

DRÖG

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 til 2030.

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 að hér sé fagleg og skilvirk stofnanaumgjörð neytendamála, sem starfar með hagsmuni neytenda að leiðarljósi.

MEGINMARKMIÐ

Meginmarkmið stefnu í neytendamálum verði að tryggja framangreinda framtíðarsýn til lengri tíma. Í því skyni verði unnið að þeim aðgerðum og áherslum sem koma fram í þingsályktuninni, á tímabilinu frá 2024 til 2030, í virku samráði við helstu hagsmunaaðila.

AÐGERÐAÁÆTLUN

Alþingi ályktar að unnið skuli í samræmi við eftirfarandi aðgerðaráætlun til að tryggja framgang stefnu í neytendamálum til 2030.

1. Uppfærð löggjöf til eflingar neytendaverndar.

Unnið verði að heildaruppfærslu og nútímavæðingu á löggjöf á sviði neytendamála með það fyrir augum að efla rétt neytenda með áherslu á markaðseftirlit, úrlausn ágreiningsmála, málsóknarheimildir, samræmi við EES löggjöf, 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. Kærufndir 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.

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 ESB 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 verður m.a. áhersla á vöruamerkingar, 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. Eftirlitshlutverk Neytendastofu og Seðlabanka Íslands gagnvart lánveitendum við framkvæmd lánveitinga til neytenda verði uppfært. Tryggt verði að miðlun upplýsinga til neytenda um fjármálaþjónustu verði með sem aðgengilegustum og skilvirkustum hætti og unnið verði að eflingu fjármálalæsis með ýmsum hætti.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

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

Tímaáætlun: 2024-2026.

6. Aukin neytendavernd við fasteignakaup.

Lög nr. 70/2015, um sölu fasteigna og skipa, og lög nr. 40/2002, um fasteignakaup, verði tekin til endurskoðunar með áherslu á úrbætur sem stuðla að aukinni neytendavernd og réttaröryggi á sviði fasteignakaupa. Meðal annars nær það til ákvæða um ástandsskýrslur fasteigna, hlutverk og ábyrgð fasteignasala og fleiri þátta.

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. Sérstakar þarfir viðkvæmra hópa.

Ákveðnir hópar neytenda í tilteknum aðstæðum geta verið viðkvæmir fyrir og þurfa sérstakar verndarráðstafanir, svo sem börn, eldri borgarar og fólk með fatlanir. Lögð verði sérstök áhersla á eflingu neytendaverndar viðkvæmra hópa og kveðið nánar á um það í lögum.

Ábyrgð: Menningar- og viðskiptaráðuneytið.

Dæmi um samstarfsaðila: Neytendastofa, Neytendasamtökin og Hagsmunasamtök heimilanna.

Tímaáætlun: 2024-2027.

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

Stutt verði í auknu 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 þessu skjali 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 inn í marga þætti samfélags og atvinnulífs og er mikilvægt að til staðar sé skýr stefnumótun á því málefnasviði, ásamt aðgerðaráætlun 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 framundan, og þegar í vinnslu, með sömu markmið. Bæði er þar um að ræða verkefni sem rekja má til nýlegrar löggjafar á vettvangi ESB 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, og um nánara samráð við gerð þess vísast til kafla 6 í greinargerð.

Miðað er við að mat á fjárhagslegum áhrifum þingsályktunarinnar fari fram eftir því sem aðgerðir þær sem koma fram í þingsályktuninni fara í mótun og málsmeðferð, og að tekið verði mið af því við gerð fjárlaga hvers árs, 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 neytendum skilvirk úrræði við að leita réttar síns gagnvart fyrirtækjum.

Neytendaverndarlöggjöf Evrópusambandsins byggir að stærstum hluta á leyti á hugmyndinni um að auka gagnsæi í viðskiptum og leiðrétta misvægi upplýsinga milli neytenda og fyrirtækja (e. information asymmetry). Neytendur sem hafa aðgengi að réttum upplýsingum um vörur og þjónustu eru þannig líklegri 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 (e. collective consumer interests) og hagsmunir einstakra neytenda (e. individual consumer interests). 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 (e. rational apathy). Neytendur leita almennt ekki réttar síns fyrir dómi vegna þess að dómsmál svara oftast ekki kostnaði. Dómsmál útheimta einnig tíma og sérfræðiþekkingu auk þess sem þeim fylgir talsvert óhagræði fyrir neytendur.

Bent hefur verið á að beita mætti atferlishagfræði (e. behavioural economics) 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 fyrirtæki bjóða ekki upp á einstaklingsbundna skilmála.

Almennt er talið að blanda einkaréttarlegra og allsherjarréttarlegra úrræða bæði fyrir dómi og utan þeirra 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 lagabreytingarnar höfðu þann tilgang að færa stjórnarsýslu neytendamála nær meginsjónarmiðum í neytendavernd og stjórnarsýslu neytendaverndar á hinum 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 yfir því 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 sérlaga, 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 heyra 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 hægán málshraða, undirmönnun og tafir á útgáfu skipunarbréfa.

Með lögum nr. 21/2020 var Neytendastofa gerð líkari umboðsmönnum neytenda á hinum Norðurlöndunum. Meginbreytingin fólst í því að Neytendastofa starfar nú í þágu heildarhagsmuna neytenda sem felur í sér áhættumat og róttæka forgangsröðun verkefna. Með lögnum var eftirlitið auk þess gert móttækilegra að norrænni fyrirmynd með heimild til þess að ákveða hvort tilefni sé til að taka mál til meðferðar sem gerir Neytendastofu kleift að vísa frá málum sem varða síður heildarhagsmuni neytenda. Þá var kveðið á um meginreglu um sáttumleitan 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 fyrirtækjahagsmuni eða einstaklingsbundna hagsmuni. Eðli og fjöldi mála hafði mikil áhrif á verkefnaval og skilvirkni stofnunarinnar auk þess sem Neytendastofu gafst ekki ráðrúm til að útbúa leiðbeiningar til fyrirtækja um góða viðskiptahætti ólíkt systurstofnunum sínum á hinum Norðurlöndunum.

Fleiri lagabreytingar hafa átt sér stað á vettvangi neytendaverndar 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 EES svæðinu, auk fleiri laga á sviði neytendamála á vettvangi 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. Norðurlöndin hafa síðan þá lagt ríka áherslu á sterka neytendavernd og eru almennt talin brautryðjendur í málaflokknum.

Í dag eru starfandi umboðsmenn neytenda í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð sem eru sjálfstæðir en í Noregi var heiti umboðsmanns neytenda breytt árið 2017 í svonefnt Neytendaeftirlit (n. Forbrukertilsynet) og starf stofnunarinnar færð undir yfirstjórn ráðherra. 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 heildarhagsmuni neytenda. Mál sem varða fyrst og fremst hagsmuni fyrirtækja eða varða 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. sáttaumleitaniir, viðvaranir, útgáfa almennra leiðbeininga um góða viðskiptahætti o.s.frv. Þessar eftirlitsaðferðir gera stofnununum 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 stjórnvaldsákvarðanir 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. Á öllum 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, til 2030, verði unnið að ýmsum umbótum á sviði neytendaverndar með hagsmuni neytenda að leiðarljósi. Nær það til uppfærslu og nútímavæðingar á löggjöf á sviði neytendamála, með áherslu á markaðseftirlit, úrlausn ágreiningsmála, málsóknarheimildir og skilvirkni. Jafnframt að stofnanaumgjörð neytendamála verði styrkt. Aukin áhersla verði lögð á rannsóknir, upplýsingagjöf og fræðslu, sem og aukin áhersla á netviðskipti og stafvæðinu, græna umbreytingu, sérstakar þarfir viðkvæmra hópa, áherslu á íslensku, aukin neytendavernd við fasteignakaup, aukið fjármálalæsi, upplýsingagjöf o.fl.

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

4.2 Nánar um þær aðgerðir og áherslur sem koma fram í þingsályktuninni

4.2.1 Uppfærð löggjöf til eflingar neytendaverndar.

Samkvæmt aðgerðinni verður unnið að heildaruppfærslu 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 EES löggjöf, einföldun regluverks, aukinn skýrleika og skilvirkni reglna á sviði neytendamála.

Fyrsta skref í þessari vinnu hefur þegar verið tekið með framlagningu frumvarps til nýrra markaðssetningarlaga, á vorþingi 2024. Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Samhliða er lagt til að endurskoða lög um Neytendastofu nr. 62/2005 og lög 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 sífelld nýjum aðferðum. Þetta hefur meðal annars valdið óvissu fyrir fyrirtæki og neytendur um hvaða viðskiptahættir séu heimilir og hverjir ekki. Reynsla síðustu ára af framkvæmd gildandi markaðssetningarlaga hefur einnig leitt í ljós að lögin virka um margt brotakennd og talsvert er um skörun og tvítekingu efnisreglna.

Markmið þess frumvarps sem lagt hefur verið fram eru í fyrsta lagi að ný markaðssetningarlög tryggi virka samkeppni í viðskiptum og öfluga neytendavernd sem tekur mið af tækniþróun síðustu ára. Í öðru lagi að lögin 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 innanlands, 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 þessari nýju löggjöf heildstæð endurskoðun og uppfærsla 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 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 laga um markaðssetningarlög. Umrætt frumvarp er fyrsta skref í heildaruppfærslu 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, með síðari breytingum er Neytendastofa ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Í 1. mgr. 4. gr. gildandi markaðssetningarlaga segir að Neytendastofa fari með eftirlit samkvæmt lögnum undir yfirstjórn ráðherra. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands 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 nr. 115/2011.

Samkvæmt gildandi lögum er Neytendastofa því ekki sjálfstæð stofnun. Í 21. gr. frumvarps til nýrra markaðssetningarlaga, sem lagt hefur verið fram á Alþingi, er kveðið á um að Neytendastofa verði sjálfstæð stofnun sem heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra. Þetta þýðir að ráðherra hefur fyrst og fremst eftirlitshlutverki að gegna með starfrækslu, fjárreiðum og eignum stofnunarinnar. Eftirlit ráðherra tekur hins vegar ekki til málsmeðferðar né ákvarðana í einstökum málum. Þannig getur ráðherra ekki gefið stofnuninni fyrirmæli um afgreiðslu einstakra verkefna nema það leiði af lögum. Breytingarnar miða að því að styrkja Neytendastofu og málaflokkinn í heild sinni. 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, byggða á gögnum sem er unnt er að afla meðal annars með húsleit og haldlagningu hvort sem er á starfsstöðvum eða þar sem gögn eru varðveitt.

Í frumvarp til laga um markaðssetningarlög er lagt til að Neytendastofa fái hærrí sektarheimildir sem hafa 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 fyrirmæli um starfrækslu verkefna. Sjálfstæði stuðlar auk þess að áræðni 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 á hinum Norðurlöndunum eru allar sjálfstæðar.

Breytingar á stofnanaumgjörð neytendamála, m.a. möguleg sameining eða samrekstur Neytendastofu og Samkeppniseftirlits, hefur verið til skoðunar að undanförmu á vettvangi menningar- og viðskiptaráðuneytis. 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 í tilskipuninni eru m.a. gerðar gæðakröfur til úrskurðaraðila. Kærunefndin er að norrænni fyrirmynd og úrskurðar 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 laganna 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 undanförmum árum hafa stjórnvöld veitt stuðning bæði til Neytendasamtakanna og Hagsmunasamtaka heimilanna. Hefur sá stuðningur 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. m.kr. í 21. m.kr. og í öðru lagi í því að orðalag ákvæða um skyldur Neytendasamtakanna skv. samningnum voru gerð almennari en í eldri samningi. Með samningnum er Neytendasamtökunum falið að sinna ákveðnum verkefnum á sviði neytendamála fyrir hönd stjórnvalda, svo sem fræðslu til almennings um neytendamál, sinna kvörtunar- og leiðbeiningaþjónustu til almennings um neytendamál og upplýsa um rétt neytenda og kæruleiðir. Með samningnum munu Neytendasamtökin m.a. hafa símatíma sem er öllum aðgengilegur og þá sjá samtökin um Evrópsku neytendaaðstoðina fyrir hönd Íslands og hafa umsjón með rafrænum vettvangi á sviði neytendamála.

Fjárframlög til Neytendasamtakanna hafa hækkað markvisst undanfarin ár og fyrir árið 2024 voru framlög menningar- og viðskiptaráðuneytisins til Neytendasamtakanna alls 23,5 m.kr.

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

4.2.3 Áhersla á netviðskipti og stafræðingu 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 lífi neytenda og býður upp á ný tækifæri en einnig áskoranir. Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt áherslu á viðskiptahætti á netinu, hagsmuni neytenda í stafræna hagkerfinu, gervigreind og löggjöf um um öryggi vöru.

Ráðuneytið hefur tekið þátt í norrænum samstarfshópi sem hefur fundað um innleiðingu gerða ESB á þessu sviði.

Í tilskipun 2019/771 er kveðið á um neytendasamninga sem gerðir eru um kaup á stafrænu efni svo sem eins og sjónvarpsþjónustu og netþjónustu, þ.e. kaup á tilteknu efni í sjálfu sér, (e. digital content). Kveðið er á um skilyrði til slíkra samninga, gallareglur, vanefndaúrræði neytenda og réttarreglur sem tryggja að unnt sé að nýta vanefndaúrræði í framkvæmd.

Í tilskipun 2019/770 er kveðið á um gallareglur, vanefndaúrræði neytenda og réttarreglur sem tryggja að unnt sé að nýta vanefndaúrræði í framkvæmd vegna samninga um neytendakaup (kaup neytenda á vörum). 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 hins vegar er að finna heildarlöggjöf um kaup neytenda á vörum, sbr. lög um neytendakaup nr. 48/2003. Vinna um framangreint er í undirbúningi og miðað við að frumvarp verði lagt fram á Alþingi um þau mál á löggjafarþingi 2024 - 2025.

4.2.4 Græn umbreyting í neytendamálum – aukin áhersla á sjálfbærni.

Framkvæmdastjórn ESB 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. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig 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 atvinnulífinu 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:

Í fyrsta lagi 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.

Í öðru lagi að greina eftirlitshlutverk Neytendastofu og Seðlabanka Íslands gagnvart lánveitendum við framkvæmd lánveitingar til neytenda og eftir að lán er veitt, þ.m.t. við skilmálabreytingar og vanskil.

Í þriðja lagi 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 verði 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 getur verið afar mismunandi.

Til að mæta þeim breiða og fjölbreytta hópi sem tekur fasteignalán þá var reynt að draga fram með skýrari hætti 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 háttað.

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 fleiri þættir sem mikilvægt er að neytendur átti sig á þegar kemur að fasteigna- og neytendalánum.

Fyrirhugað er að í maí 2024 verði framangreint uppfært upplýsingaskjal, um ólík lánsform, birt með aðgengilegum hætti, bæði á heimasíðu Neytendastofu og menningar- og viðskiptaráðuneytis, og átak sett í að vekja athygli á fræðsluefninu og koma því 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 að fræða neytendur með skýrari hætti en verið hefur um mismunandi tegundir lánaforma, áhrif vaxta, verðbólguþróunar o.s.frv. Er verkefnið þannig hluti af stærri 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. Með ályktuninni var ráðherra fasteignasala og fasteignakaupa, menningar- og viðskiptaráðherra, falið að undirbúa lagafrumvarp er 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 fylgi söluyfirlitum allra fasteigna sem ætlaðar eru til íbúðar,

b. að ástandsskýrslur skuli útbúnar af óháðum fagaðilum með víðtæka þekkingu á mannvirkjagerð, framkvæmd matsins fylgi samræmdum matsaðferðum og innihald ástandsskýrslna verði samræmt,

c. að aðilar sem útbúa ástandsskýrslur vegna sölu fasteigna verði ábyrgir fyrir göllum sem rýra verðmæti þeirra svo nokkru varði og voru ekki tilgreindir í skýrslum þeirra og skuli hafa starfsábyrgðartryggingu sem tryggi skaðleysi kaupenda og seljenda fasteigna þegar mistök þeirra leiða til bótaskyldu

d. að stuðla að því, án þess þó að gera það að beinni lagaskyldu, að eigendur fasteigna sem ætlaðar eru til íbúðar haldi viðhaldsdagbók sem sé færð rafrænt undir fastanúmeri eignar,

e. að hægt verði að ganga frá einföldum löggæringum 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 bættu 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 er 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, sem leggja áherslu 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 fyrir 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 útfærsluatriðum á gerð ástandsskoðunar, þýðingu hennar og ábyrgð skýrsluhöfunda. Í dag 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 slíkt fyrirkomulag. 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 gildandi markaðssetningarlögum eru til staðar þrjú ákvæði sem gera þá kröfu að upplýsingar séu veittar á íslensku. Auk þess er ákvæði sem varðar leiðbeiningar, 2. mgr. 16. gr., en það má segja 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. Ákvæði þrjú sem kveða sérstaklega á 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. másl. 16. gr. b. sem varðar ábyrgðaryfirlýsingar.

Með frumvarpi sem lagt hefur verið fram til nýrra markaðssetningarlaga er lagt til að sett verði ný grein sem leysi af hólmi fyrrgreindar reglur. Í 2. og 3. mgr. greinarinnar eru ákvæði sem varða almenna skilmála og ábyrgðaryfirlýsingar. Ákvæði 3. mgr. 6. gr. gildandi markaðssetningarlaga kveður á um að auglýsingar sem höfða eiga til íslenskra neytenda skulu vera á íslensku. Gildandi ákvæði er nær óbreytt frá ákvæði 1. mgr. 22. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, sem leyst voru af hólmi með gildandi markaðssetningarlögum og gildandi samkeppnislögum árið 2005. Í greinargerð með frumvarpinu 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 nýrra markaðssetningarlaga er lagt til að í 1. mgr. 15. gr. verði skerpt 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. málsl. 1. mgr. 15. gr. þar sem segir að auglýsingar skuli vera á íslensku. Í 2. málsl. 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 Sérstakar þarfir viðkvæmra hópa

Ákveðnir hópar neytenda í tilteknum aðstæðum geta verið viðkvæmir fyrir viðskiptaháttum og þurfa því sérstakar verndarráðstafanir, svo sem börn, eldri borgarar og fólk með fatlanir. Innan framkvæmdastjórnar ESB 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 frumvarpi til laga, sem lagt hefur verið fram, um ný markaðssetningarlög, 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 byggir á sambærilegum ákvæðum í dönsku og norsku markaðssetningarlögunum sem byggja að miklu leyti á siðareglum 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 lögmætt horf og liggja fyrir fjöldi ákvarðana, úrskurða og dóma um málefnið. Smálánastarfsemi hefur tekið miklum breytingum til að bregðast við eftirlitsaðgerðunum, m.a. með tilraunum til að skilgreina viðbótarkostnað, útgáfu raðbóka, 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 ólögmætum smálánum og var fyrir breytinguna.

Viðskiptahættir tengdir smálánnum hafa aftur á móti breyst og tekjulindin virðist hafa færst yfir í innheimtuhætti löginneimtu tengdum smálánnum, með tilheyrandi vandamálum fyrir viðkvæma neytendur. Innheimtulög nr. 95/2008, sem fjalla um frum- og milliinnheimtu, falla undir menningar- og viðskiptaráðuneytið, en löginneimta fellur undir dómismálaráðuneytið (sbr. lög um lögmenn nr. 77/1998). Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með frum- og milliinnheimtu 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 með heildstæðum hætti, til að unnt sé að taka á óréttmætum innheimtuháttum. Lög heimila þegar að hámarksfjárhæð innheimtukostnaðar í frum- og milliinnheimtu sé skilgreind með reglugerð, líkt og gert hefur verið með reglugerð nr. 37/2009. 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 neytendalán nr. 33/2013, en slíkt á sér t.a.m. fyrirmynd í danskri löggjöf. Vinna við framantaldar leiðir krefst samvinnu við dómismálaráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið, sem og samráðs við Lögmannafélagið.

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

Aðgerðin miðar að því að styðja í auknu mæli við 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. ESB tilskipanir á sviði neytendamála til skoðunar og innleiðinga á næstu árum

Íslensk stjórnvöld fylgjast náið með þróun innan ESB 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 EBS og EFTA og má þar m.a. nefna neðangreindar.

5.1 Reglugerð ESB um stafræna þjónustu (e. Digital Services Act)

Í október 2022 var samþykkt ný reglugerð ESB um stafræna þjónustu („Regulation on a Single Market For Digital Services - Digital Services Act“). Reglugerðin var sett fram samhliða annarri reglugerð um stafræna markaði („Regulation on contestable and fair markets in the digital sector - Digital Markets Act“), 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.

Digital Services Act fjallar fyrst og fremst um milliliði (e. intermediaries) og stafrænan vettvang (e. digital platforms) svo sem eins og samfélagsmiðla, sölusíður, verslanir með smáforrit, bókunarsíður, o.s.frv.

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

Meðal atriða sem fjallað er um í tillögunni er takmörkuð ábyrgð milliliða og skyldur fyrirtækja vegna ólöglegs efni, skýrari og gagnsærri reglur um hvernig ólöglegt efni er fjarlæggt, innri ferla og kvartanir, aukið gagnsæi um notkun algríms og hvernig auglýsingar beinast að neytendum, kröfur um skýrleika staðlaðra samningsskilmála o.s.frv. Skyldurnar sem lagðar eru á fyrirtæki skv. tillögunni 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 framangreindri gerð.

5.2 Tilskipun um neytendalán og neytendakaup (e. Credit servicers and credit purchasers Directive)

Þann 24. nóvember 2021 samþykkti ESB tilskipun 2021/2167/ESB sem fjallar meðal annars um breytingar á svonefndri „Consumer Credit“ tilskipun 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 meðal annars gerðar ítarlegar kröfur um leyfisskyldu til að stunda lánastarfsemi.

Tilskipunin mun krefjast breytinga á lögum um neytendalán nr. 33/2013. Í þessu samhengi ber að geta þess að árið 2019 voru samþykkt lög nr. 163/2019, um breytingu á lögum um neytendalán og lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 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 nr. 163/2019 og m.a. skoða innleiðingu á leyfisskyldu, líkt og tilskipunin kveður á um.

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 Neytendasamtökin. Drög að tillögunni voru lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda þann 30. apríl 2024. Alls bárust __ umsagnir og var í kjölfarið unnið úr þeim.