



Reykjavík, 07.10.2025
Tilv. 2025/0135 - 0.3.01
ÞAÁ

Efni: Umsögn Neytendastofu um drög að frumvarpi til markaðssetningarlaga

Visað er til draga að frumvarpi til markaðssetningarlaga sem birt voru í samráðsgátt þann 23. september 2025. Neytendastofa þakkar fyrir tækifærið til að tjá sig um drögin, nú sem og á fyrri stigum.

I. Inngangur

Neytendastofa telur markmiðum frumvarpsins um að einfalda regluverk og færa íslenskan lagatexta nær orðalagi þeirra Evrópugerða sem honum er ætlað að innleiða náð. Þá fagnar stofnunin þeim áherslubreytingum sem frumvarpið gerir á eftirlitshlutverki og verkefnasviði Neytendastofu þar sem t.d. er skerpt á eftirliti með óhæfilegum samningsskilmálum og aukinni vernd viðkvæmra hópa. Þannig telur stofnunin að verði frumvarpið að lögum muni hún áfram geta beitt sér af krafti í málum sem varða heildarhagsmuni neytenda og getur, eftir sem áður, gripið til úrræða þar sem þörf verður á.

Á vinnslustigum frumvarpsins hefur Neytendastofa komið að ýmsum athugasemdum og fengið gott tækifæri til samtals og samráðs við ráðuneytið um möguleg áhrif frumvarpsins á starfsemi stofnunarinnar og leiðir til útfærslu þeirra ákvæða sem stofnunin hafði athugasemdir við. Tekið hefur verið tillit til margra athugasemda stofnunarinnar en hún vill þó ítreka nokkur sjónarmið.

II. Athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins

Orðskýringin „auglýsing“

Neytendastofa hefur áður bent á og telur tilefni til að ítreka athugasemdir við að stofnunin telur að orðskýring hugtaksins auglýsing í 2. tölul. 2. gr. frumvarpsins samræmist ekki orðskýringum annarra laga. Þannig telur stofnunin að bæta megi í orðskýringu hugtaksins að það teljist auglýsing að vekja athygli á atvinnurekanda, jafnt sem vöru eða þjónustu. Með því er orðskýringin t.d. samræmd orðskýringu laga nr. 87/2018, um níkótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur. Ákvæðið gæti t.d. litið þannig út: *Auglýsing: Hvers konar lýsing í hvaða formi sem er, í tengslum við verslun, viðskipti, handverk eða sérfræðistarf, í því skyni að vekja athygli á atvinnurekanda, vöru eða þjónustu.*

Góðir viðskiptahættir

Í fyrri umsögnum hefur Neytendastofa gert athugasemdir við að fallið sé frá notkun hugtaksins *óréttmætir viðskiptahættir* og getur stofnunin ekki tekið undir sjónarmið í

greinargerð með frumvarpinu um að hugtakinu sé ofaukið í ákvæðum frumvarpsins.

Líkt og rakið er í greinargerðinni hefur verið notast við hugtakið til fjölda ára og í núgildandi löggjöf er það nota til lýsingar á öllum þeim viðskiptaháttum sem ekki teljast í samræmi við ákvæði laganna. Sú hugtakanotkun samræmist tilskipun nr. 2005/29/EB, sem innleidd er með lögum nr. 57/2005 og er ætlað að vera innleidd í því frumvarpi sem hér um ræðir. Með hliðsjón af einu markmiði frumvarpsins um að færa orðalag laganna nær orðalagi tilskipunarinnar sætir það að mati stofnunarinnar furðu að hætta notkun hugtaksins.

Neytendastofa leggur til að orðalagi 4. gr. frumvarpsins sé breytt þannig að það svari til 5. gr. núgildandi laga. Um er að ræða hugtak sem er skýrt, einfalt og lýsir með góðum hætti því ástandi sem skapast þegar viðskiptahættir samræmast ekki ákvæðum laganna. Miðað við frumvarpið í þeirri mynd sem það er nú teljast viðskiptahættir sem ekki samræmast ákvæðum þess vera í *andstöðu við góða viðskiptahætti*.

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

Bann við óréttmætum viðskiptaháttum.

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

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

Aðili máls

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

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

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

stofnuninni sem var vísað frá var hins vegar gefin staða aðila og þeim þannig fært að kæra frávisun stofnunarinnar til áfrýjunarnefndar neytendamála. Neytendastofa sér ekki að henni sé fært að afgreiða formleg erindi, sem hún vísar frá, með öðrum hætti.“

Sáttaumleitan og leiðbeinandi reglur

Í 29. gr. frumvarpsins er fjallað um sáttaumleitan og leiðbeinandi reglur. Heimild Neytendastofu til að leita sátta vegna óréttmætra viðskiptahátta var fyrst lögfest með lögum nr. 21/2020. Fyrir lögfestingu reglunnar lauk stofnunin þó stórum hluta þeirra mála sem hún tók til meðferðar með sama hætti og um sátt væri að ræða og gerir enn án þess þó að vísað sé formlega til sátta. Slík afgreiðsla mála kemur til greina í þeim tilvikum þar sem brot er minniháttar, fordæmi eru um úrlausn sambærilegra mála og ekki er talin sérstök þörf á að vekja athygli á úrlausn málsins. Þá er skilyrði slíkra málaloka að aðili viðurkenni brot sitt og láti af þeirri háttsemi sem um ræðir. Þessi framkvæmd felur ekki í sér beina sáttaumleitan og samræmist úrlausnum mála hjá öðrum neytendaverndarstofnunum á Norðurlöndunum.

Neytendastofa gerir ekki athugasemdir við að sáttaumleitan sé hluti af þeim úrræðum sem stofnunin beitir og í tilteknum tilvikum geta slík málalok einfaldaldað og hraðað úrlausn mála. Neytendastofa gerir þó athugasemdir við framsetningu frumvarpsins á sáttaumleitan og hvernig umfjöllun hennar í greinargerð er framsett. Þannig gerir stofnunin verulegar athugasemdir við að vísað sé til sáttaumleitanna sem meginreglu í úrlausn mála hjá stofnuninni. Þrátt fyrir að fram komi að stofnunin ráði hvaða úrræðum er beitt og að hún sé ekki skyldug til að beita sáttaumleitan í öllum málum getur umfjöllunin, eins og hún er fram sett, verið takmarkandi fyrir stofnunina enda skal undanþágur frá meginreglum almennt túlkaðar þröngt auk þess sem í umfjöllun um ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er tekið dæmi um frávík frá meginreglunni þar sem sakir eru svo miklar að refsing geti legið við. Neytendastofa telur þessa umfjöllun fela í sér óþarflega umfangsmiklar hömlur á ákvörðunarforsendur stofnunarinnar fyrir því hvort tilefni sé til að ljúka máli með sátt eða hvort öðrum framfylgdarúrræðum verði beitt í einstaka málum.

Þá telur Neytendastofa að umfjöllun um 29. gr. frumvarpsins í greinargerð þar sem talin eru upp dæmi um hvernig stofnunin getur afgreitt sátt fela í sér afgreiðslur sem fara illa saman við almennar stjórnarsýslureglur. Þannig fær Neytendastofa ekki séð hvernig stofnuninni er fært að taka mál til meðferðar þar sem úrlausn þess felst í að tekið er við munnlegu samkomulagi eða að veittar séu upplýsingar. Benda má á að stofnunin veitir víðtækar leiðbeiningar til atvinnurekenda þegar þörf er á og telur stofnunin þessa umfjöllun frekar eiga við þá leiðbeiningarskyldu, þ.e. þegar atvinnurekendum er leiðbeint um hvernig þeir skuli haga viðskiptaháttum sínum á markaði til að samræmast reglum laganna.

Í starfi sínu hefur Neytendastofa gefið út ýmsar leiðbeiningar til þeirra sem lögín eiga við um til nánari skýringar annað hvort á skyldum laganna eða þeirri túlkun sem mótað hefur um ákvæðin með úrlausnum stofnunarinnar og áfrýjunarnefndar. Framkvæmdin hefur verið sú að stofnunin vinnur drög að leiðbeiningum, birtir drögin opinberlega til umsagnar á vef sínum auk þess sem drögin eru send þeim hagsmunafélögum sem þau varða og umsagnar óskað. Reynt hefur verið að taka tillit til sjónarmiða sem stofnuninni berast en þar sem leiðbeiningarnar móta ekki lagaframkvæmd heldur lýsa þeirri framkvæmd sem nú þegar er mótuð hefur ekki verið hægt að taka tillit til allra athugasemda. Neytendastofa telur núverandi framkvæmd falla vel að ákvæði 29. gr. frumvarpsins miðað við orðalag þess.

Eftirlit, heimildir og úrræði Neytendastofu

Neytendastofa fagnar því að með frumvarpinu er tekinn af allur vafi um sjálfstæði stofnunarinnar í störfum sínum. Með frumvarpinu er viðhaldið viðtækum rannsóknarheimildum og úrræðum sem stofnunin getur beitt og nauðsynlegar geta verið til þess að stofnunin geti sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Stofnunin vísar þó til fyrri athugasemda um meginreglu um sáttaumleitan.

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

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

Hins vegar bendir Neytendastofa á að stofnuninni er ekki veitt heimild til álagningar sektar fyrir brot gegn sátt. Verði ekki tekið tillit til athugasemda stofnunarinnar um að sáttaumleitan skuli vera meginreglan við afgreiðslu mála hjá stofnuninni telur hún ótækt að ekki sé fyrir hendi sektarheimild fyrir brot gegn sáttum. Líklegt er að það gæti leitt til þess að stofnunin telji síður tækt að ljúka máli með sátt.

Málshöfðun í kjölfar úrskurðar áfrýjunarnefndar

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

Um tilefni til slíkrar undantekningarheimildar fyrir stofnunina má benda á að Neytendastofu hefur nú verið stefnt til ógildingar á úrskurði frá áfrýjunarnefnd neytendamála þar sem ákvörðun stofnunarinnar var staðfest að hluta. Eðli málsins samkvæmt gerir stefnandi eingöngu kröfu um að sá hluti úrskurðarinnar sem er honum í óhag verði felldur úr gildi. Í þessu tilviki telur Neytendastofa að það væri mikill kostur að dómstólar tækjum málið til heildstæðrar skoðunar.

III. Lokaorð

Að mati Neytendastofu felur frumvarpið í sér góða, heildstæða löggjöf á sviði markaðssetningar gagnvart neytendum. Sameining þeirra þriggja laga sem frumvarpið gerir er til mikilla bóta og einföldunar á regluverki og styrkir þann grunn sem markaðssetningarlög hafa í öllu eftirliti Neytendastofu.

Líkt og áður hefur komið fram telur Neytendastofa frumvarpið ekki leiða til breytinga á þeirri réttarvernd sem lögin fela neytendum og ekki leggja auknar kröfur á atvinnurekendur heldur en núgildandi lög. Í einstaka tilvikum skerpir frumvarpið á vernd viðkvæmari hópa og Neytendastofu er falið eftirlit með háttsemi sem áður hefur ekki lotið opinberu eftirliti. Þannig telur stofnunin að með ákvæði 16. gr. frumvarpsins verði henni unnt að bregðast við ósanngjörnum samningsskilmálum í neytendasamningum með hætti sem henni hefur ekki verið fært að gera hingað til.

Það er mat Neytendastofu að þegar frumvarpið verður að lögum geti það leitt til áherslubreytinga í starfi hennar. Þar sem breytingar á lagatexta verða töluverðar sér stofnunin fyrir að gildistaka frumvarpsins leiði til þess að stofnunin þarf að vinna töluvert af leiðbeiningar- og kynningaefni. Án viðbótarfjármagns sér stofnunin því fram á að fyrst eftir gildistöku dragi úr málafjölda hjá stofnuninni á meðan unnið yrði að almennum leiðbeiningum og innleiðingu.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Þórunn Anna Árnadóttir

