



Reykjavík, 12.08.2019
Tilv. 2019/0561 - 0.3.01
SGI

Efni: Umsögn Neytendastofu - Drög að frumvarpi til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

Neytendastofa vísar til máls nr. S-189/2019 í samráðsgátt, frumvarp til laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Í samráðsgátt er markmið sameiningarinnar ágætlega skýrt þ.e. að sameina tvær stofnanir sem hafa „húsnæðismál“ að meginmarkmiði. Í því felst að tryggja stöðugleika á húsnæðismarkaði, aðgengi að húsnæði á viðráðanlegu verði og að mannvirki séu heilsusamleg og við hönnun sé horft til umhverfis og öryggis varðandi hönnun og aðgengi.

Neytendastofa vill benda á að húsnæðismarkaður er mikilvægur markaður fyrir neytendur og því getur styrking stjórnsýslu og eftirlits á þeim markaði verið mikilvægt skref til að tryggja betur réttindi neytenda til framtíðar á þeim markaði.

Neytendastofa er sérhæfð stofnun sem fer með markaðseftirlit með viðskiptum fyrirtækja við neytendur á sviði öryggi vöru. Allar neytendavörur skulu vera öruggar og stjórnvöldum ber að hafa eftirlit með því að þær uppfylli almennar og sértaekar kröfur í lögum, reglugerðum eða reglum sem innleiða hlutaðeigandi sértiskipanir sem gilda um vörur á innri markaði ESB. Um allar almennar vörur sem ekki falla undir sérlög eða tilskipanir gilda lög nr. 134/1995, um öryggi vöru og opinbert markaðseftirlit. Neytendastofa hefur auk þess eftirlit með fjölmörgum vörum sem falla undir ýmiskonar sérreglur og sértiskipanir, s.s. persónuhlífum fyrir neytendur til sölu á almennum markaði (en Vinnueftirlit fer með eftirlit með persónuhlífum á vinnustöðum), sbr. reglugerð ESB 2016/425, mælitækjum sem falla undir tilskipun 2014/32/ESB, leikföngum, sbr. tilskipun 48/2009/ESB, flugeldum, sbr. tilskipun 2013/29/ESB, rafrettum sbr. lög nr. 87/2019, eðalmálum, sbr. lög nr. 77/2002 og ábyrgð og umsjón með innköllun bifreiða, o.m.fl.

Í kjarnastarfsemi Neytendastofu felst því markaðseftirlit með vörum. Í markaðseftirliti felst að stofnunin framfylgir þeirri skyldu íslenskra stjórnavalda skv. EES-samningi að kanna hvort þær uppfylli ávallt viðeigandi kröfur, s.s. með eftirfylgni ábendinga sem berast til dæmis í gegnum RAPEX tilkynningakerfi ESB um hættulegar vörur á markaði eða skv. innlendum ábendingum. Í öllum EES-ríkjum er framangreint eftirlit á höndum opinberra stofnana og starfsmanna þeirra sem auk þess starfa sameiginlega að eftirliti á markaðnum í gegnum samstarfsnet stjórnavalda sem fara með eftirlitá EES-svæðinu. Markaðseftirlit með vörum er því ekki falið utanaðkomandi aðilum, s.s. faggiltum skoðunarstofum en þegar stjórnvöld taka vörusýni og senda til prófunar til að kanna hvort vara í reynd stenst gildandi kröfur í lögum og stöðlum þá eru slík vörusýni nær undantekningarlauast send til prófunarstofa sem hafa

hlotið faggildingu til prófunar á vörum.

Markaðseftirlit og skoðun vöru á markaði þarfust ekki faggildingar eins og sést af áratuga reynslu hjá Neytendastofu sem og öðrum stjórnvöldum á EES-svæðinu sem fara með eftirlit með vörum. Skoðun er gerð á grundvelli ítarlegra skoðunarleiðbeininga og þekkingu starfsmanna á sértækum kröfum sem gilda um vöru sem tekin er til skoðunar hverju sinni. Aðeins í þeim tilvikum þar sem um er að ræða staðlaðar fjöldaskoðanir, t.d. bifreiðaskoðanir þar sem eftirlitsskyldum aðilum er gert að greiða fyrir sérhverja skoðun getur verið hagkvæmt að fela einkaaðilum slík verkefni. Það á þó ekki við almennt markaðseftirlit stjórnvalda með vörum sem fram fer á grundvelli sértekna, s.s. gjalds sem lögð eru á rafföng við innflutning eða almennum skatttekjum úr ríkissjóði. Í þeim tilvikum eykst frekar kostnaður við markaðseftirlit þar sem að greiða þarf skoðunarstofunni fyrir öll viðvik s.s. könnun á ástandi CE-merkinga í verslunum eða orkumerkinga þegar það á við skv. tímagaldi sem gildir um slíka tæknilega þjónustu á einkamarkaði. Greiða þarf einnig fyrir skýrslugerð, fundi með stjórnvaldinu til að yfirfara gögn og skoðunarleiðbeiningar, beiðni um að sækja vörusýni eða afla gagna um vörur sem stjórnvaldið telur nauðsynlegt að kanna hverju sinni.

Öllum framangreindum verkefnum sinna almennt sérhæfdir skoðunarmenn hjá stjórnvöldum á EES-svæðinu sem jafnframt taka þátt í sérhæfðum samstarfsnefndum á vegum ESB (s.s. AdCo-nefndir, o.fl.) þar sem fram fara m.a.umræður og samvinna um túlkun og framkvæmd sértílskipana sem gilda um vörur; ákværðanir eru teknar um sameignileg átaksverkefni á sviði markaðseftirlits á innri markaðnum (EES markaðnum), o.s.frv. Stjórnvaldið þarf að gera ítarlega skoðunarhandbók og leiðbeiningar sem byggja á sérþekkingu þess á gildandi reglum, s.s. lögum, reglugerðum, stöðlum og tilskipunum, sem skoðunarmenn starfa eftir. Með þátttöku starfsmanna stjórnvalda í samráðsnefndum á vegum ESB eru tengdir saman sérfræðingar frá öllum hinum sérhæfðu stjórnvöldum sem fara með markaðseftirlit á viðkomandi vöru. Í þeim samstarfsnefndum eru auk þess undirbúin sérstök skoðunarverkefni þar sem aflað er sýna og þau send til prófunar sem og gátlistar vegna skoðunar á vörum. Uppfylli sýnin ekki kröfur er það í verkahring viðkomandi landsstjórnvalds að tryggja að varan sé tekin af markaði og setja sölubann.

Staða faggildingarstofunnar á Íslandi er jafnframt veik en faggildingarstofa þarf að uppfylla almennar kröfur, sbr. reglugerð nr. 566/2013, sem innleiðir ákvæði reglugerðar ESB nr. 765/2008 um kröfur varðandi faggildingu. Á Íslandi er staðan þannig að faggildingarstofa Hugverkastofunnar hefur ekki uppfyllt ákvæði 10. gr. reglugerðar nr. 765/2008/ESB um jafningjamat en sú úttekt skal veita fullnægjandi vissu hvort faggilding í hverju aðildarríki fyrir sig uppfylli kröfur sem til hennar eru gerðar, sbr. 8. gr. reglugerðar 765/2008/ESB.

Sem fyrr segir er almennt ekki stuðst við faggiltar skoðunarstofur við markaðseftirlit með vörum á EES markaðnum í verslunum og hjá innflytjendum eða birgjum.

Faggiltar samræmismatsstofur meta oft hins vegar samræmi vöru þegar þess gerist þörf, s.s. þegar vöru þarf að setja saman (t.d. lyftur) eða stilla á notkunarstað (s.s. verslunarvogir á sölukössum). Almennt eru slík verkefni oft í höndum einkaaðila svo framarlega sem nægilegur markaður er til staðar fyrir slík verkefni en þó einnig hjá stjórnvöldum í smærri ríkjum, t.d. í Noregi varðandi samræmismat á vogum svo dæmi sé nefnt. Mikilvægt er að slíkri starfsemi sé ekki blandað saman við almennt markaðseftirlit sem stjórnvöldum á EES svæðinu er skylt að starfrækja og taka þátt í samstarfsnefndum stjórnvalda sem hafa að markmiði að tryggja öryggi neytenda og vikið var að hér að framan.

Öll framangreind verkefni eru unnin á grundvelli ítarlegra skoðunarleiðbeininga hjá stjórnvaldinu og afhending skoðunarverkefna til faggiltrar skoðunarstofu er aðeins til þess

fallin að valda aukakostnaði og fyrirhöfn að óþörfu. Öllum eftirlitsstjórnvöldum ber samkvæmt stjórnsýslulögum að tryggja að öll málsméðferð við skoðun á vörum sé í samræmi við góða stjórnsýsluhætti og grunnreglur stjórnsýsluréttarins, s.s. andmælarétt, meðalhófsreglur, o.s.frv. Neytendastofa hefur um árabil framkvæmt slíkt eftirlit og eftirlitsskyldir aðilar njóta réttaröryggis í skjóli stjórnsýslulaga auk þess sem tryggt er að skoðanir séu gerðar á faglegum grundvelli og í samræmi við sameiginlegar skoðunarreglur á EES-svæðinu eftir því sem við getur átt.

Það er því bæði kostnaðarsamt og einnig óhagkvæmt fyrir stjórnvöld að fela einkaaðilum slíkar skoðanir og sem fyrr segir ekki leið sem almennt er notuð er á vegum stjórnvalda á sviði vöroruöryggis á EES svæðinu.

Um öryggi raffanga gilda sérreglur skv. tilskipun 2014/35/ESB um rafföng. Rafföng sem framleidd eru og sold til neytenda hér á landi falla undir framangreindar reglur og skulu vera CE-merkt. Algengast er að rafföng til neytenda séu sold í almennum verslunum samhliða öðrum CE-merktum vörum sem falla undir markaðseftirlit Neytendastofu. Neytendastofa hefur einnig eftirlit með viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins s.s. verðmerkingum o.fl. sbr. lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Verslanir og fyrtækni sem selja vörur og þjónustu til neytenda er því helsti markhópur í eftirliti Neytendastofu og vandséð hvernig að hin nýja stofnun á sviði húsnæðismála geti sinnt þeim markhópi með sama hætti eða tryggt fullnaegjandi eftirlit með öryggi neytenda varðandi raftæki eða sinnt eftirliti með orkumerkingum heimilistækja. Með því að dreifa eftirliti með öryggi og CE-merkingum milli stjórnsýlsutofnana eykst einnig hætta á ósamræmi í framkvæmd markaðseftirlits gagnvart verslunum og öðrum eftirlitsskyldum aðilum, s.s. innflytjendum, o.fl.

Neytendastofa telur því að það sé augljós samlegð í að fela stofnuninni eftirlit með raftækjum sem eru sold til neytenda. Það veldur auknum stjórnsýsluflækjum þegar að vara fellur undir fleiri en eitt stjórnvald eins og nú háttar um þessi atriði. Neytendastofa tók til að mynda þátt í sameiginlegu verkefni á vegum ESB, OECD og neytendastjórnvalda í USA s.l. haust þar sem m.a. voru tekin vörusýni af jólaseríum sem seldar voru og markaðssettar hér á landi og þau send til erlendrar prófunarstofu til að staðreyna hvort þær uppfylltu gildandi kröfur. Niðurstaða prófunarstofunnar og mat hennar skv. prófunarskýrslum var að innkalla ætti fjórar vörutegundir og var sú niðurstaða send MVS til úrlausnar. Samkvæmt upplýsingum Neytendastofu þá taldi MVS ekki þörf á frekari aðgerðum þrátt fyrir að faggilt prófun á öryggi framangreindrar vörur benti til annars. Neytendastofa telur að slík dæmi sýni að neytendavernd geti verið í lágum forgangi þegar að hún er falin stjórnsýslustofnunum sem hafa á hendi aðra meginstarfsemi s.s. almennt öryggi mannvirkja, raforkuvirkja, raflagna í mannvirkjum og almennar brunavarnir þeim tengdum.

Neytendastofa hefur áður bent á framangreind atriði í sambandi við tilfærslur á eftirliti með öryggi raffanga, sbr. m.a. umsagnir stofnunarinnar til Alþingis, dags. 11. apríl 2008 v. 375. mál; 8. nóvember 2010 v. 78. mál; minnisblað dags. 2. desember 2010 v. 78. mál; er varða eftirlit raffanga sem og umsagnir stofnunarinnar, dags. 2. apríl 2014 v. 98. og 99. mál vegna eftirlits í verslunum hvort að merkingar um orkunýtni raftækja séu sýnileg neytendum eins og skylt er skv. umræddum lögum. Það er því tímabært að mati Neytendastofu að taka til gagngerrar endurskoðunar fyrirkomulag á eftirliti með raftækjum sem eru boðin fram á neytendamarkaði sem og reglur varðandi orkumerkingar þar sem skilvirkni í eftirliti og virk neytendavernd er höfð að leiðarljósi.

Neytendastofa hvetur ráðuneytið til að kynna sér nánar framangreind atriði varðandi

hagkvæmni og skilvirkni í markaðseftirliti með vörum sem eiga ekkert skyld við meginmarkið og kjarnstarfsemi hinnar nýju og sameinuðu stofnunar.

Mikilvægt er það meginmarkmið frumvarpsins að tryggja stöðugleika á húsnæðismarkaði og sameina þannig tvær stofnanir sem hafa „húsnæðismál“ að meginverkefni. Það er til þess fallið að styrkja stjórnsýslu og eftirlit á húsnæðismarkaði fyrir neytendur. Framlagning frumvarps sem miðar að framangreindu markmiði er því mikilvægt skref til að tryggja betur réttindi neytenda til framtíðar á þeim markaði. Samtímis skiptir máli að ekki sé blandað þar inn stjórnsýsluverkefnum sem telja verður að séu óskyld slíkri kjarnastarfsemi slíkrar stofnunar.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu

Tryggvi Axelsson
Forstjóri

Svava G. Ingimundardóttir
Lögfræðingur