerð grein fyrir og rökstutt sérstaklega í skýringum með viðkomandi ákvæðum frumvarpsins.

Markmið frumvarps þessa er að efla réttarvernd neytenda á íslenskum fjármálamarkaði og samræma hana þeim viðmiðum sem hafa mótast í réttarframkvæmd á sviði Evrópuréttar. Einkum með hliðsjón af lögskýringargögnum að baki fyrrnefndum lögum og 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE sbr. 5. svarlið í álitum EFTA dómstólsins í máli E-25/13 og 6. svarlið í álitum sama dómstóls í máli E-27/13, sbr. og dóm Evrópudómstólsins í máli C-618/10 o.fl. Frumvarpinu er ætlað að skjóta styrkari stöðum undir þá meginreglu að neytendur skuli ekki vera bundnir af óréttmætum skilmálum. Til að ná þessum markmiðum þarf að kveða á um þessi réttindi neytenda með skýrari hætti en nú er gert og veita Neytendastofu heimild til að hafa eftirlit með skilmálum í samningum við neytendur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að tekin verði upp regla um hlutlæga ábyrgð lánveitanda á tjóni sem hann veldur neytanda með broti á lögum um neytendalán nr. 33/2013. Hlutlæg ábyrgð á sér fyrirmynd í lögum á öðrum sviðum, svo sem um skaðsemisábyrgð og sjúklingatryggingu. Núverandi ákvæði laga um neytendalán um bótaskyldu bæta í raun litlu við þau réttindi sem annars myndu leiða af almennum reglum skaðabótaréttar. Með því að kveða á um hlutlæga ábyrgð vegna brota gegn lögnum er gengið út frá því að skilyrði bótaréttar um ólögmdæta háttsemi séu þá þegar uppfyllt og er þannig stefnt að því að styrkja réttaröryggi tjónþola svo að þeir eigi auðveldara um vik með að fá tjón sitt bætt.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að skýrt verði áréttað að samningar og samningskilmálar sem brjóta í bága við ákvæði laga um neytendalán nr. 33/2013 séu ógildir og víkja megi þeim til hliðar á grundvelli 36. gr. samningalaga nr. 7/1936.

Ákvæðið sækir sér meðal annars fyrirmynd í 33. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 2. máls. 3. mgr. 36. gr. c í lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936,

en síðarnefnda ákvæðið var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Svipuð ákvæði voru í 14. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994 sem giltu einnig um fasteignalán til neytenda frá 11. janúar 2001, þar sem kom fram að óheimilt væri að innheimta lánskostnað sem ekki hefði verið upplýst um við lántöku í samræmi við ákvæði laganna. Ekkert slíkt ákvæði er í núgildandi lögum, en að fenginni reynslu er talið ríkt tilefni til að áréttta þetta sérstaklega í þeim lögum.

Einnig er tekið fram í ákvæðinu af hafi ógildum skilmála í samningi um neytendalán verið vikið til hliðar skuli viðkomandi samningur gilda að öðru leyti án breytinga, verði hann á annað borð efndur án hins ógilda skilmála. Þessi áskilnaður er sá sami og í 2. másl. 3. mgr. 36. gr. c í samningalögum nr. 7/1936, sem var liður í innleiðingu á tilskipun 93/13/EBE um óréttmæta skilmála í neytendasamningum. Að fenginni reynslu er ríkt tilefni til að áréttta að þetta eigi einnig við um samninga um neytendalán. Það styðst einnig við niðurstöður EFTA dómstólsins í málum E-25/13 og E-27/13 þar sem segir að: “1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13/EBE verður að túlka með þeim hætti að í þeim tilvikum þar sem landsdómstóll kemst að þeirri niðurstöðu að tiltekinn samningsskilmáli sé óréttmætur samkvæmt tilskipuninni beri þeim dómstól að tryggja að slíkur skilmáli sé óskuldbindandi fyrir neytandann að því gefnu að samningurinn geti haldið gildi sínu að öðru leyti án hins óréttmæta skilmála að því marki sem reglur landsréttar leyfa.” Enn fremur má vísa til dóms Evrópudómstólsins í máli C-618/10 o.fl. þar sem segir að: “Túlka ber 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 93/13 þannig að hún útiloki lagasetningu aðildarríkis ... sem heimilar innlendum dómstól, ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að ósamngjarn skilmáli í samningi milli seljanda eða veitanda og neytanda sé ógildur, að breyta þeim samningi með því að endurskoða efni skilmálans.”

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að samskonar regla og í 1. gr. um hlutlæga ábyrgð verði tekin upp í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Með lögum nr. 179/2000 var eldri lögum um neytendalán breytt og meðal annars ákveðið að fasteignalán skyldu falla undir gildissvið þeirra laga. Sami háttur var hafður á því við setningu laga um neytendalán nr. 33/2013. Við gildistöku hinna nýju sérlaga um fasteignalán til neytenda færðust slík lán aftur á móti undir gildissviði þeirra laga. Til samræmingar er því með sömu rökum og fyrir 1. gr. frumvarpsins rétt að leggja til samskonar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að samskonar regla og í 2. gr. um ógilda skilmála og samninga og réttaráhrif ógildingar, verði tekin upp í lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016. Með sömu rökum og fyrir 3. gr., með vísan til samhengis og forsögu laganna, er talið rétt að leggja til samskonar breytingu á lögum um fasteignalán til neytenda.

Um 5. gr.

Með a-lið þessarar greinar er lagt til að samskonar reglur og í 1.-4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um ábyrgðarmenn nr. 32/2009. Málefni ábyrgðarmanna eru nátengd neytendalánnum og fasteignalánnum til neytenda og er því talið rétt að leggja til samskonar breytingar á lögum um ábyrgðarmenn.

Með b-lið greinarinnar er lagt til að réttarstaða ábyrgðarmanna verði skýrð nánar. Þannig er í fyrsta lagi lagt til að allur vafi verði takin af um að í kjölfar gjaldþrotaskipta fymnist ábyrgðarskuldbindingar í samræmi við ákvæði 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991 sbr. lög nr. 142/2010. Í öðru lagi verði skýrt kveðið á um endurkröfurétt ábyrgðarmanns sem hefur í grunleysi sínu innt af hendi greiðslur til lánveitanda á grundvelli ábyrgðarsamnings sem nýtur ekki réttarverndar, sbr. niðurstöður dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 507/2016 þar sem slíkur endurkröfuréttur ábyrgðarmanns var viðurkenndur.

Um 6. gr.

Með þessari grein er lagt til að samskonar reglur og í 1.-4. gr. frumvarpsins, um hlutlæga ábyrgð og ógilda skilmála, verði teknar upp í lög um neytendasamninga nr. 16/2016. Með sömu rökum og búa að baki fyrrnefndum ákvæðum frumvarpsins er talið rétt að leggja til samskonar breytingar á þeim lögum sem ætlað er að vernda neytendur.

Um 7. gr.

Þessi grein frumvarpsins sækir fyrirmynd sína til frumvarps sama efnis sem var lagt fram á 143. löggjafarþingi (527. mál) og er hér sett fram lítillaga breytt með hliðsjón af sambærilegum ákvæðum laga um neytendalán nr. 33/2013 og laga um fasteignalán til neytenda nr. 116/2016. Með greininni er lagt til að Neytendastofu verði veitt heimild til að beita ákvæði 36. gr. samningalaga nr. 7/1936 í ákvörðunum sínum, sé um neytendaviðskipti að ræða. Í því felst að telji Neytendastofa að samningur sem seljandi gerir við neytanda sé ósanngjarn í skilningi 36. gr. að virtum sérreglum 36. gr. a - 36. gr. d, þá geti Neytendastofa með bindandi ákvörðun vikið samningi til hliðar í heild eða að hluta.

Með lögum nr. 14/1995, um breytingu á samningalögum, voru ýmis ákvæði tilskipunar 93/13/EBE, um ósanngjarna skilmála í neytendasamningum, innleidd sem 36. gr. a - 36. gr. d þeirra laga. Fram kemur í inngangsorðum tilskipunarinnar að einstaklingar eða samtök sem eiga réttmæta hagsmuni í neytendaverndarmáli verði að eiga kost á því að leita réttar síns út af óréttmætum skilmálum í neytendasamningum. Með 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar er sú skylda lögð á aðildarríkin að tryggja, í þágu neytenda og samkeppnisaðila, að til séu réttar og árangursríkar leiðir til að hindra áframhaldandi notkun óréttmætra skilmála í samningum seljenda eða veitenda við neytendur. Þá kemur fram í 2. mgr. sömu greinar að þar á meðal skuli vera ákvæði sem einstaklingur eða samtök, með réttmæta hagsmuni samkvæmt landslögum til að vernda neytendur, geti nýtt sér til aðgerða fyrir dómstólum eða þar til bærum stjórnvöldum til að fá úr því skorið hvort skilmálar, sem eru ætlaðir til almennrar notkunar, eru óréttmætir, og geti þannig beitt viðeigandi og árangursríkum leiðum til að hindra áframhaldandi notkun slíkra skilmála. Þar sem ekki er nú til staðar stjórnvald eða stjórnvöld sem gegnir slíku hlutverki má telja að vafi leiki á því hvort íslensk stjórnvöld hafi innleitt tilskipun 93/13/EBE með fullnægjandi hætti. Með þessu frumvarpi er því lagt til að Neytendastofu verði falið þetta hlutverk sem tilskipunin gerir ráð fyrir, enda er stofnunin opinber eftirlitsaðili á sviði neytendaréttar hér á landi.

Almennt má skipta eftirliti á neytendaréttarsviði annars vegar í úrræði sem eru einkaréttarlegs eðlis og hins vegar allsherjarréttarlegs eðlis. Löng venja er fyrir því að stjórnvöld beiti ekki einkaréttarlegum úrræðum, svo sem ógildingarreglum samningalaga eða gallareglum kaupalaga, í ákvörðunum sínum, heldur þurfi samningsaðilar að leita sjálfir til

dómstóla til að þeim reglum verði beitt um viðskipti þeirra. Eftirlit stjórnvalda hefur falist í allsherjarréttarlegum úrræðum sem sjá má af lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005. Fram kemur 1. gr. þeirra laga að þau taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum og ssamkvæmt 2. gr. taka þau til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða er ætlað að hafa áhrif hér á landi. Samkvæmt 4. gr. fer Neytendastofa með eftirlit sem felst í því að framfylgja boðum og bönnum laganna, að ákveða aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum og stuðla að auknu gegnsæi markaðarins. Í lögnum er ýmis háttsemi aðila á markaði bönnuð og Neytendastofa getur í ákvörðunum sínum sem teknar eru á grundvelli laganna fellt ákveðna háttsemi undir bannreglur laganna og þannig bannað hana. Til þess þurfa viðskiptahættir að vera óréttmætir eða villandi gagnvart neytendum. Getur það t.d. falist í villandi upplýsingum um vöru eða þjónustu eða háttsemi sem brýtur í bága við góða viðskiptahætti og er líkleg til þess að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda.

Í mörgum tilvikum þar sem háttsemi aðila á markaði við eða eftir gerð tiltekinna samninga við neytendur er talin falla undir ákvæði laga nr. 57/2005 og því óréttmæt eða villandi gagnvart neytendum, vaknar sú spurning hvort það myndi teljast ósannjarnt gagnvart neytanda að seljandi beri fyrir sig samningi sem inniheldur samningsákvæði sem Neytendastofa hefur með formlegri ákvörðun talið brjóta gegn lögum nr. 57/2005. Þessi aðstaða getur einnig komið upp vegna ákvarðana á grundvelli annarra laga sem Neytendastofa hefur eftirlit með og geta slíkir samningar verið í formi neytendalána, bindisamninga eða annarra samninga sem seljandi gerir í atvinnuskyni við neytendur. Til þess að 36. gr. samningalaga geti átt við þurfa skilyrði ákvæðisins, sem og eftir atvikum skilyrði ákvæða 36. gr. a - 36. gr. d, að eiga við.

Með ákvörðun Neytendastofu nr. 25/2009 var samningsskilmáli í bílasamningi talinn brjóta gegn ákvæðum 5. og 8. gr. laga nr. 57/2005, samningsaðilum var bönnuð notkun samningsskilmálans og honum þar að auki vikið til hliðar með vísan til 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Í málinu hafði viðskiptavinur seljanda verið boðin skilmálabreyting í kjölfar gengisfalls íslensku krónunnar til þess að greiðslubyrði lána mundi léttast. Af sama tilefni var almennum skilmálum breytt til samræmis við nýja skilmála seljandans án þess að viðskiptavinur væri sérstaklega gerð grein fyrir því. Í hinum nýja samningsskilmála fólst að seljandi gat einhliða breytt vaxtaálagi samningsins sem hafði áður verið fast. Í ákvörðuninni var talið að þessi háttsemi bryti gegn áður nefndum ákvæðum laga nr. 57/2005 og var samningsskilmálanum vikið til hliðar á grundvelli 1. mgr. 36. gr. samningalaga. Ákvörðun Neytendastofu var kærð til áfrýjunarnefndar neytendamála sem taldi í úrskurði sínum nr. 1/2010 að Neytendastofu skorti lagaheimild til að beita ákvæðum samningalaga í ákvörðunum sínum. Hvergi komi fram í samningalögum að Neytendastofa fari með eftirlit með þeim né sé á annan hátt vísað til opinbers eftirlits með lögnum. Þá er rakið að markmið laga nr. 14/1995 hefði fyrst og fremst verið að tryggja framkvæmd einkaréttarlegra ákvæða tilskipunar 93/13/EBE en hinn allsherjarlegi þáttur hafi verið álitinn innleiddur með samkeppnislögum nr. 8/1993. Með hliðsjón af lögætisreglu stjórnsýsluréttar og að óbreyttum samningalögum geti Neytendastofa ekki gripið inn í einkaréttarlegt samband samningsaðila með þeim hætti sem gert var. Stofnunin geti lýst því yfir að brotið hafi verið gegn lögum nr. 57/2005 og geti bannað tiltekna háttsemi en hins vegar ekki vikið umræddum samningsatriðum til hliðar á grundvelli samningalaga þar sem lagaheimild til

Þess skorti. Var ákvörðun Neytendastofu því felld úr gildi að því leyti sem sneri að beitingu 36. gr. samningalaga, en staðfest að öðru leyti.

Að fenginni þessari reynslu er talið mikilvægt að færa í samningalög ákvæði sem heimila Neytendastofu að hafa eftirlit með óréttmætum skilmálum í neytendasamningum sem falla undir gildissvið tilskipunar 93/13/EBE, enda sé það nauðsynlegt til þess að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og til þess fallið að styrkja stöðu neytenda.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Nefndarsvið alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

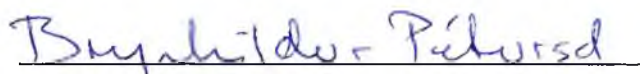
5. febrúar 2020

Umsögn Neytendasamtakanna 306. mál, 150 löggjafaping

Neytendasamtökin lýsa sig samþykkt öllum þeim tillögum sem fram koma í þingsályktunartillögu þessari enda er um að ræða ýmis atriði sem samtökin hafa lengi barist fyrir. Þingsályktun þessi var lögð fram á 145. löggjafapingi, 844 mál. en náði ekki fram að ganga. Er það von Neytendasamtakanna að tillagan verði samþykkt enda er hún til mikilla hagsbóta fyrir neytendur.

Ekki er talin ástæða hér til að fara yfir hvert atriði í tillögunni þar sem Neytendasamtökin eru samþykkt tillögunni í heild. Hvað varðar tillöguna um embætti umboðsmanns neytenda ber hins vegar að nefna að fyrir þinginu liggur annað mál sem varðar mikilvæga hagsmuni neytenda; frumvarp um breytingu á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, 330. mál. Í því frumvarpi er skerpt á hlutverki Neytendastofu og eru Neytendasamtökin mjög fylgjandi því. Forsaga málsins er sú að árið 2005 var sett á fót nýtt embætti talsmanns neytenda auk þess sem Neytendastofa var stofnuð en hún tók m.a. við verkefnum sem áður féllu undir Samkeppnisstofnun. Neytendasamtökin lögðust gegn þessum áformum á sínum tíma og kölluðu eftir því að embætti umboðsmanns neytenda væri stofnað að norrænni fyrirmynd. Verði áðurnefnt frumvarp að lögum má segja að hlutverk Neytendastofu verði meira í ætt við embætti umboðsmanns neytenda sem er jákvætt en spyrja má hvers vegna skrefið sé ekki tekið alla leið og embætti Umboðsmanns neytenda einfaldlega stofnað. Ein rök fyrir slíkri breytingu, þótt hún væri einungis að nafninu til, er sú að almenningur þekkir skilgreiningu á umboðsmanni, sbr. umboðsmaður Alþingis og umboðsmaður skuldara, en mikið ber á því að fólk rugli saman Neytendastofu, opinberri eftirlitsstofnun og Neytendasamtökunum, frjálsum félagasamtökum sem hafa starfað óslitið frá 1953. Heitin eru einfaldlega of lík og valda ítrekað ruglingi.

Neytendasamtökin fagna ofangreindri þingsályktunartillögu og leggja til að hún verði samþykkt.



Brynhildur Pétursdóttir
framkvæmdastjóri Neytendasamtakanna

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 13.02.2020
Tilv. 2020/0152 - 0.3.01
ÞAÁ

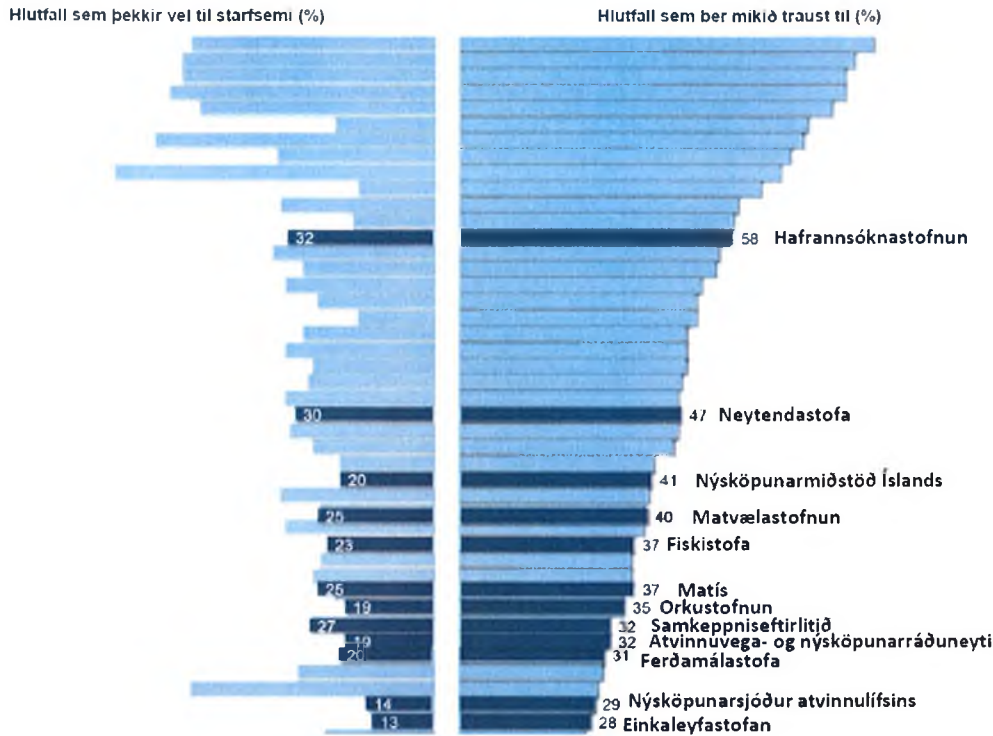
Efni: Umsögn Neytendastofu um tillögu til þingsályktunar, 306. mál

Vísað er til tölvubréfs, dags. 24. janúar 2020, þar sem Neytendastofu var gefinn kostur á að koma að umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjögurra ára áætlun um ýmis mál til hagsbóta fyrir neytendur árin 2021-2024, 306. mál.

Neytendastofa vill byrja á að fagna því að vilji sé til, og gerðar séu tillögur um, að auka neytendavernd á Íslandi. Stofnunin telur þó ástæða til að gera athugasemdir við nokkur atriði sem koma fram í þingsályktunartillögunni.

Athugasemd við A. hluta tillögunnar

Neytendastofa gerir verulegar athugasemdir við þá tillögu að stofnað verði nýtt embætti umboðsmanns neytenda sem virðist byggjast á misskilningi. Á grundvelli tillögu starfshóps sem skilaði álitinu sínu í lok árs 2012 var fylgt eftir tillögu starfshópsins og embætti talsmanns neytenda lagt niður sbr. lög nr. 125/2013 og verkefni þess embætti sameinuð verkefnum Neytendastofu. Um leið var mælt fyrir um að Neytendastofa skuli standa vörð um réttindi neytenda og tryggja neytendafræðslu til almennings um neytendamál, sbr. nánar ákvæði í framangreindu frv. sem varð að lögum nr. 125/2013 og greinargerð frumvarpsins. Stofnunin vill benda á að á þeim 15 árum frá stofnun hennar hefur þekking almennings á hlutverki hennar aukist verulega. Þá ber almenningur mikið traust til Neytendastofu sbr. meðfylgjandi könnun sem var gerð á vegum Stjórnarráðsins á tímabilinu 16. janúar til 1. mars 2019 á ýmsum stofnunum og þ.m.t. stofnunum sem heyra undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, sjá neðangreinda mynd:



Viðurkennt er að stofnanatraust hefur almennt þá viðurkenndu og fræðilegu merkingu að almenningur telur að stofnunin sé að sinna hlutverki sínu á fullnægjandi hátt og þess vegna uppfylli stofnunin væntingar einstaklinga og almennings til stofnunarinnar. Neytendastofa telur að með því að breyta nafni stofnunarinnar sé hætt á að mikið og gott kynningarstarf sem unnið hefur verið frá stofnunin hennar myndi tapast og þurfi að vinna upp aftur. Þá telur stofnunin að verksvið stofnunarinnar sé skýrt í lögum um stofnunina auk þeirra sérлага sem hún hefur eftirlit með.

Þá bendir Neytendastofa á að starfsemi og umgjörð eftirlitsstofnana á sviði neytendamála á norðurlöndunum hefur breyst verulega síðustu ár. Hin „norræna fyrirmynd“ sem vísað er til í þingsályktunartillögum er nánast ekki til lengur og má segja að eftirlitsstofnanir á sviði neytendamála, jafnt norrænar sem og aðrar á EES-svæðinu starfi nú frekar að „íslenskri fyrirmynd“. Heitið „umboðsmaður“ er almennt ekki lengur talið viðeigandi á eftirlitsaðilum á Norðurlöndum sbr. það heiti var felld úr nafni neytendaeftirlitsins í Noregi sem nú heitir „Forbrukertilsynet“, í Svíþjóð er heiti stofnunarinnar „Konsumentverket“ og Kilapailu- ja kulattajavirasto (se. Konkurrence- och konsumentverket) í Finnlandi. Í nýjum reglum ESB er nú verið að skylda aðildarríkin til þess að tryggja neytendaeftirlitum allar þær valdheimildir sem löggjafinn veitti Neytendastofu þegar í upphafi við stofnun hennar árið 2005 og hefur vakið athygli að stjórnvaldsúrræði stofnunarinnar eru skilvirk og áhrifarík, s.s. heimildir til að banna viðskiptahætti, beita sektum o.fl. Í ESB reglum sem öll EES ríki þ.m.t. önnur Norðurlönd þurfa að innleiða eru nú gerðar kröfur um virk stjórnsýsluúrræði sem m.a. er að finna í hinni „íslensku fyrirmynd“ á eftirlits á sviði neytendaverndar. Valdheimildir stofnana hafa verið færðar nær íslenskri fyrirmynd en lengi vel voru úrræði stofnana á norðurlöndunum verulega takmörkuð og háð því að leita til saksóknara eða dómstóla í stað þess að geta beitt stjórnsýsluúrræðum og því eftirlit þeirra því seinvirkt, óskilvirkt og kostnaðarsamt. Fyrir Alþingi liggja nú frumvörp 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. Með síðastgreinda frumvarpinu eru valdheimildir stofnana í Evrópu samræmdar og í mörgum tilvikum auknar. Því hefur Neytendastofa sambærilegar valdheimildir við aðrar eftirlitsstofnandir á sviði neytendamála í Evrópu. Þá er einnig í frumvarpinu skert á eftirliti Neytendastofu með með tilskipun 93/13/EB.

Auk þess er verður á næstunni felld inn í EES samninginn reglugerð (ESB) nr. 2019/1020 sem sem einnig samhafir valdheimildir eftirlitsstofnana á EES svæðinu á sviði eftirlits með öryggi vöru og færir úrræði annarra stofnana á EES svæðinu að hinni íslensku fyrirmynd þ.e. valdheimildum sem Neytendastofa hefur haft allt frá stofnun hennar árið 2005.

Hér má einnig benda á að nú þegar sé hafin vinna hjá stofnuninni við að kynna neytendum og seljendum þær reglur sem gilda við verslun m.a. á netinu og hvert sé leitað þegar ágreiningur rís. Með lögum nr. 81/2019, um úrskurðaraðila á sviði neytendamála, var Neytendastofu falið eftirlit með því að seljendur sinni upplýsingaskyldu sinni til neytenda varðandi úrskurðaraðila. Þá vill stofnunin benda á að skv. nýjasta skorkorti neytendamála frá 2019, sem er könnun sem gerð er í öllum EES-ríkjum þ.m.t. á Íslandi, hefur þekking neytenda á því hvert skuli leita aukist enn frekar. Þá má jafnframt benda á að þar kemur fram að þekking seljenda á réttindum neytenda er mest á Íslandi af öllum Evrópulöndunum auk þess sem neytendur á Íslandi telja ekki miklar líkur á að þeir verði fyrir óréttmætum viðskiptaháttum. Að því sögðu gerir stofnunin ekki athugasemdir við að taka við fleiri eftirlitsverkefnum á sviði neytendamála fylgi þeim nægjanlegt fjármagn.

Hlutverk Neytendastofu er skýrt og afmarkað í lögum sem um stofnunina gilda svo og sérlögum sem hún framfylgir. Í greinargerð þingsályktunartillögunnar er vikið að því að ruglingshættu hjá almenningi á hlutverki Neytendastofu annars vegar og Neytendasamtakanna hins vegar. Neytendastofa telur að áður nefnd könnun Stjórnarráðsins um þekkingu og traust almennings til Neytendastofu sýni glögg að svo er ekki. Neytendastofa hefur hins vegar ítrekað bent á að hún telji ekki lengur forsendur fyrir því að stjórnvöld feli Neytendasamtökunum með samningum stjórnsýsluverkefni þar sem að það skapar einmitt rugling meðal almennings þar sem í slíkum tilvikum er þá almenningi vísað varðandi þau stjórnsýsluverkefni til frjálsra félagasamtaka. Hér má t.d. nefna að í Noregi hefur verið tekin ákvörðun við endurskipulagningu á eftirliti neytendamála að færa Evrópsku neytendaaðstoðina (ECC) til norska neytendaeftirlitsins (Forbrukertilsynet) frá norsku neytendasamtökunum (Forbrukerrådet) þar sem það veldur hagsmunaárekstri og jafnframt hlutverkaruglingi. Sama fyrirkomulag er í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi. Neytendasamtökin gegndu mikilvægu hlutverki á sínum tíma þegar engin opinber stofnun var til hér á landi sem sinnti eftirliti á sviði neytendaverndar. Mikilvægt er því að jafnt Neytendasamtökin og eftir atvikum í samstarfi við önnur frjáls samtök hér á landi, um fjármál heimila, launþegasamtök, samtök eldri borgara og öryrkja, fari í sameiginlega stefnumótun um hlutverk og tengingu baráttu frjálsra félagasamtaka og samstarf þeirra um neytendavernd og neytendamál. Slík stefnumótunarvinna myndi að mati Neytendastofu leiða til mun farsælli hlutverkaskiptingar milli lögbundinna verkefna sem falin eru stjórnsýslustofnunum annars vegar og svo þess lykilhlutverks sem frjáls félagasamtök almennt gegna í lýðræðisþjóðfélagi varðandi þróun hagsmunamála neytenda. Um leið má benda á að í Svíþjóð og Danmörku veitir fjárveitingarvaldið slíkum heildarsamtökum fjárstyrki í því skyni að efla starf þeirra að þróun hagsmunamála neytenda án þess að gera kröfu um að þau sinni stjórnsýsluverkefnum á móti slíkum fjárveitingum. Í Svíþjóð er það falið sænsku neytendastofunni (Konsumentverket) að hafa milligöngu um að dreifa slíkum styrkjum til hagsmunasamtaka en í Danmörku er þeim úthlutað beint af fjárveitingarvaldinu.

Athugasemd við B. hluta tillögunnar

Neytendastofa tekur undir og fagnar þeim markmiðum sem fram koma í B. hluta tillögunnar. Rétt er að það komi fram á árunum 2005-2010 setti Neytendastofa á fót s.n. „Neytendafræðsluráð“ og kallaði þar til fundar aðila frá félagi lífsleiknikennara o.fl. aðila sem vinna að gerð tillagna um námsskrár grunnskóla. Jafnframt hlutaðist stofnunin þar við að kynna fræðsluefni sem er samið til notkunar við kennslu í grunnskólum, jafnt norrænt efni sem og samevrópskt efni, s.s. „Europa Diary“. Mikið efni stendur því kennurum og grunnskólum til boða en meginvandi við skort á fræðslu til neytenda, s.s. fjármálalæsi, auglýsingalæsi, o.fl. er að hvorki við gerð námsskrár eða í skipulagi skólafnana virðist vera gert ráð fyrir að slíkt efni sé hagnýtt jafnt í grunnskólum sem og framhaldsskólum. Samhliða hafa þó íslenskir kennarar sótt fundi í norrænum og evrópskum starfshópum og lagt sitt af mörkum við gerð slíks kennsluefnis sem því miður er ekki síðan hagnýtt hér á landi. Mikil og ónotuð tækifæri eru því innan skólakerfisins til að byggja upp mun meiri neytendafræðslu og í raun hefur reynsla hér á landi s.l. 10 ár sýnt að mikil þörf er á slíkri fræðslu.

Stofnunin ítrekar að árið 2019 kom út nýtt skorkort neytendamála þar sem eru nýrri upplýsingar um þekkingu neytenda og seljenda á réttindum neytenda. Samkvæmt því hefur þekking neytenda aukist enn frekar og þekking seljenda á réttindum neytenda er mest hér á landi af öllum ríkjum á EES-svæðinu. Neytendastofa hefur unnið markvisst að því að fræða neytendur og seljendur, með ráðgjöf í síma og tölvupóstum, auk upplýsinga á heimasíðu stofnunarinnar og Facebook síðu hennar. Þessar upplýsingar ná eflaust með takmörkuðum hætti til t.d. grunnskólabarna og tekur stofnunin því undir að til mikilla bóta sé að auka fræðslu í skólum landsins. Stofnunin hefur einnig séð í samskiptum við aðrar stofnanir í Evrópu að þar birta stofnanir reglulega auglýsingar eða gangast í auglýsinga herferðir um tiltekin réttindi neytenda sem þá unnið er markvisst að því að bæta þekkingu á. Neytendastofu hefur ekki verið unnt að fara út í slíkar aðgerðir, m.a. vegna skorts á fjármagni. Á verkefnalista nýrrar framkvæmdastjórnar ESB til næstu fimm ára er einnig lögð rík áhersla á að tryggja neytendum viðeigandi fræðslu um sín réttindi á markaði.

Neytendastofa, sem og önnur stjórnvöld á sviði neytendamála á EES svæðinu, styður allar aðgerðir sem miða að aukinni sjálfbærni og ábyrgri neyslu. Norrænar eftirlitsstofnanir á sameiginlegum fundi sínum á síðast liðnu hausti voru sammála um að leggja þarf áherslu á markaðssetningu og viðskiptaskilaboð um „grænar leiðir“ (e. green claims) þar sem slíkar fullyrðingar verða sífellt algengari en um leið í vissum tilvikum ósanngjarnar eða villandi. Norrænu embættin telja því að leggja verði á næstu árum áherslu á að neytendur fái réttar upplýsingar sem stuðli að aukinni sjálfbærni og ábyrgari neyslu. Í því sambandi er einnig mikilvægt starf unnið til að tryggja að vörur sem eru markaðssettar séu í samræmi við lög og reglugerðir enda fylgir því mikil sóun verðmæta þegar að stjórnvöld verða að banna eða taka af markaði vörur sem ekki uppfylla kröfur og eru hættulegar heilsu, umhverfi og lífi neytenda.

Neytendastofa fagnar því mjög að aukin áhersla verði lög á eftirlit með verðmerkingum. Vegna nýrra lögbundinna verkefna sem ekki hefur fylgt með aukið fjármagn til stofnunarinnar hefur aðeins í litlum mæli verið unnt að sinna eftirliti með verðmerkingum í verslunum síðustu ár. Auk þess hefur Neytendastofa lagt áherslu á athugun á verðmerkingum í vefverslunum þar sem slíkt eftirlit tekur skemmri tíma, hægt er að sinna öðrum eftirlitsverkefnum samhliða varðandi upplýsingar á vefsíðu, og þær verslanir beinast að öllu landinu, ekki afmörkuðum landsvæðum.

Vegna umfjöllunar í greinargerð um verðskanna vill Neytendastofa taka sérstaklega fram að þegar breyting var gerð á verðmerkingarreglum árið 2011, í tilefni ákvarðana Samkeppniseftirlitsins um formerkingar á matvöru, fór fram ítarleg skoðun af hálfu stofnunarinnar á stöðu verðmerkinga þessara vara í löndunum í kringum okkur. Kom þá í ljós að flestir heimila verðmerkingar með þessum hætti. Heimildin var því tekin upp, að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið og hagsmunaaðila á markaði, en hafa ber í huga að um undantekningarreglu er að ræða sem háð er ströngum skilyrðum. Þannig er aðeins heimilt að notast við verðmerkingu með verðskanna þegar um er að ræða matvöru sem seld er forpökkuð og er ekki í staðlaðri þyngd. Í þessum tilvikum er seljendum ekki unnt að merkja vöruna með endanlegu söluverði nema merkja hvert stykki vörunnar, þ.e. seljendur geta ekki notast við hillumerkingu eða verðlista. Þá eru ströng skilyrði um að þyngd hverrar vöru (hvert stykki) þarf að koma fram á umbúðum hennar og einingarverð á hillumiða eða verðlista sem er skýr og staðsettur nálægt vöru. Að lokum hefur Neytendastofa miðað við, líkt og fram kemur í greinargerð með reglum stofnunarinnar, að miða skuli við að leit að endanlegu verð með notkun verðskanna taki neytendur ekki lengri tíma en 30 sekúndur. Verðskanni þarf því að vera staðsettur nálægt þeim stað í verslun þar sem matvörur sem verðmerktar eru með þessari undanþáguheimild og vera auðmerkta og aðgengilegur.

Athugasemd við C. hluta tillögunnar

Neytendastofa fagnar þeim markmiðum sem fram koma í C. hluta tillögunnar. Neytendastofa hefur fylgst með og áður bent á m.a. í umsögnum sínum að í Noregi hefur í samstarfi við fjármálafyrirtæki verið sett upp sameiginleg gátt (n. finansportalen.no) þar sem er að finna mikilvægt samanburðartæki fyrir neytendur er þeir vilja leita upplýsinga um margvíslegar fjármálavörur, s.s lán, tryggingar o.fl. Á fundum hefur komið fram að unnt væri fyrir Íslendinga að leita eftir þekkingu og upplýsingum frá Norðmönnum ef áhugi er fyrir hendi og fjármagn til að setja á fót slíka rafræna samanburðargátt.

Loks vill Neytendastofa benda á, vegna 2. liðar, að samkvæmt lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, er lánveitendum aðeins heimilt að krefjast kostnaðar sem koma fram í samningi og byggja á hlutlægum grunni vegna kostnaðar sem lánveitandi hefur orðið fyrir og tengjast fasteignaláninu beint. Í þessu felst t.d. að lánveitandi getur ekki krafist lántökugjalds sem er prósentuhlutfall af lánsfjárhæð. Við skoðun á vaxta- og verðskrárm lánveitenda má sjá að í öllum tilvikum eru lántökugjöld fasteignalána til neytenda tilgreind sem föst fjárhæð en lántökugjöld neytendalána sem prósentuhlutfall af lánsfjárhæð. Neytendastofa telur ekkert því til fyrirstöðu að sambærilegt ákvæði væri tekið upp í lög nr. 33/2013, um neytendalán, en leggur þó áherslu á að áður en til slíkra breytinga yrði gripið færi fram ítarleg skoðun á afleiðingum þess, þ.e. hvort slíkt væri til þess fallið að hækka kostnað neytenda vegna smærri lántöku. Stofnunin hvetur jafnframt til þess að fram færi úttekt á því hvaða áhrif banns við töku lántökukostnaðar hefði á neytendur. Bendir stofnunin í því sambandi sérstaklega á lánveitendur sem bjóða neytendum vörur til kaups með láni, sem bera lántökugjöld en enga vexti.

Virðingarfyllt
f.f.h. Neytendastofu

Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Þórunn Anna Árnadóttir