

Menningar- og viðskiptaráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 14.03.2024
Tilv. 2024/0037 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn Neytendastofu um drög að frumvarpi til markaðssetningarlaga

Vísað er til draga að frumvarpi til markaðssetningarlaga sem birt voru í samráðsgátt þann 26. febrúar 2024. Neytendastofa þakkar fyrir tækifærið til að tjá sig um drögin, nú sem og á fyrri stigum.

Neytendastofa fagnar áherslum sem menningar- og viðskiptaráðuneytið hefur haft á neytendamálum síðustu misseri og þeim vilja sem ráðuneytið sýnir til að styrkja neytendavernd og neytendaverndarstofnanir á Íslandi. Stofnunin telur jafnframt til mikilla bóta að unnið sé að innleiðingum sem dregist hafa og löggjöf hér á landi færð nær því sem þekktist á evrópska efnahagssvæðinu.

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 stofnunin er þó með nokkur sjónarmið sem hún vill koma á framfæri.

Markmið um skýrari og einfaldari lagatexta

Af frumvarpinu má sjá, líkt og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu, að tilgangur þess er ekki að gera róttækar breytingar á núverandi framkvæmd heldur fremur að skýra og einfalda lagatexta og færa hann nær orðalagi tilskipunar nr. 2005/29/EB. Frumvarpið felur í sér töluverðar orðalagsbreytingar frá gildandi lögum þó efnisréttur taki ekki miklum breytingum. Stofnunin telur markmiði um skýrari og einfaldari lagatexta að meginstefnu náð en þó megi ganga enn lengra til einföldunar auk þess sem dæmi eru um að hugtakanotkun er breytt þar sem stofnunin telur ekki tilefni til. Auk þess verður að hafa í huga að gildissvið frumvarpsins er vítt og tekur til allra atvinnurekenda hvort sem þeir eru stór fyrirtæki eða einstaklingar og er því enn meiri þörf á skýrum og einföldum lagatexta.

Í núgildandi löggjöf, sem og í tilskipun 2005/29/EB, er hugtakið „óréttmætir viðskiptahættir“ notað til að lýsa viðskiptaháttum sem teljast andstæðir lögunum. Hugtakið er einfalt og lýsandi og ríkir að mati stofnunarinnar almenn þekking á inntaki þess. Neytendastofu þykir þess vegna miður að sjá að hugtakið er afnumið úr lagatexta með frumvarpinu. Notast hefur verið við hugtakið „óréttmætir viðskiptahættir“ allt frá árinu 1978 og í frumvarpinu er ekki gerð grein fyrir því hvers vegna fallið er frá notkun þess.

Stofnunin vill ennfremur benda á að það getur verið til þess fallið að valda vandkvæðum þar sem í frumvarpinu er notast við sama hugtak og í núgildandi lögum en inntaki eða merkingu breytt. Þannig er í núgildandi lögum notast við „góðir viðskiptahættir“ yfir aðra viðskipahætti en þá sem fjallað er um í tilskipun nr. 2005/29/EB en í frumvarpinu er það hugtak notað sem grundvallar- eða yfirhugtak yfir viðskiptahætti sem falla undir tilskipunina. Í stað þess er í frumvarpinu notast við „góðir markaðshættir“ yfir þá háttsemi sem áður laut undir „góðir viðskiptahættir“. Í núgildandi löggjöf er notast við orðalagið að lagt er bann við „óréttmætum viðskiptaháttum“ yfir alla viðskiptahætti, þ.m.t. þá sem fjallað er um í tilskipun 2005/29/EB enda samræmist það hugtakanotkun tilskipunarinnar. Neytendastofa leggur til að þessi hugtakanotkun frumvarpsins verði endurmetin.

Stofnunin bendir einnig á að bæta má almennt úr ósamræmi í hugtakanotkun út í gegnum frumvarpið. Þannig má nefna að í 16. gr. frumvarpsins, umfjöllun um ákvæðið og almennt umfjöllun um samningsskilmála eru notuð þrjú ólík hugtök: óhæfilegir samningsskilmálar, óréttmætir samningsskilmálar og ósamngjarnir samningsskilmálar, án þess að fjallað sé um hvort ástæða sé fyrir greinarmuninum eða hvort leggja beri ólíkan skilning í hvert hugtak. Að sama skapi er að finna skilgreiningu í 2. gr. frumvarpsins á orðasambandinu „ótilhlýðilegar aðferðir“ en í 9. gr. frumvarpsins er notast við „ótilhlýðileg áhrif“. Benda má á að í íslenskri þýðingu tilskipunar nr. 2005/29/EB er eingöngu notast við „ótilhlýðileg áhrif“ og leggur stofnunin til að notast verði við það orðalag.

Tilskipun 2005/29/EB gildir jöfnum höndum um vörur og þjónustu og er í enskri útgáfu tilskipunarinnar notast við hugtakið product sem nær yfir hvort tveggja. Neytendastofa telur til mikillar einföldunar að hafa eitt hugtak yfir bæði vörur og þjónustu en því miður fær stofnunin ekki séð að hugtakið afurð nái þeim tilgangi. Stofnunin telur hvort tveggja almenna málvenju sem og orðabókarskýringu mæla gegn notkun hugtaksins afurð. Að sama skapi leiðir hugtakanotkunin til þess að mörg ákvæði frumvarpsins verða torskilin þar sem hugtakanotkun samræmist ekki almennt málvenju.

Í frumvarpinu er kynnt nýja hugtakið „sölutilboð“ til þýðingar á „invitation to purchase“ úr tilskipun 2005/29/EB. Neytendastofa telur hugtakið sölutilboð til þess fallið að valda ruglingi við almennan málskilning á „tilboði“. Neytendastofa leggur til að þess í stað verði notað *sölubod* enda fela viðskiptahættirnir í sér að seljandi kemur til neytenda boði um að kaupa ákveðna vöru eða þjónustu.

Í e. lið 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu til að tilgreina verð þegar um sölutilboð er að ræða. Núgildandi lagaákvæði kveður í þessu tilviki á um „endanlegt verð“ og var við gildistöku laga nr. 50/2008 þar með haldið samræmi við t.d. verðupplýsingatilskipunina nr. 98/6/EB, þar sem söluverð er skilgreint sem endanlegt verð vöru eða þjónustu. Neytendastofa telur notkun hugtaksins „endanlegt verð“ skýrt fyrir neytendur og seljendur auk þess að samræmast tilskipun nr. 2005/29/EB enda segir m.a. í leiðbeiningum um túlkun tilskipunarinnar: „*Article 7(4)(c) requires traders to state the **total (or final) price in an invitation to purchase.***“ (Guidance on the interpretation and application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market, C/2021/9320)

Vernd barna

Neytendastofa fagnar mjög þeirri auknu áherslu sem frumvarpið leggur á vernd hagsmuna barna við markaðssetningu. Með breytingunni verður löggjöfin færð nær þeirri þróun sem verið hefur á öðrum Norðurlöndum.

Stofnunin leggur þó til að ákvæði núverandi 1. mgr. 7. gr. laga nr. 57/2005, þar sem kveðið er á um að gera skuli ráð fyrir að börn sjái og heyri auglýsingar og megi á engan hátt misbjóða þeim, verði tekið upp í frumvarpið. Um er að ræða skýra og einfalda meginreglu sem hefur verið í lögum síðan 1993 sem var þá sett að Norrænni fyrirmynd um reglur um sjónvarpsauglýsingar og að fyrirmynd í siðareglum Alþjóðaverslunarráðsins um auglýsingastarfsemi. Þá má benda á að samhljóða ákvæði er enn að finna t.d. í 19. gr. norskra markaðssetningarlaga.

Á þessu stigi þykir stofnuninni ekki ljóst hvort brottfelling núverandi 1. mgr. 7. gr. feli í sér breytingu á vernd hagsmuna barna eða hvort sömu vernd verði náð með öðrum ákvæðum frumvarpsins.

Frávísunarheimild og aðild

Frá gildistöku laga nr. 21/2020 hefur Neytendastofa notað frávísunarheimild með ákvörðun um frávísun í um 30 tilvikum. Heimildin hefur verið stofnuninni mikilvæg til þess að hún geti ákveðið áherslur og valið að taka til meðferðar mál sem varða heildarhagsmuni neytenda. Frávísunarheimildin hefur einnig fært stofnuninni aukið tækifæri til að taka þátt í erlendu samstarfi. Stofnunin vill benda á að í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 21/2020 er góð umfjöllun um þau viðmið sem stofnunin skuli líta til við mat á því hvort háttsemi varði heildarhagsmuni neytenda og leggur stofnunin því til að tekið verði meira úr þeirri greinargerð upp í greinargerð með frumvarpi því sem er til umfjöllunar hér.

Umfjöllun 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 frávísun stofnunarinnar til áfrýjunarnefndar neytendamála. Neytendastofa sér ekki að henni sé fært að afgreiða formleg erindi, sem hún vísar frá, með öðrum hætti.

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

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. Í ljósi þessa gerir Neytendastofa athugasemd við umfjöllun í greinargerð um meginregluna um sáttaumleitan.

Í starfi sínu hefur Neytendastofa gefið út ýmsar leiðbeiningar til þeirra sem lögin eiga við um til nánari skýringar annað hvort á skyldum laganna eða þeirri túlkun sem mótask 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 en telur umfjöllun um ákvæðið í greinargerð ekki samræmast ákvæðinu þar sem greinargerðin gerir ráð fyrir samkomulagi um leiðbeinandi reglur og að stofnunin gefi ekki út leiðbeinandi reglur náist ekki samkomulag um þær. Útfæra þarf ákvæði 29. gr. nánar ef ætlunin er að haga framkvæmd í samræmi við umfjöllun í greinargerð.

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. Þá fagnar stofnunin þeirri aðferð sem nýtt er við innleiðingu aukinnar og skýrari sektarheimildar samkvæmt tilskipun nr. 2019/2161/EB auk þess sem stofnunin telur til mikilla bóta, bæði fyrir stofnunin og atvinnurekendur, að samhliða sektarheimild sé kveðið á um það til hvaða sjónarmiða skuli líta við ákvörðun sekta. Stofnunin telur þó að endurskoða megi heimild stofnunarinnar til að leggja á sektir vegna brota gegn 16. gr. frumvarpsins. Þannig telur stofnunin að þó eðlileg og réttmæt sjónarmið liggi að baki því að sektum sé ekki beitt við opin og almenn ákvæði nema um ítrekað brot sé að ræða telur stofnunin að hægt væri að veita henni heimild til álagningar sekta fyrir brot sem eru sérstaklega ámælisverð og hafa áhrif á hagsmuni margra neytenda.

Þá bendir Neytendastofa á að í núverandi útgáfu frumvarpsins er stofnuninni ekki veitt heimild til álagningar sekta fyrir brot gegn sátt.

Neytendastofa telur að líta megi til ákvæða samkeppnislaga og laga um Fjarskiptastofu og færa Neytendastofu sambærilega heimild til þess að höfða mál fyrir dómstólum til ógildingar úrskurði áfrýjunarnefndar. Að mati Neytendastofu eiga sömu sjónarmið við gagnvart Neytendastofu og því rétt að stofnunin geti, í undantekningar tilvikum, leitað atbeina dómstóla til ógildingar úrskurðum áfrýjunarnefndar.

Aukin áhersla á umhverfisvernd

Neytendastofa vill nýta þetta tækifæri til að vekja athygli á því að þann 17. janúar sl. var tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2024/825/EB samþykkt og tók hún gildi þann 28. febrúar sl. Tilskipunin mælir m.a. fyrir um breytingar á tilskipun 2005/29/EB. Markmið tilskipunarinnar er að stuðla að eðlilegri starfsemi innri markaðarins byggt á samspili neytendaverndar og umhverfisverndar. Til að ná framförum er viðkemur grænum umskiptum er nauðsynlegt að neytendur geti tekið upplýsta ákvörðun um kaup með sjálfbærari kaup að leiðarljósi. Ný ákvæði tilskipunarinnar eiga að stuðla að því að umhverfisfullyrðingar séu sanngjarnar, skiljanlegar og áreiðanlegar sem mun gera fyrirtækjum kleift að starfa á jöfnum vettvangi og mun jafnframt gera neytendum kleift að velja vörur sem eru raunverulega betri fyrir umhverfið. Framangreint mun ýta undir samkeppni sem leiðir til umhverfisvænni vara og draga þannig úr neikvæðum áhrifum á umhverfið.

Að lokum má geta þess að Neytendastofa vinnur að útgáfu leiðbeininga um umhverfismiðaðar fullyrðingar í markaðssetningu og fyrirséð er að slíkar leiðbeiningar verða skýrari og í meira samræmi við þá þróun sem á sér stað í Evrópu í dag þegar ný ákvæði tilskipunar 2024/825/EB hafa verið innleidd.

Að framangreindu virtu leggur Neytendastofa til að innleiðing ákvæða tilskipunar 2024/825/EB í markaðssetningarlögin verði gerð samhliða heildarendurskoðun laga nr. 57/2005 sem nú liggur fyrir.

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. Um leið eru í frumvarpinu tekin upp ákvæði sem snúa að því hvernig stofnunin skuli haga mati á því hvort brotið sé gegn reglum til verndar fjárhagslegum hagsmunum neytenda. Ákvæðin fela ekki í sér breytingu frá núverandi framkvæmd stofnunarinnar en eru til mikilla bóta, bæði fyrir stofnunina til framtíðar og fyrir atvinnulífið, að skýrt liggi fyrir hvernig mat skal fara fram í einstökum tilvikum.

Þó Neytendastofa geri athugasemdir við að skýra megi orðalag frumvarpsins í einstaka tilvikum leiðir frumvarpið að mati stofnunarinnar ekki til þess að hún gæti ekki lengur aðhafst vegna viðskiptahátta sem hún getur látið sig varða í dag. 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.

Að lokum lýsir Neytendastofa sig reiðubúna til að koma að nánari skýringum vegna ofangreindra sjónarmiða, gerist þess þörf.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Þórunn Anna Arnadóttir
Forstjóri


Matthildur Sveinsdóttir