

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 04.02.2019

Tilv. 2019/0127

TA

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um úrskurðarnefndir á sviði neytendamála: S-21/2019.

Vísað er til máls nr. S-21/2019, um drög að frumvarpi til laga um úrskurðarnefndir á sviði neytendamála. Neytendastofa þakkar tækifærið til að tjá sig um málið og vill vekja athygli á athugasemdum er að neðan greinir.

I. Inngangur

Samþykkt og innleiðing ESB gerða, annars vegar um starfshætti úrskurðarnefnda í deilumálum neytenda sem starfa utan dómstóla (ADR) og hins vegar um starfsemi rafræns vettvangs vegna úrlausna deilumála utan dómstóla (ODR), markar tímamót í neytendavernd. Framangreindar reglur munu tryggja skjótvirk úrræði fyrir neytendur til að fá úrlausn í deilumáli við seljendur á vörum og þjónustu; jafnt á innanlandsmarkaði sem og í viðskiptum neytenda yfir landamæri á Evrópska efnahagssvæðinu. Markmiðið er að veita neytendum aðgang að hraðvirku, skilvirku og ódýru úrlausnarkerfi utan dómstóla.

Löggjöfin mun styrkja það kerfi úrskurðarnefnda sem aðilar á markaði hafa byggt upp á undanförunum áratugum með frjálsu samkomulagi fyrirtækja á viðkomandi markaði, stjórnvalda og aðila sem gæta hagsmuna neytenda við meðferð slíkra ágreiningsmála hjá hlutaðeigandi úrskurðarnefndum. Ný löggjöf mun einnig styrkja enn frekar kerfi sem byggð eru á settum lögum, s.s. á sviði viðskipta við fjármálafyrirtæki og kærunefnd lausafjár – og þjónustukaupa, o.fl. samskonar lögbundin úrlausnarkerfi til að leysa úr ágreiningi sem kann að koma upp í viðskiptum við seljendur á vöru eða þjónustu.

Á þessum tímamótum er afar brýnt fyrir íslensk stjórnvöld að nútímavæða og innleiða umbætur á því úrlausnarkerfi sem til staðar er í landinu en um leið tryggja að neytendur geti í öllum einkréttarlegum viðskiptum við seljendur vöru og þjónustu og fengið lausn á kröfum sínum án þess að þurfa að leita til dómstóla þegar slíkar þess þarf.

ADR tilskipunin gerir ráð fyrir því að byggt verði ofan á fyrirliggjandi úrskurðarnefndarkerfi sem hefur þróast undanfarin ár á Íslandi, en það stuðlar að hagkvæmni og er til þess fallið að aðilar á markaði beri ábyrgð á markaðsstarfsemi sinni sem er öllum til hagsbóta, þ.e. neytendum og fyrirtækjum. Um leið minnkar það álag á réttarkerfið, færri mál rata til dómstóla og réttlæti í viðskiptum á markaði verður meira og styrkist.

Við framlagningu frumvarpsins í samráðsgáttinni hefur ekki verið lögð fram reglugerð

Ráðsins (ESB) nr. 524/2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu (ODR) en sú reglugerð mun hafa lagagildi hér á landi eftir orðanna sinna hljóðan. Tilskipun ESB um ADR og reglugerð Ráðsins um ODR eru nátengdar og byggja hvor á annarri og skapa heildstæða umgjörð um það mikilvæga réttarúrræði sem þær veita neytendum. Í Noregi var t.d. reglugerð Ráðsins um rafræna lausn ágreiningsmála (ODR reglugerðin) lögfest sem viðauki við sambærilegt frumvarp og ANR hefur lagt hér fram um innleiðingu á ADR tilskipuninni. Neytendastofa telur að við framlagningu málsins á Alþingi ætti að nota samskonar aðferð enda bæði ríkin þátttakendur í EES samstarfinu og með samskonar kröfur varðandi rétt hæð lagaheimilda o.fl. Í dag er það grundvallaratriði að neytendur og seljendur hafi greiðan aðgang að einni miðlægri og rafrænni gátt þar sem unnt er að leita lausna komi upp deilumál í tengslum við skyldur aðila vegna sölu eða þjónustusamninga sem gerðir eru á Netinu eða á annan hátt. Í því sambandi hefur framkvæmdastjórn ESB sett upp miðlæga rafræna gátt til að tryggja rafræna málsmeðferð við lausn deilumála í viðskiptum yfir landamæri EES – ríkjanna, sbr. ODR-reglugerðin.

Rafræn gátt, „One stop shop“

Á Íslandi gerir almenningur ríkar kröfur til þess að í öllum innlendum viðskiptum sé unnt að sinna málum með rafrænum hætti í miðlægum rafrænum gagnagrunnum og rafræn stjórnsýsla telst sjálfsögð. Af framangreindri ástæðu hefur Neytendastofa því unnið að því að setja upp einn sameiginlegan íslenskan rafrænan vettvang sem getur nýst öllum starfandi úrskurðarnefndum hér á landi. Mikið hagræði er af því fyrir netyendur, seljendur og þá sem starfa að úrlausn mála, að öll mál séu aðgengileg með þeim hætti á einu sameiginlegu vefsetri allra úrskurðaraðila. Undanfarin tæp tíu ár hefur málsmeðferð hjá kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa verið í miðlægri rafrænni gátt undir umsjón Neytendastofu sem hefur verið mikið hagræði að og þar fengist dýrmæt reynsla við þróun gáttarinnar.

Skv. frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Neytendastofa sé tengiliður fyrir rafræna vettvanginn (Sjá athugasemd við 4. mgr. 18. gr. hér að neðan). Í a. lið 2. tl. 5. gr. tilskipunarinnar segir að aðildarríkin skuli sjá til þess að úrskurðaraðilar í deilumálum utan dómstóla haldi úti vefsetri þar sem málsaðilar hafa greiðan aðgang að upplýsingum um málsmeðferðina til lausnar deilumálum utan dómstóla og sem geri neytendum kleift að leggja fram kvörtun og tilskilin fylgiskjöl á Netinu. Tilskipunin virðist því gera ráð fyrir rafrænni málsmeðferð hvort sem um viðskipti innanlands eða yfir landamæri sé að ræða. Neytendastofa telur eðlilegt að til staðar verði ein miðlæg gátt fyrir allar kvartanir sem falla undir gildissvið laganna. Í því samhengi vill Neytendastofa benda á að stofnunin hefur þegar undirbúið vefsetrið kvarta.is sem er tilbúið til notkunar til að sinna því hlutverki að vera heildarvefsetur fyrir allar viðurkenndar kærunefndir. Kerfi vefsetursins er að öllu leyti sniðið að rafrænni málsmeðferð og gert ráð fyrir að kerfið verði tengt við ODR umsýslukerfi ESB svo að innlenda kerfið sé þá þannig samtengt því kerfi ef og þegar að erindi kunna að berast til innlendra úrskurðaraðila vegna viðskipta neytenda sem eru búsettir í öðrum ríkjum á EES svæðinu og ágreining þeirra við innend fyrirtæki.

Innleiðing á ADR tilskipun og ODR reglugerð ESB er því stórt framfaraskref fyrir íslenska neytendur og neytendavernd en ljóst er af málaskrá Neytendastofu allt frá stofnun hennar árið 2005 að mikil og brýn þörf er á öruggum og skjótvirkum sáttaleiðum milli neytenda og seljenda þegar deilur koma upp í viðskiptum sem tryggja sanngjarna lausn deilumála þegar þau koma upp í viðskiptum við neytendur.

Frumvarp það sem hér liggur fyrir er því til þess fallið að styrkja mjög stöðu neytendaverndar

hér á landi.

Neytendastofa hefur farið yfir ákvæði frumvarpsins og vill með umsögn þessari gera eftirfarandi athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Heiti frumvarpsins

Neytendastofa telur að í stað orðsins „úrskurðarnefnda“ verði notað orðið „úrskurðaraðila“. Auk þess væri skýrara að mati stofnunarinnar og gagnsærra miðað við inntak frumvarpsins að öðru leyti að heiti þess væri ***Frumvarp til laga um úrskurðaraðila sem starfa að lausn deilumála í viðskiptum við neytendur***“.

Um 1. gr. frumvarpsins

Í 1. gr. tilskipunarinnar er vísað til óháðrar, óhlutdrægar, gagnsærrar, skilvirkrar, hraðvirkrar og sanngjarnrar málsmeðferðar úrskurðaraðila til lausnar deilumálum utan dómstóla. Í frumvarpinu er einungis vísað til skilvirkrar og faglegrar málsmeðferðar. Neytendastofa telur að eðlilegt væri að breyta markmiðsákvæði frumvarpsins til samræmis við tilskipunina að þessu leyti. Hugtakið „neytendaviðskipti“ er óljóst og ekki að finna í skilgreiningum ESB lagagerðanna en hér væntanlega átt við deilumál sem kunna að koma upp vegna „sölu –og þjónustusamninga“ milli neytenda og seljenda; sbr. nánar m.a. 4. gr. tilskipunar 2013/11/ESB. Með hliðsjón af framansögðu gæti þá 1 gr. orðast þannig:

Markmið laga þessara er að setja umgjörð um lausn deilumála utan dómstóla vegna sölu og þjónustusamninga til að tryggja neytendum aðgang að skilkvirkri, óhlutdrægri, gagnsærri, hraðvirkri, og sanngjarnri málsmeðferð við lausn ágreinings við seljendur.

Um 2. gr. frumvarpsins

Neytendastofa bendir á að í 2. gr. tilskipunarinnar er skýrt kveðið á um að tilskipunin gildi um málsmeðferð við lausn á deilumálum utan dómstóla, innanlands og yfir landamæri sem upp kunna að koma vegna ágreinings um skyldur sem rísa af sölu- eða þjónustusamningum milli seljanda og neytenda.

Neytendastofa telur af þeim sökum nauðsynlegt að orða 1. mgr. 2. gr. með eftirfarandi hætti:

„Lög þessi taka til ágreinings vegna samninga sem neytendur gera við seljendur um kaup á vöru eða þjónustu, innanlands og yfir landamæri.“

Um 3. gr. frumvarpsins

1.tl. „neytandi“:

Í 1. tl. 1. mgr. 3. gr. er hugtakið neytandi skilgreint sem „*einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni.*“

Rétt er að benda á að framangreind skilgreining er ekki í samræmi við skilgreining ADR tilskipunarinnar á sama hugtaki en fulltrúar ESB hafa bent íslenskum stjórnvöldum á mikilvægi þess að tryggja að skilgreiningum sé ekki breytt við innleiðingu Evrópréttarreglna á Íslandi til að tryggja einsleitni í orðalagi og túlkun ákvæða. Neytendastofa vill því benda á að ráðuneytið færi skilgreiningu hugtaksins til samræmis við skilgreiningu ADR reglna sem hér er verið að innleiða.

Í 18. lið aðfararorða tilskipunarinnar segir eftirfarandi um skilgreiningu á neytanda: „Skilgreining á „neytanda“ ætti að taka til einstaklinga sem starfa að markmiðum sem liggja utan við atvinnugrein, fyrirtæki, iðju eða sérgrein hans. Ef samningurinn er hins vegar gerður með tvenns konar markmiði, þar sem markmið samningsins, sem gerður er, er að hluta til utan við og að hluta til innan við atvinnugrein einstaklings og atvinnutengda markmiðið er svo takmarkað að það er ekki aðalmarkmið samningsins í heild, ætti sá einstaklingur þó einnig að teljast neytandi.“ Neytendastofa telur að ofangreint komi e.t.v ekki fram með nægilega skýrum hætti í athugasemdum frumvarpsins við greinina og væri æskilegt að skýra það nánar í greinargerð.

Framangreind sjónarmið um misræmi milli ADR tilskipunar og frumvarpsdraga eiga einnig að nokkru leyti við hugtakið „seljandi“ sem í frumvarpsdrögum virðist ekki ná til sömu þátta og ADR tilskipunin tekur fram.

3. tl. „sölusamningur“.

Í ADR tilskipuninni er hugtakið sölusamningur skilgreint þannig: *samningur þar sem seljandi yfirfærir eða skuldbindur sig til að yfirfæra eignarhald á vörum til neytanda og neytandinn greiðir eða skuldbindur sig til að greiða verð þeirra, þ.m.t. hvers konar samningur sem varðar bæði vörur og þjónustu.*

Í þessu tilviki er einnig óljóst af hvaða ástæðum er vikið frá skilgreiningu í EB gerðinni sem verið er að innleiða með frumvarpinu og æskilegt að færa hana líka til samræmis við ákvæði ESB gerðarinnar.

5. tl. „úrskurðaraðili“.

Í tilskipun ADR er að finna valkvætt ákvæði sem tekur fram að unnt væri að fela einstaklingi samkvæmt ákveðnum skilyrðum að miðla deilumálum við neytendur en um það gilda svo önnur og sérstök skilyrði sem þarf að setja í lög ef aðildarríkin velja að hafa slíka leið mögulega. Slíkar aðferðir eru óþekktar hér á landi og almennt á Norðurlöndum en þangað leitar oftast Ísland fyrirmynda við setningu laga á sviði neytendaverndar. Af framangreindri ástæðu telur Neytendasstofa rétt að inn í hugtakið bætist orðið „fjölskipaður“, þannig að ákvæðið geti hljóðað svo:

Úrskurðaraðili er sérhver fjölskipaður aðili sem lög þessi taka til og býður lausn deilumála með málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla.

6. og 8. tl. „Lögbundinn úrskurðaraðili“ – „Tilkynntur úrskurðaraðili“

Neytendastofa telur að nægjanlegt sé að skilgreina sérstaklega viðurkennda úrskurðaraðila, sbr. t.d. sambærileg ákvæði í norsku lögunum um sama efni, nr. Lov nr. 29/2016, om godkjenning af klageorganer for forbrukersaker. Í ákvæðum frumvarpsins er tekið fram að úrskurðaraðilar geta sótt um viðurkenningu ef þeir uppfylli ákvæði frumvarpsins. Verði það niðurstaðan þá tilkynnir ráðuneytið hlutaðeigandi aðila til framkvæmdastjórnar ESB og fer hann á sérstaka skrá sem birt er og tengd við ODR umsýslukerfið, sbr. 10. gr.frv. Þetta er því í raun framkvæmdaatriði og þarf ekki að skilgreina sérstaklega að mati stofnunarinnar. Úrskurðaraðilar eru í vissum tilvikum stofnsettir með lögum, s.s. kærunefnd lausafjár-og þjónustukaupa, úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki, kærunefnd húsamála, o.fl. Það styrkir neytendavernd á hlutaðeigandi sviði að lögskylt sé að stofnsetja slíka nefnd en það er ekki neinn eðlismunur á slíkum nefndum og þeim sem stofnsettar eru með samkomulagi og gerð samþykktu atvinnufyrirtækja um að stofnsetja slíkt kerfi á viðkomandi sviði viðskipta. Það leiðir því af eðli máls þegar að úrskurðaraðili er „lögbundinn“ og þarfnast ekki sérstakrar

skilgreiningar. Þannig hefur það engin áhrif á ákvæði 7. gr. frumvarpsins þó að skilgreiningu á lögbundnum úrskurðaraðila sé sleppt enda skýrir það ákvæði sig að öllu leyti sjálft og sérstök skilgreining því óþörf.

Neytendastofa leggur því til að 6. og 8. tl. falli brott.

9. tl. „Rafræni vettvangurinn“

Í ADR tilskipun sbr. og ODR reglugerð Ráðsins þá er seljendum gert skylt að bjóða neytendum upp á rafræna málsmeðferð ef upp kemur ágreiningur milli þeirra og neytenda vegna sölu- og þjónustusaminga í viðskiptum þeirra á milli. Umrædd skylda nær til þess að skylt er að veita slíka þjónustu vegna ágreinings við neytendur innanlands sem og yfir landamæri. Í því skyni að tryggja neytendum rafræna málsmeðferð yfir landamæri og miðla þeim málum til viðeigandi úrskurðaraðila í hverju aðildarríki fyrir sig á EES svæðinu þá hefur framkvæmdastjórn ESB komið á fót rafrænu umsýslukerfi (ODR) til að tryggja að þeirri lagaskyldu sé uppfyllt varðandi viðskipti sem neytendur eiga yfir landamæri EES – ríkjanna.

Þetta er þó ekki eini rafræni vettvangurinn sem er starfandi fyrir úrskurðarnefndir heldur hefur t.d. Neytendastofa í tæp 10 ár starfrækt rafræna málsmeðferð vegna ágreiningsmála hjá kærunefnd lausafjár – og þjónustukaupa. Vegna þeirrar góðu reynslu og í ljósi aðdraganda að innleiðingu ADR og ODR reglna ESB þá hefur stofnunin undirbúið og gert tilbúna til gangsetningar fullkomna rafræna málsmeðferðargátt þar sem allir úrskurðaraðilar á Íslandi gætu haft umsýslu sinna mála. Meginatriði er að uppfylla skyldur Íslands til að hafa slíka þjónustu á boðstólum og hefur Neytendastofa þegar kynnt þetta fyrir allmörgum úrskurðaraðilum hér á landi. Ein miðlæg gátt fyrir alla aðila er hagkvæm og skynsamleg lausn varðandi skyldur aðila á markaði og starfandi úrskurðaraðila til að tryggja framvegis slíka rafræna málsmeðferð við lausn deilumála. Auk þess er mikilvægt í samræmi við nútímakröfur á sviði neytendaverndar að hafa einn vefaðgang fyrir neytendur. Framangreind skylda kemur einnig óbeint fram í ákvæði 4 gr. frumvarpsdraganna sbr. þar er tekið fram að seljendum beri skylda til vísa á vefsetrum sínum til rafrænnar málsmeðferðargáttar eins og reglur ESB kveða á um.

Mikilvægt er því að mati Neytendastofu að skoða þessa skilgreiningu í ljósi framangreindra atriða og endanlegs texta frumvarpsins og greina á milli innlendarar málsmeðferðargáttar annars vegar og svo hinnar samevrópsku ODR gáttar hins vegar.

Neytendastofa leggur til að í stað núverandi skilgreiningar komi t.d. tvær eftirfarandi skilgreiningar sem er svo aftur nauðsynlegt eftir atvikum að nota í seinni ákvæðum frumvarpsins, sbr. athugasemdir síðar:

„Rafræn vefgátt“ er rafræn umsýslugátt fyrir úrskurðaraðila sem stofnettir eru og starfa hér á landi til málsmeðferar um lausn á deilumálum milli neytenda og seljenda á vörum og þjónustu.

„Rafræni ODR vettvangurinn“ er rafrænn vettvangur Evrópusambandsins til lausnar deilumálum á Netinu sem starfar samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 524/2013 frá 21. maí 2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004 og tilskipun 2009/22/EB.

Um 5. gr. frumvarpsins:

- a. Heiti greinarinnar: Upplýsingar um rafræna vefgátt.

b. Í stað orðanna „rafænn vettvangur“ í 5. gr. komi orðin „rafræn vefgátt“.

c. Við 5. gr. bætist ný málsgrein þannig:

Við gerð sölu – og þjónustusamninga yfir landamæri er auk þess skylt að hafa rafrænan tengil á rafræna ODR vettvanginn.

Um 6. gr. frumvarpsins:

Ákvæði þessarar greinar er ætlað að setja nánari skilyrði um með hvaða hætti úrskurðaraðilar fái viðurkenningu í samræmi við reglur ESB. Í norsku lögunum um sama efni er beinlínis vísað til þess að eingöngu aðilar sem uppfylla kröfur sem gerðar eru í tilskipun 2013/11/ESB, um lausn deilumála neytenda utan dómsmála geti fengið viðurkenningu. Ljóst er að í innleiðingarfrumvarpi því sem hér liggur fyrir er ekki unnt að taka inn öll þau ákvæði og skilyrði sem aðilar þurfa að uppfylla til að hljóta viðurkenningu. Af þeirri ástæðu telur Neytendastofa rétt að í frumvarpinu verði farin sama leið og gert er í Noregi og sett inn í ákvæðið bein tilvísun til tilskipunarinnar og þeirra nánari skilyrða sem þar er að finna.

1. mgr. 6. gr. frumvarpsins:

Við ákvæðið bætast orðin“ ákvæði sem kveðið er á um í tilskipun 2013/11/ESB“ og ákvæðið hljóði þá þannig:

Ráðherra getur viðurkennt úrskurðaraðila samkvæmt umsókn uppfylli hann ákvæði sem kveðið er á um í tilskipun 2013/11/ESB, laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim.

2. mgr. 6 gr. frumvarpsins:

Í 2. mgr. virðist sem að vísað sé til Samtaka atvinnulífsins sem eru hagsmunasamtök nánar tiltekinna atvinnugreina sem vissulega spannar fjölbreytt og víðtækt svið við gerð sölu- og þjónustusamninga við neytendur hér á landi. Það er óljóst að mati Neytendastofu hvort að öll hagsmunasamtök aðila í atvinnulífi sem falla undir skyldur frumvarpsins séu aðilar að þeim sérgreindu samtökum. Neytendastofa telur því heppilegra að umorða þetta og hafa almennari tilvísun. Jafnframt er mikilvægt að þegar að úrskurðaraðili er stofnsettur og viðurkenndur að verksvið sé eins skýrt afmarkað og unnt er. Auk þess hefur framkvæmdastjórn ESB tekið fram að eigi t.d. aðili sem stundar viðskipti við neytenda á ákveðnu sviði, t.d. ferðaðþjónustuaðili sem selur neytanda ferð sem fer úrskeiðis ekki aðild að heildarsamtökum á viðkomandi sviði, t.d. SAF þá væri heimilt fyrir þann úrskurðaraðila að taka málið engu að síður til meðferðar. Það yrði gert gegn því að viðkomandi ferðaðþjónustuaðili greiði fullt málsmæðferðargjald sem e.t.v aðilar að samtökunum þurfa ekki að greiða þar sem þeir eru aðilar og taka þátt í rekstri þess með aðild sinni. Það er afar mikilvægt fyrir atvinnugreinar að tekið sé á málum sem þær varða og hvorki aðilar sem eru með kennitölufلاك eða koma sér undan aðild að samtökum sem vilja tryggja lausn deilumála með stofnsetningu úrskurðaraðila fyrir greinina komist ekki undan slíkri málsmæðferð með því að gerast ekki aðili að viðeigandi hagsmunasamtökum atvinnustéttarinnar.

Með hliðsjón af framansögðu leggur því Neytendastofa til að 2. mgr. 6. gr. orðist svo:

Úrskurðaraðili skal starfa á tilteknu og skýrt afmörkuðu sviði viðskipta og skal til hans stofnað með lögum eða samkomulagi hlutaðeigandi atvinnugreinar eða samtaka þeirra og neytenda.

Nýjar málsgreinar bætist við 6. gr: