|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um lausn ágreinings í neytendaviðskiptum utan dómstóla. |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 5. desember 2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Með frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/11/ESB frá 21. maí 2013 um lausn deilumála neytenda utan dómstóla og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004 og tilskipun 2009/22/EB (ADR-tilskipunin).  Markmið ADR-tilskipunarinnar er í meginatriðum að stuðla að vel starfandi innri markaði og að tryggja öfluga neytendavernd með því að tryggja aðgang neytenda að málsmeðferð til lausnar deilumála utan dómstóla þvert á landamæri. Tilskipunin setur samræmdar gæðakröfur til úrskurðaraðila sem annast úrlausn deilumála utan dómstóla í því skyni að tryggja gæði, skilvirkni, gagnsæi og sanngirni í málsmeðferð. Samkvæmt rannsókn framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins getur mismunandi framboð á leiðum til lausnar deilumála utan dómstóla og mismunandi gæði slíkra leiða virkað sem hindrun fyrir viðskipti á milli landa. Úrræði utan dómstóla stuðli almennt að auknu trausti neytenda.  Með frumvarpinu er í öðru lagi lagt til að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins 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, og gerðum settum á grundvelli ADR-tilskipunarinnar (ODR-reglugerðin).  ODR-reglugerðin fylgir með ADR-tilskipuninni. Markmið ODR-reglugerðarinnar er að koma á fót rafrænum vettvangi á netinu til lausnar deilumála neytenda utan dómstóla yfir landamæri. Tilgangurinn er að gera neytendum auðveldara að koma á framfæri kvörtunum yfir landamæri á EES svæðinu vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Neytendur eiga þannig að geta notað rafræna vettvanginn til þess að fá aðgang að úrskurðaraðilum utan dómstóla.  Með frumvarpinu er í þriðja og síðasta lagi lagt til að komið verði á fót svonefndri kærunefnd vöru- og þjónustukaupa. ADR-tilskipunin kveður á um að aðildarríki þurfi að tryggja að svonefndur viðbótarúrskurðaraðili sé til staðar sem fari með deilumál sem enginn tiltekinn úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla sé til þess bær að sinna. Með viðbótarúrskurðaraðilanum er ætlunin að vernda neytendur og seljendur með því að koma í veg fyrir mögulegar gloppur í aðgangi að úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla. Í frumvarpinu er lagt til að úrskurðaraðili sem nú þegar er til staðar hér á landi, þ.e. kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa taki við hlutverki viðbótarúrskurðaraðilans. Í samræmi við það er lagt til að lögsaga nefndarinnar verði útvíkkuð þannig að hún geti tekið fleiri ágreiningsefni á sviði neytendaréttar til úrlausnar og að nafni hennar verði breytt í kærunefnd vöru- og þjónustukaupa.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Í frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót viðurkenningarferli fyrir einkarekna úrskurðaraðila. Einkareknir úrskurðaraðilar geta þannig með umsókn til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins fengið viðurkenningu á því að þeir uppfylli gæðakröfur ADR-tilskipunarinnar. Lögbundnir úrskurðaraðilar verða hins vegar sjálfkrafa samþykktir með samkomulagi viðkomandi ráðherra. Þá er lagt til að unnt verði að afturkalla viðurkenningu uppfylli úrskurðaraðili ekki lengur ákvæði frumvarpsins.  Viðurkenndir úrskurðaraðilar geta skipulagt málsmeðferð sína í samþykktum og tekið kvartanir til meðferðar á grundvelli þeirra. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að ef ágreiningur heyrir undir viðurkenndan úrskurðaraðila þá taki kærunefnd vöru- og þjónustukaupa málið ekki til meðferðar. Nokkrar fyrirmyndir eru nú þegar að einkareknum úrskurðaraðilum hér á landi. Flestir þeirra eru stofnaðir með samkomulagi milli samtaka neytanda og samtaka ýmissa geira atvinnulífs.  Í frumvarpinu er lagt til að viðurkenndir úrskurðaraðilar verði tilkynntir og skráðir. Í frumvarpinu er einnig lögð skylda á viðurkennda úrskurðaraðila til að veita upplýsingar um starfsemina til neytenda og hafa vefsvæði fyrir starfsemina. Með frumvarpinu eru viðurkenndum úrskurðaraðilum einnig veittar lágmarksheimildir til þess að skipuleggja málshraða og vísa frá erindum.  Í frumvarpinu er lagt til að ODR-reglugerðin verði innleidd með tilvísunaraðferð og reglugerðarheimild. ODR-reglugerðin krefst þess að íslenskir viðurkenndir úrskurðaraðilar tengist sameiginlegu vefkerfi á netinu sem gerir neytendum kleift að kvarta yfir landamæri á EES svæðinu.  Með frumvarpinu er lagt til að kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa taki við hlutverki viðbótarúrskurðaraðila samkvæmt ADR-tilskipuninni og að nafni nefndarinnar verði breytt í kærunefnd vöru- og þjónustukaupa. Vegna þessa verður lögsaga nefndarinnar einnig útvíkkuð þannig að hún geti tekið til meðferðar ágreining í viðskiptum neytenda og fyrirtækja þar sem enginn viðurkenndur úrskurðaraðili er bær til að taka málið til úrlausnar.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Kærunefnd lausafjár og þjónustukaupa starfar á grundvelli gildandi sérlaga á sviði kröfuréttar, þ.e. laga um lausafjárkaup nr. 50/2000, laga um neytendakaup nr. 48/2003 og laga um þjónustukaup nr. 42/2000. Kærunefndin tekur einungis til meðferðar ágreining á sviði ofangreindra laga og vísar nefndin flestum kvörtunum frá efnismeðferð.  Neytendur hafa auk þess aðgang að nokkrum úrskurðaraðilum, bæði opinberum og einkareknum vegna einkaréttarlegs ágreinings á sviði neytendaviðskipta. Sem dæmi um opinbera og einkarekna úrskurðarnefnd má nefna úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki og úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Samtaka ferðaþjónustunnar. Fleiri nefndir, opinberar og einkareknar, eru til staðar á afmörkuðum sviðum neytendaviðskipta.  Þegar ofangreindum úrskurðaraðilum sleppir eru ekki önnur úrræði í boði fyrir neytendur en dómstólar. Stór hluti einkaréttarlegs ágreinings sem neytendur eiga við fyrirtæki hér á landi á sér því engan vettvang þar sem unnt er að leiða ágreining til lykta. Sem dæmi má nefna ágreining vegna samninga á sviði fjarskiptaþjónustu, leigu á bifreiðum, gistingu, skemmtanaþjónustu og ýmis konar sérfræðiþjónustu.  Samkvæmt ADR tilskipuninni verður að vera til staðar viðbótarúrskurðaraðili sem fer með deilumál sem enginn tiltekinn úrskurðaraðili utan dómstóla er til þess bær að sinna. Ljóst er því að koma þarf á fót viðbótarúrskurðaraðila hér á landi sem fjallað getur um annan ágreining en þann sem fyrirliggjandi úrskurðaraðilar eru bærir til að fjalla um.  ADR-tilskipunin og ODR-reglugerðin voru teknar upp í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 194/2016 frá 23. september 2016. Þann 21. febrúar 2018 gaf Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) út rökstutt álit þar sem gerðirnar höfðu þá ekki verið innleiddar í íslenskan rétt. Þann 9. nóvember 2018 höfðaði ESA mál gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum. Í stefnunni óskar ESA eftir yfirlýsingu EFTA-dómstólsins um að Ísland hafi ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt ADR-tilskipuninni. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Frumvarpið er í samræmi við stefnu á sviði neytendamála.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Bætt neytendavernd vegna einkaréttarlegs ágreinings neytenda við fyrirtæki. Innleiðing EES gerða á sviði neytendamála. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Ísland uppfyllir ekki skuldbindingar samkvæmt EES samningnum. Neytendavernd vegna einkaréttarlegs neytenda við fyrirtæki yrði með óbreyttu sniði.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Önnur úrræði ekki til staðar.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Aðrar leiðir við lagasetningu ekki færar**.** Útfærsluatriði hvaða ákvæði eiga heima í reglugerð og hver ekki. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Efnisákvæði frumvarpsins lúta að því að gæða- og viðurkenningarkerfi ADR-tilskipunarinnar verði leidd í lög og að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hafi leyfisveitingarvald og eftirlit með því að viðurkenndir úrskurðaraðilar uppfylli kröfur laganna. Kröfur til viðurkenndra úrskurðaraðila svo sem um málsmeðferð, sérþekkingu, sjálfstæði, óhlutdrægni, gagnsæi, skilvirkni og sanngirni verði útfærðar nánar í reglugerð sem ráðherra setur.  Efnisákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir að kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa taki við hlutverki viðbótarúrskurðaraðila og að lögsaga nefndarinnar verði víkkuð út til þess að hún geti fjallað um annan ágreining á sviði neytendaviðskipta en þann sem fyrirliggjandi úrskurðaraðilar eru bærir til að fjalla um. Kærunefndin er þannig einungis ætluð sem úrræði neytenda vegna viðskipta við atvinnurekendur og ekki er fyrirhugað að nefndin geti tekið til meðferðar ágreining tveggja fyrirtækja eða tveggja neytenda.  Í frumvarpinu er lagt til að ODR-reglugerðin verði innleidd með tilvísunaraðferð og með reglugerðarheimild. ODR-reglugerðin krefst þess að íslenskir viðurkenndir úrskurðaraðilar tengist sameiginlegu vefkerfi á netinu sem gerir neytendum kleift að kvarta yfir landamæri á EES svæðinu. Koma þarf á fót og viðhalda vefkerfi sem tengist hinu sameiginlega kerfi.  Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa verði ekki lengur bundin við tiltekin sérlög á sviði kröfuréttar. Þannig er ráðgert að nefndin geti tekið til efnismeðferðar allan einkaréttarlegan ágreining neytenda við fyrirtæki sem ekki heyrir efnislega undir viðurkenndan úrskurðaraðila.  Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að núgildandi kerfi um lausn ágreinings í neytendaviðskiptum utan dómstóla verði gert skilvirkara. Frumvarpið gerir þannig ráð fyrir að úrskurðir kærunefndar vöru- og þjónustukaupa verði aðfararhæfir ef aðilar máls höfða ekki mál fyrir dómi um sakarefni þess innan þrjátíu daga frá því úrskurður er kveðinn upp. Til þess að tryggja litis pendens áhrif er einnig lagt til að á meðan mál er til meðferðar hjá kærunefnd neytenda geti aðilar máls ekki höfðað mál um sakarefni þess fyrir dómi. Ákvæðin eru að norrænni fyrirmynd.  Nokkrar ástæður eru fyrir því að þessi leið er valin. Einkaréttarlegur ágreiningur á sviði neytendaréttar er algengur en óalgengt er að hann sé til lykta leiddur. Hagsmunir í hverju og einu máli eru sjaldnast það verulegir að þeir beri málshöfðun. Því fylgir jafnframt töluvert óhagræði og krefst sérþekkingar að höfða mál. Engin smámálameðferð er heldur í boði fyrir neytendur hjá dómstólum.  Í dag eru álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa ekki bindandi fyrir aðila máls og fylgni fyrirtækja við álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa er nokkuð lægri en við úrskurði samsvarandi úrskurðarnefnda neytenda á Norðurlöndunum. Ef fyrirtæki fara ekki eftir niðurstöðum álita kærunefndarinnar kann það að vera til þess fallið að skapa vantraust á úrræðinu og í neytendaviðskiptum almennt. Í ADR tilskipuninni er gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi bindandi úrlausna, sbr. aðfararorð tilskipunarinnar nr. 20, 43, 45 og 49. Í tilskipuninni er áhersla lögð á að bindandi niðurstöður slíkra nefnda hamli hvorki seljendum né neytendum að leita til dómstóla. Þar sem fyrirtækjum er veitt tækifæri til þess að bregðast við úrskurðum kærunefndarinnar með málshöfðun er aðgengi að dómstólum ekki takmarkað.  Gera má ráð fyrir að málafjöldi kærunefndarinnar muni aukast frá því sem er í dag. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir tveimur úrræðum til þess að stemma stigu við hinum fyrirséða málafjölda. Þannig er í fyrsta lagi gert ráð fyrir reglugerðarheimild til þess að krefjast málskostnaðargjalds af hendi neytenda og fyrirtækja sem tapa máli vegna málsmeðferðar nefndarinnar. Þá er gert ráð fyrir reglugerðarheimild til þess að vísa frá kvörtunum þar sem virði krafna sé undir fyrir fram skilgreindum fjárhæðarmörkum.  Markmið frumvarpsins er aukinheldur að stuðla að því með réttum hvötum að stofnaðir verði fleiri einkareknir úrskurðaraðilar á markaði. Þannig er tryggt að leyst sé úr einkaréttarlegum ágreiningi á faglegan hátt þar sem sérþekking er fyrir hendi. Einkareknir úrskurðaraðilar sem hljóta viðurkenningu samkvæmt lögunum sleppa með þeim hætti undan lögsögu kærunefndar vöru- og þjónustukaupa.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Fella þarf úr gildi reglugerð um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa nr. 766/2006.  Fella þarf úr gildi ákvæði 63. gr. laga um neytendakaup nr. 48/2003, ákvæði 40. gr. laga um þjónustukaup nr. 42/2000 og 99. gr. laga um lausafjárkaup nr. 50/2000. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Frumvarpið felur í sér upptöku á efnisákvæðum ADR-tilskipunarinnar og ODR-reglugerðarinnar. Við innleiðingu tilskipunarinnar reynir ekki sérstaklega á alþjóðlegar skuldbindingar að öðru leyti en að tilskipunin er tilkomin vegna EES-samningsins. Aðgengi að dómstólum er ekki takmarkað, sbr. 70. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Ísland. Íslenskir neytendur. Samtök á vegum neytenda og samtök á vegum atvinnulífs.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Óformlegt samráð haft um frumvarpsdrög á fyrri stigum við Neytendastofu, Neytendasamtökin og kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa.   1. **Fyrirhugað samráð**   Fyrirhugað er hefðbundið samráð við helstu hagsmunaaðila á Samráðsgáttinni. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Nái áformin fram að ganga felur það í sér mögulegar tekjur í ríkissjóð sem velta munu á málafjölda og málsmeðferðargjöldum. Ef fjöldi nefndarálita á ári yrði sambærilegur og meðalfjöldi nefndarálita á síðustu átta árum myndi málsmeðferðargjald, eins og lagt er til í frumvarpinu, auka tekjur ríkissjóðs um u.þ.b. 900.000 kr. Alls er þó óvíst hver þróun á málafjölda verður með rýmkraðri lögsögu nefndarinnar og talið er líklegra að málum muni fjölga hjá nefndinni en ella.  Nái áformin fram að ganga felur það einnig í sér aukin útgjöld á málaflokki 16.1, u.þ.b. 4 milljónir kr., vegna aukins launakostnaðar starfsmanns og kostnaðar vegna uppfærðs tölvukerfis, sem tekið verður tillit til við vinnu ráðuneytis vegna fjármálaáætlunar 2020-2024. Annað hvort verður útgjaldaramminn stækkaður eða forgangsraðað verður innan núgildandi ramma málaflokks. Að því gefnu að áform gangi eftir er talið að heildarfjárhagsáhrif á afkomu ríkissjóðs verði lítil við samþykkt frumvarps. Gert er ráð fyrir að fjárhagsáhrif á ríkissjóð verði endurskoðuð fyrir fjármálaáætlun 2022. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Nei.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Gert er ráð fyrir sex mánaða undirbúningstíma. Þannig er ráðgert að ef frumvarpið verður samþykkt taki það gildi sem lög 1. janúar 2020. Tvær meginástæður eru fyrir þessu. Í fyrsta lagi þarf að tengja vefgátt og málaskrá við sameiginlegt kerfi Evrópusambandsins og ráða starfsfólk. Í öðru lagi þurfa einkareknir úrskurðaraðilar á markaði nægilegan tíma til að sækja um og hljóta viðurkenningu áður en lögin taka gildi. Gert er ráð fyrir að hið síðarnefnda verði útfært í bráðabirgðaákvæði laganna.  Verði frumvarp samþykkt mun eftirlit með ákvæðum um upplýsingaskyldu viðurkenndra úrskurðaraðila falla undir starfsskyldur starfsmanns kærunefndar vöru- og þjónustukaupa. Einnig er ráðgert að starfsmaðurinn taki við hlutverki móttökuritara nefndarinnar, núverandi verkefnum kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa og hinni fyrirséðu fjölgun mála hjá nefndinni sem fylgir útvíkkaðri lögsögu. Framangreindu fylgir aukið álag á starfsmann auk þess sem umfjöllun nefndarinnar á fleiri málefnasviðum en nú er krefst sérþekkingar og aukinnar viðveru starfsmanns. Vegna þessa er gert ráð fyrir að verkefni framangreinds starfsmanns nefndarinnar muni aukast en árin 2017 og 2018 vann hann að meðaltali um 60-70 tíma.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Fjármögnun, skipulagning starfs, uppsetning vefgáttar og málaskrár, ráðning starfsmanns/starfsmanna.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**   Kærunefndin starfi á skilvirkan og skjótvirkan hátt í samræmi við ákvæði laga og reglugerðar. Tölvukerfi, vefgátt og málaskrá tengist sameiginlegu kerfi Evrópusambandsins.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Gert er ráð fyrir endurskoðun og árangursmati að liðnum tveimur árum frá því að lögin taka gildi**.** |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |