149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um úrskurðarnefndir á sviði neytendamála

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

I. kafli

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að setja umgjörð um lausn deilumála utan dómstóla vegna neytendaviðskipta og að tryggja neytendum aðgang að skilvirkri og faglegri málsmeðferð við lausn ágreinings við seljendur.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til ágreinings vegna samninga sem neytendur gera við seljendur um kaup á vöru eða þjónustu.

Lög þessi gilda ekki um:

1. heilbrigðisþjónustu,
2. opinbera þjónustu á stigi framhaldsmenntunar eða æðri menntunar,
3. þjónustu í almannaþágu sem er ekki af efnahagslegum toga,
4. fasteignakaup, eða
5. ágreining sem er til meðferðar hjá dómstólum eða dómur hefur gengið um.

3. gr.

Skilgreiningar

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

1. *Neytandi* er einstaklingur sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni.
2. *Seljandi* er einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem koma fram í atvinnuskyni og gera samninga við neytendur, svo og hver sá sem í atvinnuskyni kemur fram í umboði eða fyrir hönd seljanda.
3. *Sölusamningur* er samningur seljanda og neytanda um kaup á vöru gegn endurgjaldi, svo og hvers konar samningar sem varða bæði vörur og þjónustu.
4. *Þjónustusamningur* Aðrir samningar en sölusamningar, þar sem seljandi veitir neytanda þjónustu eða skuldbindur sig til þess og neytandinn greiðir eða skuldbindur sig til að greiða verð hennar.
5. *Úrskurðaraðili* er sérhver aðili sem lög þessi taka til og býður lausn deilumála með málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla.
6. *Lögbundinn úrskurðaraðili* er úrskurðaraðili sem starfar á grundvelli laga og fjallar um einkaréttarlegan ágreining.
7. *Viðurkenndur úrskurðaraðili* er úrskurðaraðili sem fjallar um einkaréttarlegan ágreining og hlotið hefur viðurkenningu samkvæmt lögum þessum.
8. *Tilkynntur úrskurðaraðili* er lögbundinn eða viðurkenndur úrskurðaraðili sem hefur verið skrásettur og tilkynntur í samræmi við 10. gr. laga þessara.
9. *Rafræni 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.

II. kafli

**Upplýsingagjöf til neytenda**

4. gr.

Upplýsingar um úrskurðaraðila

Seljendur skulu veita neytendum upplýsingar um úrskurðaraðila sem neytendur geta leitað til vegna ágreinings seljanda og neytanda. Upplýsingarnar skulu innihalda heimilisfang og vefsíðu úrskurðaraðilans og vera látnar í té á skýran, skiljanlegan og aðgengilegan hátt á vefsetri seljanda og í almennum samningsskilmálum seljanda ef við á.

Nú hafnar seljandi kröfum neytanda í heild eða hluta vegna samnings um kaup á vöru eða þjónustu og skal seljandi þá án tafar veita neytanda upplýsingar samkvæmt 1. mgr. með skriflegum hætti eða á öðrum varanlegum miðli.

Ráðherra, tilkynntir úrskurðaraðilar og umsjónaraðili evrópsku neytendaaðstoðarinnar á Íslandi skulu gera neytendum aðgengilega skrá yfir tilkynnta úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla á Evrópska efnahagssvæðinu.

5. gr.

Upplýsingar um rafræna vettvanginn

Seljendur og netmarkaðir sem gera sölu- eða þjónustusamninga á Netinu skulu hafa rafrænan tengil við rafræna vettvanginn ásamt tölvupóstfangi sínu á vefsetrum sínum. Tengillinn skal vera auðveldlega aðgengilegur fyrir neytendur. Seljendur sem gera sölu- eða þjónustusamninga á Netinu skulu upplýsa neytendur á vefsetrum sínum um að unnt sé að nota rafræna vettvanginn til að leysa úr deilumálum sínum.

Geri seljandi sölutilboð með tölvupósti skal hann innihalda rafrænan tengil við rafræna vettvanginn. Upplýsingarnar skulu einnig koma fram í almennum samningsskilmálum ef við á.

III. kafli

Viðurkenning úrskurðaraðila og upplýsingaskylda

6. gr.

Viðurkenndir úrskurðaraðilar

Ráðherra getur viðurkennt úrskurðaraðila samkvæmt umsókn uppfylli hann ákvæði laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim.

Úrskurðaraðili skal starfa á tilteknu sviði viðskipta og skal stofnað til hans með lögum eða samningi samtaka atvinnulífs og samtaka neytenda. Úrskurðaraðili skal hafa samþykktir um skipulag og málsmeðferð þar sem kveðið er á um sérþekkingu, sjálfstæði og óhlutdrægni í störfum úrskurðaraðilans auk ákvæða um kostnað og gjöld.

Ráðherra setur reglugerð um upplýsingar sem fylgja skulu umsókn um viðurkenningu og með hvaða hætti upplýsingarnar skuli veittar. Ráðherra setur reglugerð um kröfur til samþykkta úrskurðaraðila og um kröfur til sérþekkingar, sjálfstæðis, óhlutdrægni, gagnsæi, skilvirkni og sanngirni úrskurðaraðila. Ráðherra er heimilt að kveða á um í reglugerð að úrskurðaraðilar geti notað sáttamiðlun í málsmeðferð sinni.

7. gr.

Lögbundnir úrskurðaraðilar

Lögbundnum úrskurðaraðilum er ekki skylt að sækja um viðurkenningu ráðherra samkvæmt 6. gr. Ráðherra getur með samkomulagi við viðeigandi fagráðherra sett reglur um málsmeðferð slíkra úrskurðaraðila svo unnt sé að tilkynna þá samkvæmt 10. gr.

Ráðherra tilkynnir kærunefnd vöru- og þjónustukaupa samkvæmt 10. gr.

8. gr.

Afturköllun viðurkenningar

Ráðherra er heimilt að afturkalla viðurkenningu úrskurðaraðila sem ekki uppfyllir skilyrði laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim. Ákvörðun um afturköllun skal rökstudd og þriggja mánaða frestur veittur til úrbóta áður en ákvörðun er tekin.

Nú er viðurkenning afturkölluð og skal úrskurðaraðili tafarlaust tilkynna aðilum í málum sem til meðferðar eru hjá honum um áhrif þess á meðferð og úrlausn mála.

9. gr.

Upplýsingaskylda

Ráðherra getur krafið tilkynntan úrskurðaraðila um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru til að sinna eftirliti og öðrum skyldum ráðherra við framkvæmd laga þessara.

Ráðherra getur einnig lagt skyldu á tilkynnta úrskurðaraðila að upplýsa ráðherra reglulega um starfsemi sína, breytingar á starfseminni og önnur atriði sem skipta máli við framkvæmd laga þessara.

Upplýsingar og gögn samkvæmt 1. og 2. mgr. skulu afhent innan hæfilegs frests sem ráðherra setur. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um upplýsingagjöf tilkynntra úrskurðaraðila samkvæmt þessari grein.

Ráðherra skal stuðla að samvinnu og miðlun reynslu milli tilkynntra úrskurðaraðila.

10. gr.

Skrá yfir úrskurðaraðila

Ráðherra heldur skrá yfir viðurkennda úrskurðaraðila. Skráin og uppfærslur hennar skulu jafnóðum tilkynntar til Eftirlitsstofnunar EFTA. Ráðherra er með sama hætti heimilt að halda og tilkynna skrá yfir lögbundna úrskurðaraðila sem uppfylla skilyrði laganna og reglna settra samkvæmt þeim.

Ráðherra gefur Eftirlitsstofnun EFTA skýrslu fjórða hvert ár um þróun og starfsemi tilkynntra úrskurðaraðila.

IV. kafli

Málsmeðferð viðurkenndra úrskurðarnefnda og kærunefndar vöru- og þjónustukaupa

11. gr.

*Málsmeðferð*

Viðurkenndir úrskurðaraðilar og kærunefnd vöru- og þjónustukaupa skulu taka til meðferðar kvartanir neytenda samkvæmt lögum þessum vegna seljenda sem hafa staðfestu á Íslandi.

Á meðan mál er til meðferðar hjá viðurkenndum úrskurðaraðila eða kærunefnd vöru- og þjónustukaupa geta aðilar máls ekki höfðað mál um sakarefni þess fyrir dómi. Mál telst til meðferðar hjá nefndinni þegar kvörtun neytanda er móttekin.

12. gr.

Frávísun.

Viðurkenndir úrskurðaraðilar og kærunefnd vöru- og þjónustukaupa geta vísað málum frá þegar:

1. neytandi hefur ekki reynt að leysa málið beint með gagnaðila,
2. kvörtun er lítilvæg eða tilefnislaus,
3. kvörtun hefur verið eða er til umfjöllunar hjá dómstól eða öðrum úrskurðaraðila samkvæmt lögum þessum,
4. virði kröfu er undir eða yfir skilgreindum fjárhæðarmörkum,
5. kvörtun er metin ótæk til meðferðar hjá viðurkenndum úrskurðaraðila eða kærunefnd vöru- og þjónustukaupa,
6. meðhöndlun máls myndi alvarlega skaða skilvirka starfsemi viðurkennda úrskurðaraðilans eða kærunefndar vöru- og þjónustukaupa, eða

Nú er ljóst að mál verður ekki tekið til meðferðar og skal rökstudd frávísun send aðilum máls eigi síðar en þremur vikum frá móttöku kvörtunar. Í öðrum tilvikum skal rökstudd frávísun send aðilum máls innan hæfilegs tíma.

V. kafli

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa

13. gr.

Skipan

Ráðherra skipar kærunefnd vöru- og þjónustukaupa til þriggja ára í senn. Nefndarmenn skulu vera þrír. Ráðherra skipar einn nefndarmanna eftir tilnefningu samtaka neytenda, annan eftir tilnefningu samtaka atvinnulífs og hinn þriðja án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður nefndarinnar. Formaður nefndarinnar skal fullnægja skilyrðum til að vera héraðsdómari. Varamenn nefndarinnar skulu tilnefndir og skipaðir með sama hætti.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skipan nefndarmanna og tilnefningar samtaka atvinnulífs og neytenda.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um valdsvið og verkefni nefndarinnar, málsmeðferðarreglur fyrir nefndinni, skrifstofuhald og störf hennar að öðru leyti. Þar á meðal er ráðherra heimilt að setja ákvæði um að nefndinni sé heimilt að vísa frá kvörtunum þar sem virði krafna sé undir eða skilgreindum fjárhæðarmörkum. Ráðherra er einnig heimilt að kveða á um heimild nefndarinnar til að taka til meðferðar mál undir skilgreindum fjárhæðarmörkum ef mál hefur almenna þýðingu fyrir neytendur.

Kærunefndin skal vistuð hjá Neytendastofu sem sér nefndinni fyrir fundaraðstöðu og sér um vörslu gagna.

14. gr.

Málsmeðferð

Neytendur geta óskað eftir úrskurði kærunefndar vöru- og þjónustukaupa vegna ágreinings sem rís af sölu- eða þjónustusamningi.

Nefndin skal vísa frá kvörtun sem heyrir undir eða er til meðferðar hjá öðrum lögbundnum eða viðurkenndum úrskurðaraðila.

Málsmeðferð fyrir nefndinni er skrifleg og kallar nefndin ekki fyrir vitni eða aðila máls. Telji formaður þörf á sérkunnáttu við úrlausn máls getur hann kvatt til mann eða menn sem hafa viðeigandi sérkunnáttu.

Stjórnsýslulögin gilda um meðferð mála fyrir nefndinni nema annað leiði af lögum þessum.

15. gr.

Málskotsgjald og kostnaður

Neytandi sem óskar eftir úrskurði kærunefndar vöru- og þjónustukaupa skal greiða málskotsgjald.

Neytandi fær málskotsgjald endurgreitt:

1. falli mál honum að hluta eða öllu leyti í vil,
2. falli mál niður með samkomulagi aðila, eða
3. málinu er vísað frá, sbr. 1. mgr. 11. gr., 1. mgr. 12. gr. og 2. mgr. 14. gr.

Falli mál að hluta eða öllu leyti neytanda í vil skal seljandi greiða gjald vegna kostnaðar nefndarinnar af meðferð málsins.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um fjárhæð og greiðslu gjalds sem seljandi skal greiða og fjárhæð og greiðslu málskotsgjalds.

16. gr.

Úrskurðir

Úrskurðir kærunefndar vöru- og þjónustukaupa skulu rökstuddir og birtir á vefsetri nefndarinnar. Úrskurðir nefndarinnar skulu kynntir aðilum máls og leiðbeint skal um réttaráhrif þeirra.

Úrskurðum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Þegar úrskurður nefndarinnar hefur verið kveðinn upp geta aðilar lagt ágreining sinn fyrir dómstól með venjulegum hætti. Málshöfðun frestar ekki heimild til aðfarar samkvæmt 5. mgr.

Vilji seljandi ekki una úrskurðinum skal hann tilkynna nefndinni um það með skýrum og sannanlegum hætti innan þrjátíu daga frá því honum er tilkynnt um úrskurðinn.

Óski seljandi eftir endurupptöku málsins innan frests samkvæmt 3. mgr. reiknast fresturinn að nýju frá þeim degi er seljanda er tilkynnt um frávísun eða úrskurð í endurupptökumálinu.

Úrskurðir nefndarinnar eru aðfararhæfir þegar frestur samkvæmt 3. mgr. er liðinn og tilkynning hefur ekki borist nefndinni frá seljanda.

Að ósk neytanda skal nefndin gefa út vottorð um að skilyrðum 5. mgr. sé fullnægt.

17. gr.

Eftirlit

Ráðherra fer með eftirlit með því hvort úrskurðaraðilar uppfylli skilyrði laganna. Ráðherra setur reglugerð um valdsvið, verkefni, endurmenntun, málsmeðferðarreglur og störf úrskurðaraðila samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa skuli almennt birta skrá yfir aðila sem tilkynnt hafa að þeir uni ekki úrskurði nefndarinnar samkvæmt 3. mgr. 16. gr. laganna.

Neytendastofa hefur eftirlit með því að seljendur fullnægi upplýsingaskyldu skv. 4. og 5. gr. laganna. Um málsmeðferð, úrræði, og viðurlög vegna brota gegn 4. og 5. gr. laganna og um kærurétt til áfrýjunarnefndar neytendamála fer að öllu leyti eftir ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

VI. kafli

Gildistaka o.fl.

18. gr.

Rafræn málsmeðferð yfir landamæri

Ákvæði reglugerðar 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, sem birt var í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 57/2016 frá 13. október 2016, bls. 57-72 og framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2015/1051 frá 1. júlí 2015 um fyrirkomulag framkvæmdar á starfsemi rafræns vettvangs til lausnar deilumálum á Netinu, fyrirkomulag rafræna kvörtunareyðublaðsins og fyrirkomulag samstarfs milli tengiliða sem kveðið er á um í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 524/2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 57/2016 frá 13. október 2016, bls. 73-76, skulu hafa lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 194/2016 frá 23. september 2016, sem var birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 19 frá 22. mars 2018, bls. 51-53, sbr. einnig bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest. Reglugerðirnar eru birtar sem fylgiskjal með lögum þessum.

Ráðherra er lögbært stjórnvald samkvæmt reglugerðum sem innleiddar eru í 1. mgr. Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd lausnar deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu samkvæmt 1. mgr.

Reglugerðir eða tilskipanir Evrópusambandsins, sem teknar verða upp í EES-samninginn og fela í sér breytingar eða viðbætur við þær reglugerðir sem greinin vísar til, er ráðherra einnig heimilt að innleiða með reglugerð.

 Neytendastofa er tengiliður rafræna vettvangsins.

19. gr.

*Innleiðing á tilskipun og reglugerðum.*

Lög þessi eru sett til innleiðingar á 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 og sem vísað er til í XIX viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 194/2016 frá 23. september 2016, sem birt var 13. október 2016 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 57/2016.

Lög þessi eru einnig sett til innleiðingar á 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 og sem vísað er til í XIX viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 194/2016 frá 23. september 2016, sem birt var 13. október 2016 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 57/2016 og framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2015/1051 frá 1. júlí 2015 um fyrirkomulag framkvæmdar á starfsemi rafræns vettvangs til lausnar deilumálum á Netinu, fyrirkomulag rafræna kvörtunareyðublaðsins og fyrirkomulag samstarfs milli tengiliða sem kveðið er á um í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 524/2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu, sem er birt var 13. október 2016 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 57/2016.

20. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

21. gr.

Breytingar á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Lög um þjónustukaup nr. 42/2000:

Á undan 40. gr. laganna komi nýtt kaflaheiti: **Gildistaka o.fl.**

40 gr. laganna fellur brott.

2. Lög um lausafjárkaup nr. 50/2000:

Á undan 40. gr. laganna komi nýtt kaflaheiti: **Gildistaka o.fl.**

99. gr. laganna fellur brott.

3. Lög um neytendakaup nr. 48/2003:

Á undan 63. gr. laganna komi nýtt kaflaheiti: **Gildistaka o.fl.**

63. gr. fellur brott.

*Ákvæði til bráðabirgða.*

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa tekur við af kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Breytingar sem lög þessi kveða á um hafa ekki áhrif á mál sem hófust hjá kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa samkvæmt gildandi lögum. Málum sem við gildistöku laga þessara hafa verið tekin til efnismeðferðar eða ákvörðunar um frávísun skal lokið hjá kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa.

Við gildistöku laga þessara skal skipa í kærunefnd vöru- og þjónustukaupa samkvæmt 1. mgr. 13. gr. þessara laga.

Þrátt fyrir ákvæði 20. gr. geta úrskurðaraðilar sótt um og hlotið viðurkenningu ráðherra í samræmi við ákvæði II. kafla laganna frá og með samþykkt laganna. Ráðherra tilkynnir lögbundna og viðurkennda úrskurðaraðila í samræmi við ákvæði II. kafla laganna frá og með samþykkt laganna.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á 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 bæta neytendavernd með því að tryggja aðgang neytenda að málsmeðferð til lausnar deilumála utan dómstóla þvert á landamæri.

Frumvarpið felur einnig í sér innleiðingu á 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). Markmið ODR-reglugerðarinnar er að koma á fót rafrænum vettvangi á netinu til lausnar deilumála neytenda utan dómstóla þvert á landamæri. Neytendur á EES svæðinu eiga að geta notað rafræna vettvanginn til þess að fá aðgang að úrskurðaraðilum utan dómstóla.

Frumvarpið felur auk þess í sér heildarendurskoðun á lagaúrræðum til lausnar á einkaréttarlegum ágreiningi á sviði neytendamála. Í fyrsta lagi er lagt til að komið verði á fót viðurkenningarferli fyrir úrskurðaraðila utan dómstóla. Úrskurðaraðilar sem uppfylla skilyrði laganna geta hlotið viðurkenningu ráðherra sem gerir þeim kleift að taka til meðferðar ágreiningsmál á afmörkuðum sviðum viðskipta. Í öðru lagi er lagt til að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa geti tekið til meðferðar ágreiningsmál þegar enginn viðurkenndur úrskurðaraðili er bær til að taka mál til meðferðar.

Vinna við innleiðingu tilskipunarinnar hófst í innanríkisráðuneytinu en með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 1/2017, frá 11. janúar 2017, voru neytendamál færð frá innanríkisráðuneyti til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

*2.1. Innleiðing tilskipunar.*

Með frumvarpinu er lagt til að ADR-tilskipunin verði innleidd í íslenskan rétt. Tilskipunin var samþykkt á vegum Evrópusambandsins þann 21. maí 2013 og var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 194/2016 frá 23. september 2016, um breytingu á XIX. viðauka (Neytendavernd) við EES-samninginn. Tilskipunin gildir um málsmeðferð við lausn á deilumálum utan dómstóla, innanlands og yfir landamæri, sem koma upp vegna ágreinings um skyldur sem rísa af sölu- eða þjónustusamningnum milli seljenda og neytenda með milligöngu úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla eða með sáttamiðlun. Undanþegin gildissviði tilskipunarinnar eru ýmsir málaflokkar svo sem eins og heilbrigðisþjónusta, þjónustu í almannaþágu sem er ekki af efnahagslegum toga og opinber þjónusta á stigi framhaldsmenntunar eða æðri menntunar, sbr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Meginmarkmið ADR-tilskipunarinnar er að tryggja að neytendum standi til boða aðgangur að úrskurðaraðilum í nær öllum tegundum deilumála vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Í 5. gr. tilskipunarinnar er aðildarríkjum gert skylt að tryggja neytendum aðgang að málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla. Unnt er að uppfylla skylduna með því að sjá til þess að fyrir hendi sé svonefndur viðbótarúrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla, sem er til þess bær að fara með deilumál sem enginn annar úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er fyrir eða til þess bær að sinna. Tilskipunin gerir ekki kröfu um að seljendum sé skylt að taka þátt í málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla eða að niðurstaða slíkra ferla sé bindandi fyrir seljendur. Tilskipunin gerir aftur á móti ráð fyrir að aðildarríkjum sé heimilt að taka upp eða viðhalda slíkum kerfum. Tilskipuninni er ekki ætlað að leysa af hólmi meðferð fyrir dómstólum eða að hindra málsaðila í að leita réttar síns hjá dómstólum.

ADR-tilskipunin er lágmarkstilskipun og kveður ekki á um einsleita málsmeðferð eða sameiginlega úrskurðaraðila á EES-svæðinu. Aðildarríki hafa því nokkuð svigrúm til útfærslu við innleiðingu tilskipunarinnar og geta í meginatriðum viðhaldið gildandi skipulagi í landsrétti um úrlausn ágreinings utan dómstóla. Þá geta aðildarríki viðhaldið eða tekið upp reglur sem ganga lengra en þær sem mælt er fyrir um í tilskipuninni til að tryggja frekari vernd neytenda.

Auk þess að tryggja neytendum aðgang að viðbótarúrskurðaraðila kveður tilskipunin á um samræmdar lágmarks gæðakröfur til úrskurðaraðila, þar á meðal um sérþekkingu, sjálfstæði, óhlutdrægni, gagnsæi, sanngirni og skilvirkni, sbr. ákvæði II. kafla tilskipunarinnar. Uppfylli úrskurðaraðili skilyrði tilskipunarinnar geta lögbær yfirvöld í aðildarríkjunum tilkynnt hann á skrá hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Lögbærum yfirvöldum er falið að hafa eftirlit með því að úrskurðaraðilar uppfylli kröfur tilskipunarinnar og að veita upplýsingar um starfsemi úrskurðaraðila.

Tilskipunin gerir einnig kröfur um að seljendur upplýsi neytendur um úrskurðaraðila sem þeir heyra undir á skýran skiljanlegan og aðgengilegan hátt.

*2.2. Innleiðing reglugerða.*

Með frumvarpinu er einnig lagt til að ODR-reglugerðin og framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2015/1051 frá 1. júlí 2015 um fyrirkomulag framkvæmdar á starfsemi rafræns vettvangs til lausnar deilumálum á Netinu, fyrirkomulag rafræna kvörtunareyðublaðsins og fyrirkomulag samstarfs milli tengiliða sem kveðið er á um í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 524/2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu (framkvæmdarreglugerðin) verði innleidd með tilvísunaraðferð. Reglugerðirnar voru samþykktar á vegum Evrópusambandsins þann 21. maí 2013 og 13. október 2016 og voru teknar upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 194/2016 frá 23. september 2016, um breytingu á XIX. viðauka (Neytendavernd) við EES-samninginn.

ODR-reglugerðin og framkvæmdarreglugerð hennar fylgja með ADR-tilskipuninni. Markmið ODR-reglugerðarinnar er að koma á fót rafrænum vettvangi á netinu til lausnar deilumála neytenda utan dómstóla þvert á landamæri. Tilgangurinn er að gera neytendum auðveldara að koma á framfæri kvörtunum vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Neytendur eiga þannig að geta notað rafræna vettvanginn til þess að fá aðgang að úrskurðaraðilum utan dómstóla. ODR-reglugerðin krefst þess að íslenskir viðurkenndir úrskurðaraðilar tengist sameiginlegu vefkerfi á netinu sem gerir neytendum kleift að kvarta þvert á landamæri á EES-svæðinu.

*2.3. Mat á leið til innleiðingar.*

Frumvarp þetta felur í sér heildarlög sem munu gilda um viðurkenningarferli fyrir úrskurðaraðila utan dómstóla, rafrænan vettvang á netinu til lausnar deilumála neytenda utan dómstóla og kærunefnd vöru- og þjónustukaupa. Við mat á því með hvaða hætti skyldi innleiða ADR-tilskipunina, ODR-reglugerðina og framkvæmdarreglugerð hennar var ákveðið að setja heildarlög um efni þeirra. Nokkrar ástæður eru fyrir þessu. ADR-tilskipunin er lágmarkstilskipun og kemur ekki í veg fyrir að viðhaldið sé eða teknar upp reglur sem ganga lengra en þær sem mælt er fyrir um í tilskipuninni til að tryggja frekari vernd neytenda. Aðildarríki hafa töluvert svigrúm til þess að laga tilskipunina að gildandi fyrirkomulagi úrskurðaraðila utan dómstóla í landsrétti. Gildissvið tilskipunarinnar er rúmt og krefst þess að tekið verði upp heildstæðara skipulag úrskurðaraðila utan dómstóla en verið hefur hér á landi. Rétt þykir að nýta svigrúm tilskipunarinnar til þess að koma á fót heildstæðu skipulagi til hagsbóta fyrir neytendur sem samræmist gildandi skipan dómsmála og neytendamála hér á landi og íslenskri réttarhefð. ODR-reglugerðin og framkvæmdareglugerð hennar veita minna svigrúm við innleiðingu þar sem um reglugerðir er að ræða. Er því lagt til að reglugerðirnar verði innleiddar með tilvísunaraðferð. Þar sem ODR-reglugerðin og framkvæmdarreglugerðin eru nátengdar efni ADR-tilskipunarinnar þykir rétt að kveðið sé á um reglugerðirnar í sömu lögum. Af framangreindu leiddi að rétt þykir að leggja til að gerðirnar verði innleiddar með nýjum heildarlögum um lausn deilumála í neytendaviðskiptum utan dómstóla.

*2.4. Markmið lagasetningar*

Frumvarpið felur í megindráttum í sér innleiðingu ADR-tilskipunarinnar og ODR reglugerðarinnar auk endurskipulagningar á fyrirkomulagi kærunefnda og úrskurðaraðila á sviði neytendamála. Markmið frumvarpsins er að koma á fót heildstæðu skipulagi sem tryggi neytendum greiðan aðgang að úrlausn einkaréttarlegs ágreinings utan dómstóla. Ætlunin er að fjölga kvörtunarmöguleikum neytenda og að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri úrskurðaraðila utan dómstóla. Þá er ætlunin að bæta aðgengi að tölfræðiupplýsingum um málsmeðferð slíkra aðila. Það er mikilvægur þáttur neytendaverndar að neytendur hafi aðgang að einföldum, hraðvirkum, skilvirkum og ódýrum leiðum á öllum sviðum viðskipta til að leysa deilumál við fyrirtæki.

Ein meginforsenda frumvarpsins er að stjórnvöld eigi í lengstu lög ekki að blanda sér í deilur sem aðilar geta leyst sín á milli. Atvinnurekendur og neytendur eiga því að taka ábyrgð á eigin deilumálum eins og kostur er. Með frumvarpinu er stefnt að því að skapa hvata fyrir fyrirtæki og fagfélög þeirra til þess að koma á fót frjálsum úrskurðaraðilum sem hlotið geti viðurkenningu ráðherra. Með frumvarpinu er ætlunin að fyrirtæki taki sjálf ábyrgð á ágreiningi sem rís við neytendur og að leyst sé úr deilumálum þar sem sérþekking á viðkomandi málaflokkum er fyrir hendi. Með frumvarpinu er einnig stefnt að því að skapa hvata fyrir neytendur til þess að reyna að leysa deilur við fyrirtæki án aðkomu stjórnvalda. Kjósi fagfélög atvinnurekenda ekki að stofna úrskurðaraðila er ætlunin að tryggja að til staðar séu viðeigandi réttarúrræði fyrir neytendur þar sem frjálsir úrskurðaraðilar eru ekki fyrir hendi. Gera ma ráð fyrir að áhrif á fyrirtæki verði þau annars vegar að

Með frumvarpinu er stefnt að því að bæta fylgni við úrlausnir úrskurðaraðila utan dómstóla. Álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa eru ekki bindandi og algengt er að fyrirtæki fari ekki að álitunum þrátt fyrir að niðurstaðan sé neytanda í vil. Árið 2008 gerði Neytendastofa könnun á málsúrslitum kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa fyrir árin 2001 til 2007. Í þeim málum þar sem álit nefndarinnar var að álitsbeiðandi ætti kröfu á hendur gagnaðila var farið að öllu leyti eftir áliti nefndarinnar í 50% tilvika en að öllu leyti eða hluta í 60% tilvika. Árið 2014 gerði kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa könnun á málsúrslitum fyrir árin 2011-2013. Samkvæmt könnuninni var fylgni við álit nefndarinnar 35% árið 2011, 42% árið 2012 og 43% árið 2013. Í könnun kærunefndarinnar var bent á til samanburðar að fylgni við álit kærunefnda á Norðurlöndunum væri á bilinu 76-98%. Ljóst þykir að bæta þarf fylgni við úrlausnir kærunefndarinnar til þess að auka traust í viðskiptum og til að neytendur hafi skilvirkari og raunhæfari úrræði til að leysa ágreining utan dómstóla.

3. Meginefni frumvarpsins.

*3.1. Gildandi skipulag úrskurðaraðila utan dómstóla.*

Hér á landi eru starfandi nokkrar sjálfstæðar úrskurðar- og kvörtunarnefndir sem fjalla um einkaréttarlegan ágreining utan dómstóla. Til flestra þeirra er stofnað með samkomulagi viðkomandi atvinnurekenda, neytendasamtaka og opinberra aðila en nokkrar starfa á grundvelli laga. Þær sjálfstæðu úrskurðarnefndir sem eru starfandi í dag eru allar bundnar við tiltekið svið viðskipta eða hafa nánar tiltekna lögsögu á grundvelli sérlaga. Hingað til hefur ekki verið sett á fót almenn kvörtunarnefnd neytenda sem tekið gæti til meðferðar allan einkaréttarlegan ágreining neytenda við atvinnurekendur. Þá hafa ekki verið gerðar almennar lögbundnar kröfur til skipulags eða málsmeðferðar frjálsra úrskurðarnefnda sem stofnað er til samkvæmt samkomulagi.

Sú nefnd sem kemst næst því að starfa sem almenn kvörtunarnefnd neytenda hér á landi er kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Kærunefndin var sett á fót með varanlegum hætti árið 2006 með lögum um breytingu á lögum um lausafjárkaup, lögum um þjónustukaup og lögum um neytendakaup nr. 87/2006 en nefndin hafði starfað til bráðabirgða í fimm ár frá árinu 2000 á grundvelli bráðabirgðaákvæðis. Mælt er fyrir um kærunefndina í lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000, lögum um þjónustukaup nr. 42/2000 og lögum um neytendakaup nr. 48/2003. Um starfsemi nefndarinnar gildir einnig reglugerð um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa nr. 766/2006. Aðilar að lausafjár-, þjónustu- og neytendakaupum geta óskað eftir áliti nefndarinnar um ágreining um réttindi og skyldur samkvæmt lögunum. Undir lögsögu nefndarinnar falla kaup á stórum hluta neytendavara, kaup á þjónustu iðnaðarmanna og viðgerðarmanna hvers konar og nær öll kaup einstaklinga og fyrirtækja á lausafé. Álit nefndarinnar eru ekki bindandi, þeim verður ekki skotið til annarra stjórnvalda og málsaðilar geta lagt ágreining sinn fyrir dómstóla með venjulegum hætti. Málsmeðferð hjá nefndinni er neytendum að kostnaðarlausu. Nefndarmenn kærunefndarinnar eru þrír og eru skipaðir af ráðherra. Einn tilnefndur af Neytendasamtökunum, einn af Samtökum Atvinnulífsins og einn án tilnefningar. Kostnaður vegna kærunefndarinnar er í dag greiddur úr ríkissjóði og er starfsemi hennar hýst hjá Neytendastofu.

Á árunum 2000 til 2006 hélst málafjöldi kærunefndarinnar undir 50 málum á ársgrundvelli. Málafjöldi jókst töluvert frá árinu 2007 og náði hámarki árið 2010 þegar nefndinni bárust 173 álitsbeiðnir. Fjölgunin hefur að nokkru gengið til baka og málafjöldi hefur haldist tiltölulega stöðugur í rúmlega 100-120 málum á ársgrundvelli síðastliðin átta ár.

Auk kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa eru starfræktar nokkrar sjálfstæðar úrskurðarnefndir sem starfa á mismunandi sviðum viðskipta. Hér má nefna frjálsar úrskurðarnefndir á borð við úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Samtaka ferðaþjónustunnar, úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og efnalaugaeigenda og úrskurðarnefnd Neytendasamtakanna og Tannlæknafélags Íslands.

Þá eru starfandi nokkrar úrskurðarnefndir sem annað hvort byggja á samningsbundnum grundvelli eða hafa orðið til sem slíkar og tilvist þeirra síðar bundin í lög. Úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki var sett á fót með samkomulagi stjórnvalda, Samtaka fjármálafyrirtækja og Neytendasamtakanna en er nú lögbundin í 33. gr. laga um neytendalán nr. 33/2013 og er lánveitendum skylt að eiga aðild að úrskurðarnefndinni. Nefndin er vistuð hjá Fjármálaeftirlitinu og eru fjármálafyrirtæki skuldbundin til að hlíta úrskurðum nefndarinnar nema úrskurður hafi veruleg útgjöld í för með sér eða hafi ríkt fordæmisgildi og er fjármálafyrirtækjum þá heimilt að tilkynna gagnaðila skriflega innan fjögurra vikna með rökstuddum hætti að það hyggist ekki sætta sig við úrskurð nefndarinnar.

Úrskurðarnefnd vátryggingamála var sett á fót með samkomulagi stjórnvalda, Sambands íslenskra tryggingafélaga og Neytendasamtakanna og er nú lögbundin, sbr. 141. gr. laga um vátryggingasamninga, nr. 30/2004. Nefndin fjallar um ágreining varðandi bótaskyldu, þ.m.t. sök og sakarskiptingu milli neytenda og vátryggingafélags. Úrskurðir nefndarinnar eru bindandi gagnvart vátryggingafélögum nema viðkomandi félag tilkynni nefndinni og gagnaðila innan tveggja vikna með rökstuddum hætti að það hyggist ekki una úrskurðinum. Frá stofnun nefndarinnar hefur málum fjölgað á hverju ári.

Þá eru starfandi nokkrar úrskurðarnefndir sem mælt er fyrir um í lögum sem taka til meðferðar einkaréttarlegan ágreining við neytendur. Hér má nefna úrskurðarnefnd Lögmannafélags Íslands, eftirlitsnefnd fasteignasala og kærunefnd húsamála. Þá tekur Samgöngustofa til meðferðar einkaréttarlegan ágreining farþega á grundvelli loftferðalaga nr. 60/1998.

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 ágreininginn til lykta. Í dæmaskyni má nefna leigu bifreiða, dýralækningar, þjónustu einkarekinna bifreiðastæða, ferðaþjónustu sem veitt er af aðilum utan Samtaka ferðaþjónustunnar, fjarskiptaþjónustu (net, sími, sjónvarp), fólksflutninga, gistiþjónustu, íþrótta- og tómstundaþjónustu, orkukaup (hiti, vatn, rafmagn), persónulega þjónustu af ýmsu tagi, sérfræðiþjónustu af ýmsu tagi, tækjaleigu og þjónustu veitingastaða.

Verður nú vikið að nokkrum veigamiklum atriðum frumvarpsins og jafnframt reifaðar breytingar frá núverandi fyrirkomulagi úrskurðaraðila utan dómstóla.

*3.2. Viðurkenndir úrskurðaraðilar.*

Með frumvarpinu er lagt til að deilur milli neytenda og fyrirtækja verði að meginstefnu leystar hjá viðurkenndum úrskurðaraðilum. Markmiðið er að atvinnurekendur á mismunandi sviðum viðskipta taki sjálf ábyrgð á þeim deilumálum sem rísa vegna viðskipta við neytendur. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti viðurkennt úrskurðaraðila samkvæmt umsókn ef hann uppfyllir ákvæði laganna. Viðurkenningarferlinu er ætlað að tryggja að úrskurðaraðili hafi yfir að ráða nægri sérþekkingu, óhlutdrægni og fullnægjandi skipulagi til þess að geta tekið til meðferðar deilumál og leyst úr þeim með fullnægjandi hætti. Í frumvarpinu er í 6. gr. gert ráð fyrir að ákvæði II. kafla ADR-tilskipunarinnar um samræmdar gæðakröfur til úrskurðaraðila verði innleiddar með reglugerðarheimild og verði útfærðar í reglugerð sem ráðherra gefur út. Þá er gert ráð fyrir að viðurkenndir úrskurðaraðilar geti krafið neytendur um málsmeðferðargjald og geti vísað frá kvörtunum af nánar tilgreindum málefnalegum ástæðum.

*3.3. Lögbundnir úrskurðaraðilar.*

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að úrskurðaraðilar sem kveðið er á um í öðrum lögum þurfi að leita viðurkenningar ráðherra. Sem dæmi um þetta má nefna Samgöngustofu eða úrskurðarnefnd lögmanna. Úrskurðaraðilar af því tagi þurfa aftur á móti að uppfylla skilyrði II. kafla ADR-tilskipunarinnar til þess að unnt sé að tilkynna þá til eftirlitsstofnunar EFTA. Frumvarpið gerir ráð fyrir að viðeigandi fagráðherrar sem fara með málefni slíkra úrskurðaraðila geti gert viðeigandi ráðstafanir í samráði við ráðherra svo unnt sé að tilkynna úrskurðaraðilana.

*3.4. Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa.*

Frumvarpið gerir ráð fyrir að kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa verði lögð niður í núverandi mynd og að ný kærunefnd vöru- og þjónustukaupa taki við hlutverki hennar. Hinni nýju kærunefnd er auk þess ætlað að taka við hlutverki viðbótarúrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla samkvæmt 5. gr. ADR-tilskipunarinnar. Breytingunni er ætlað að tryggja að ákvæði ADR-tilskipunarinnar um viðbótarúrskurðaraðila séu rétt innleidd.

Meginhlutverk kærunefndar vöru- og þjónustukaupa samkvæmt frumvarpinu er að starfa sem úrskurðaraðili í neytendaviðskiptum þegar enginn annar úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er fyrir hendi eða til þess bær að fjalla um málið. Þetta þýðir að ef enginn annar lögbundinn úrskurðaraðili eða frjáls úrskurðarnefnd sem hlotið hefur viðurkenningu er til staðar þá eigi kærunefnd vöru- og þjónustukaupa að meginreglu að geta tekið málið til meðferðar. Lögsaga kærunefndarinnar verður því ekki lengur bundin við sérlög á sviði kröfuréttar heldur er ráðgert að hún geti að meginreglu tekið allan réttarágreining til meðferðar sem kann að vera milli aðila.

Gert er ráð fyrir að nefndin taki kvartanir neytenda til meðferðar sem ekki verður vísað frá samkvæmt 11., 12. og 14. gr. laganna. Nefndin sendir gagnaðila kvörtunina og gögn málsins til umsagnar og leiðbeinir aðilum um málsmeðferð í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Að lokinni gagnaöflun kveður nefndin upp úrskurð í málinu.

Með útvíkkun á lögsögu nefndarinnar má gera ráð fyrir að málum muni fjölga hjá nefndinni. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir nokkrum ráðstöfunum sem ætlað er að tryggja skilvirkni og hagkvæmni í rekstri nefndarinnar og til þess að mál sem eru illa ígrunduð eða sem varði litla hagsmuni taki ekki tíma nefndarinnar með tilheyrandi kostnaði. Þannig er gert ráð fyrir heimild til innheimtu málsmeðferðargjalds sem neytendur þurfi að greiða óski þeir eftir að nefndin fjalli um málið. Ráðgert er að gjaldið fáist endurgreitt ef fallist er á kröfur neytanda í heild eða að hluta. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að fyrirtæki greiði málsmeðferðargjald ef þau tapa máli í heild eða hluta. Í frumvarpinu er jafnframt að finna heimild ráðherra til að ákveða að virði krafna sé undir eða yfir fyrir fram skilgreindum fjárhæðarmörkum til þess að fjallað verði um þær.

*3.5. Fullnusta úrskurða*

 Eitt af markmiðum frumvarpsins er að tryggja skilvirkari neytendavernd með bættri fylgni við úrlausnir úrskurðaraðila utan dómstóla. Í samræmi við þetta er frumvarpinu lagt til að úrskurðir kærunefndar vöru- og þjónustukaupa verði aðfararhæfir nema seljandi lýsi því yfir með sannanlegum hætti innan 30 daga frá uppkvaðningu úrskurðarins að hann uni ekki við úrskurðinn. Ákvæði 5. mgr. 16. gr. frumvarpsins felur þannig í sér að neytanda er veitt aðfararheimild til samræmis við 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför nr. 90/1989. Fallist kærunefndin á kröfur neytanda í heild eða að hluta og seljandi lætur sig málið ekki frekar varða getur neytandi leitað með aðfararbeiðni til héraðsdóms samkvæmt 11. gr. laga um aðför nr. 90/1989. Yfirlýsing seljanda um að hann uni ekki við úrskurð kærunefndarinnar hefur tvennt í för með sér. Annars vegar hefur hún þau áhrif að úrskurður getur ekki orðið aðfararhæfur. Hins vegar er ráðgert að ráðherra geti kveðið á um í reglugerð að úrskurðurinn verði birtur og nafn seljanda fært á lista yfir fyrirtæki sem fara ekki að úrskurðum kærunefndarinnar. Nýti ráðherra reglugerðarheimildina er ráðgert að listanum verði haldið úti á vef kærunefndarinnar og hann uppfærður jafnóðum. Eftir að úrskurður er fallinn geta aðilar farið með mál sitt fyrir dómstóla með venjulegum hætti.

Nokkrar ástæður eru fyrir því að þessi leið er lögð til. Rétturinn til að bera mál undir dómstóla er meginregla í íslenskum rétti samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Af þeim sökum þykir ekki rétt að takmarka úrlausnarvald dómstóla með því að fela kærunefnd vöru- og þjónustukaupa fullnaðarúrlausn mála samkvæmt lögunum. Réttaröryggissjónarmið styðja einnig þessa niðurstöðu. Málsmeðferð kærunefndar vöru- og þjónustukaupa er skrifleg og um hana gilda ekki réttarfarsreglur einkamálaréttarfars og tekur nefndin til að mynda ekki vitna- eða aðilaskýrslur af aðilum máls. Því er ekki tryggt að málsmeðferð sé eins vönduð og fyrir dómi. Enn fremur er eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins að tryggja neytendum ódýra og aðgengilega málsmeðferð utan dómstóla vegna deilna við seljendur. Það færi gegn markmiði frumvarpsins ef neytendur yrðu dregnir gegn vilja sínum í dómsmál við seljanda með tilheyrandi kostnaði og óhagræði sem af því hlýst. Þá er til þess að líta að í íslenskum rétti er ekki kveðið á um smámálameðferð fyrir dómstólum. Það er ekki markmið frumvarpsins að úrskurðarnefndir utan dómstóla taki við slíku hlutverki.

Með framangreindri tillögu er stefnt að því að gera úrskurði kærunefndarinnar skilvirkari og að tryggja varnaðaráhrif án þess að íþyngja seljendum svo að hamli aðgangi að dómstólum. Með tillögunni er jafnframt stefnt að því að bæta tölfræðiupplýsingar um fylgni við úrskurði kærunefndarinnar. Upplýsinga af því tagi hefur hingað til ekki verið aflað með kerfisbundnum hætti. Með yfirlýsingum seljenda um að þeir uni ekki úrskurði nefndarinnar verða sjálfkrafa til tölfræðiupplýsingar um fylgni við úrskurði nefndarinnar.

*3.6. Tilkynning úrskurðaraðila*

Samkvæmt ADR-tilskipuninni þarf lögbært yfirvald í hverju aðildarríki að skrásetja úrskurðaraðila sem uppfylla skilyrði II. kafla tilskipunarinnar auk þess að tilkynna skrána og uppfærslur hennar til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra sé lögbært yfirvald samkvæmt tilskipuninni og meti hvort úrskurðaraðili uppfylli ákvæði laganna. Frumvarpið gerir ráð fyrir að úrskurðaraðili sem uppfyllir skilyrði laganna hljóti sérstaka viðurkenningu eftir umsókn. Viðurkenndir og lögbundnir úrskurðaraðilar verða skrásettir af ráðherra og skráin og uppfærslur hennar jafnóðum tilkynntar til Eftirlitsstofnunar EFTA. Til að gæta samræmis við bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest, er lagt til að ráðherra tilkynni skrána til Eftirlitsstofnunar EFTA. Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir því að ráðherra hafi eftirlit með því að viðurkenndir úrskurðaraðilar uppfylli í hvívetna skilyrði laganna og er honum heimilt að afturkalla viðurkenningu úrskurðaraðila sem ekki uppfyllir ekki lengur skilyrði laganna.

 Ef úrskurðaraðili uppfyllir ekki skilyrði laganna og ekki reynist unnt að tilkynna hann til Eftirlitsstofnunar EFTA fellur það í skaut kærunefndar vöru- og þjónustukaupa að taka kvartanir til meðferðar sem viðurkenndur úrskurðaraðili hefði annars fjallað um. Ástæða þess er að ADR-tilskipunin leggur þá skyldu á aðildarríkin að fyrir hendi sé viðbótarúrskurðaraðili sem er til þess bær að fara með deilumál sem enginn annar úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er fyrir eða til þess bær að sinna.

*3.6. Upplýsingaskylda*

 Í frumvarpinu er lögð almenn skylda á fyrirtæki að veita neytendum upplýsingar um þann úrskurðaraðila utan dómstóla sem neytendur geta leitað til vegna ágreinings fyrirtækisins og neytanda. Upplýsingarnar eiga að vera látnar í té á skýran, skiljanlegan og aðgengilegan hátt á vefsetri seljanda og í almennum samningsskilmálum seljanda ef við á. Ef seljandi hafnar kröfum neytanda í heild eða hluta vegna samnings um kaup á vöru eða þjónustu verður seljandi að veita neytanda upplýsingarnar með skriflegum hætti eða á öðrum varanlegum miðli. Ákvæði frumvarpsins er ætlað að tryggja að ákvæði ADR-tilskipunarinnar um upplýsingagjöf til neytenda séu rétt innleidd.

 Í samræmi við ákvæði ODR-reglugerðarinnar um upplýsingaskyldu er í frumvarpinu einnig lögð sérstök skylda á fyrirtæki að hafa rafrænan tengil við rafræna vettvanginn ásamt tölvupóstfangi sínu á vefsetrum sínum. Tengillinn á að vera auðveldlega aðgengilegur neytendum og upplýsa skal um að unnt sé að nota rafræna vettvanginn til að leysa úr deilumálum. Ákvæði frumvarpsins er ætlað að árétta ákvæði ODR-reglugerðarinnar um upplýsingaskyldu.

*3.7. Samanburður við Norðurlöndin*

*3.7.1. Danmörk*

Í Danmörku hefur kvörtunarnefnd neytenda, Forbrugerklagenævnet, starfað frá árinu 1975. Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd og starfar í dag á grundvelli laga frá árinu 2015, lov om alternativ tvistløsning i forbindelse med forbrugerklager. Nefndin er skipuð formanni og varaformanni sem eru dómarar og minnst tveimur öðrum nefndarmönnum sem tilnefndir eru af samtökum atvinnulífs og samtökum neytenda og eru nefndarmenn skipaðir af viðskiptaráðherra.

Neytandi greiðir málsmeðferðargjald sem er endurgreitt ef fallist er á kröfur hans í heild eða hluta. Fyrirtæki sem tapa máli þurfa jafnframt að greiða málsmeðferðargjald. Málsmeðferð er skrifleg og sendir nefndin kvörtun til umsagnar fyrirtækis, leiðbeinir aðilum um málsmeðferð og aflar sér sérfræðiálits ef þörf er á.

Nefndin tekur að meginreglu til meðferðar allar kvartanir frá neytendum vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Nefndin tekur ekki til meðferðar mál fyrr en sérstakri sáttameðferð aðila hjá dönsku samkeppnis- og neytendastofnuninni, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, lýkur án árangurs. Þá tekur nefndin ekki til meðferðar mál sem heyra undir frjálsar úrskurðarnefndir sem hafa hlotið viðurkenningu ráðherra eða lögbundna úrskurðaraðila. Nefndin getur einnig vísað málum frá af ýmsum málefnalegum ástæðum.

Úrlausnir nefndarinnar eru aðfararhæfar nema fyrirtæki tilkynni innan 30 daga að það muni ekki virða niðurstöðuna. Fyrirtæki sem ekki fara að niðurstöðum nefndarinnar eru sett á svartan lista á vefsíðu Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, forbrug.dk. Þá getur neytandi einnig leitað til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og sótt um gjafsókn í málinu til þess að fara með það fyrir dómstóla. Auk Forbrugerklagenævnet eru starfandi í Danmörku nokkrir lögbundnir úrskurðaraðilar og nokkur fjöldi frjálsra úrskurðarnefnda sem hlotið hafa viðurkenningu ráðherra. Slíkar úrskurðarnefndir eru oftast nær skipulagðar og fjármagnaðar af fagfélögum atvinnurekenda og stofnað til þeirra á grundvelli samkomulags við samtök neytenda.

*3.7.2. Noregur*

Árið 2017 tók til starfa ný kvörtunarnefnd neytenda í Noregi, Forbrukerklageutvalget. Nefndin tók við af eldri nefnd, Forbrukertvistutvalget sem starfað hafði frá árinu 1978. Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd og starfar á grundvelli laga frá 2016 og 2017, lov om Forbrukerklageutvalget og lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker. Nefndin er skipuð formanni og varaformanni sem eru dómarar og minnst tveimur öðrum nefndarmönnum sem tilnefndir eru af samtökum atvinnulífs og samtökum neytenda og eru nefndarmenn skipaðir af barna- og jafnréttisráðherra.

Ráðherra er heimilt að kveða á um í reglugerð að neytendur og fyrirtæki greiði málsmeðferðargjald vegna málsmeðferðar nefndarinnar. Málsmeðferð er skrifleg og sendir nefndin kvörtun til umsagnar fyrirtækis, leiðbeinir aðilum um málsmeðferð og aflar sér sérfræðiálits ef þörf er á.

Nefndin tekur að meginreglu til meðferðar kvartanir vegna sölu á lausafé til neytenda, þjónustu iðnaðarmanna og á grundvelli laga um neytendasamninga, angrerettloven. Þá getur nefndin tekið til meðferðar önnur mál milli fyrirtækja og neytenda sem hafa mikla þýðingu fyrir marga neytendur og falla ekki undir viðurkenndan úrskurðaraðila. Nefndin tekur ekki til meðferðar mál fyrr en sérstakri sáttameðferð aðila hjá Forbrukerrådet lýkur án árangurs. Þá tekur nefndin ekki til meðferðar mál sem heyra undir frjálsar úrskurðarnefndir sem hafa hlotið viðurkenningu ráðherra. Nefndin getur einnig vísað málum frá af ýmsum málefnalegum ástæðum.

Úrlausnir nefndarinnar eru aðfararhæfar nema fyrirtæki höfði mál um sakarefnið fyrir héraðsdómi innan 30 daga. Auk Forbrukerklageutvalget eru starfandi í Noregi nokkrir lögbundnir úrskurðaraðilar auk frjálsra úrskurðarnefnda sem hlotið hafa viðurkenningu ráðherra.

*3.7.3. Svíþjóð*

Í Svíþjóð hefur almenna kvörtunarnefndin, Almänna reklamationsnämnden, starfað frá árinu 1968. Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd og starfar á grundvelli reglugerðar, förordning med instruktion för Almänna reklamationsnämnden. Nefndin er hverju sinni skipuð formanni og varaformanni auk fjögurra til tveggja nefndarmanna sem tilnefndir eru af samtökum atvinnulífs og samtökum neytenda. Málsmeðferð hjá nefndinni er endurgjaldslaus. Málsmeðferð er skrifleg og sendir nefndin kvörtun til umsagnar fyrirtækis, leiðbeinir aðilum um málsmeðferð og aflar sér sérfræðiálits ef þörf er á. Nefndinni er skipt í þrettán deildir eftir því hvaða vöru eða þjónustu er kvartað undan.

Nefndin tekur að meginreglu til meðferðar allan ágreining neytenda og fyrirtækja vegna kaupa á vöru eða þjónustu, ágreining neytenda við tryggingafélög vegna vátryggingasamninga, ágreining um bótaábyrgð fasteignasala, ágreining vegna tiltekinna samninga neytenda um kaup á fjármálaþjónustu og ágreining vegna ábyrgðartryggingar ferðaskrifstofa. Nefndin tekur ekki til meðferðar mál sem heyra undir frjálsar úrskurðarnefndir sem hafa hlotið viðurkenningu ráðherra. Þá getur nefndin einnig vísað málum frá af ýmsum málefnalegum ástæðum.

Álit nefndarinnar eru ekki bindandi. Sænsku neytendasamtökin uppfæra hins vegar reglulega svartan lista með fyrirtækjum sem fara ekki að álitum nefndarinnar. Auk Almänna reklamationsnämnden eru starfandi í Svíþjóð sex úrskurðarnefndir sem hlotið hafa viðurkenningu ráðherra.

*3.7.4. Finnland*

Í Finnlandi er starfandi ágreiningsnefnd neytenda, Konsumenttvistnämnden. Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd og starfar á grundvelli laga, lag om Konsumentvistnämnden. Nefndin er hverju sinni skipuð formanni og varaformanni auk fjögurra nefndarmanna.

Nefndin tekur að meginreglu til meðferðar allan ágreining neytenda og fyrirtækja vegna kaupa á vöru eða þjónustu. Málsmeðferð er endurgjaldslaus. Málsmeðferð er skrifleg og sendir nefndin kvörtun til umsagnar fyrirtækis, leiðbeinir aðilum um málsmeðferð og aflar sér sérfræðiálits ef þörf er á. Neytendur geta leitað til nefndarinnar ef sátt næst ekki við fyrirtæki í sáttanefnd á vegum sveitarfélaganna. Ekki er skilyrði að leitað hafi verið til slíkrar nefndar áður en kvartað er til Konsumentvistnämnden. Álit nefndarinnar eru ekki bindandi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf tilefni til að skoða samræmi frumvarpsins við rétt til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Aðgerðir til að auka skilvirkni í fylgni við úrlausnir kærunefndar vöru- og þjónustukaupa mega ekki hamla rétti aðila til að bera mál undir dómstóla. Tillaga frumvarpsins miðar að því að verja þann rétt og vísast um það til kafla 3.5. í greinargerð. Að öðru leyti gaf efni frumvarpsins ekki sérstaka ástæðu til að ætla að það fari gegn ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Samþykkt frumvarpsins mun hafa í för með sér skilvirkari neytendavernd og aukna upplýsingaskyldu seljenda. Þau markmið og þær aðferðir sem lagðar eru til í frumvarpinu rúmast innan þess ramma sem Alþingi hefur til að setja reglur um atvinnustarfsemi. ADR-tilskipunin og ODR-reglugerðin hafa verið teknar upp í EES-samninginn og er Ísland skuldbundið til að taka efni hennar upp í íslenskan rétt.

5. Samráð.

Lagafrumvarpið var samið í Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Frumvarpsdrög voru kynnt fyrir kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa, Neytendasamtökunum, Neytendastofu og Samtökum atvinnulífsins.

Áform um gerð lagafrumvarpsins voru lögð fram á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta, sbr. 1. mgr. 1. gr. samþykktar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Drög að lagafrumvarpinu voru birt almenningi og haghöfum til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í samræmi við 3. gr. samþykktar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna reglna um starfshætti ríkisstjórnar.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu er lagt til að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa taki við hlutverki viðbótarúrskurðaraðila sem fari með deilumál sem enginn tiltekinn úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er nú bær um að sinna. Í samræmi við það er lagt til að lögsaga kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa verði útvíkkuð þannig að hún geti tekið fleiri ágreiningsefni í neytendaviðskiptum til úrlausnar. Erfitt er að henda reiður á hver eftirspurnin eftir þjónustu nefndarinnar eftir breytinguna. Málafjöldi nefndarinnar kann að verða breytilegur eftir árum og eftir sviðum neytendaviðskipta.

Kærunefndin hefur auk nefndarmanna einn starfsmann sem er lögfræðingur og starfar án fastrar starfsstöðvar í tímavinnu. Kostnaður vegna kærunefndarinnar er í dag greiddur úr ríkissjóði af málefnasviði 16, málaflokki 16.1. Verði frumvarp samþykkt er ráðgert að starfsmaðurinn taki við hlutverki ritara, 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 krefst sérþekkingar og aukinnar viðveru starfsmanns. Vegna þessa er gert ráð fyrir að verkefni framangreinds starfsmanns nefndarinnar muni aukast. Með því að færa öll framangreind verkefni undir einn starfsmann má gæta samlegðaráhrifa. Gert er ráð fyrir að aukinn launakostnaður vegna verkefna starfsmanns muni nema um 3 milljónum kr. Gert er ráð fyrir að tekið verði tillit til þessa við vinnu ráðuneytisins að fjármálaáætlun 2020-2024.

Starfsemi kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa er í dag hýst hjá Neytendastofu með tilheyrandi skrifstofukostnaði, utanumhaldi og tölvukerfi. Framkvæma þarf endurbætur á tölvukerfi kærunefndarinnar sem er frá árinu 2005. Kostnaður á uppfærðu tölvukerfi og rekstri þess á ársgrundvelli er talinn nema um 500.000 – 1.000.000 kr. og er gert ráð fyrir að tekið verði tillit til þessa við vinnu ráðuneytisins að fjármálaætlun 2020-2024.

Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir annars vegar innheimtu málsmeðferðargjalds, sem neytendur greiða ef þeir kæra mál til kærunefndar vöru- og þjónustukaupa, og hins vegar lágmarksfjárhæð krafna, sem spáð er að muni hafa áhrif til lækkunar á málafjölda. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að fyrirtæki greiði málsmeðferðargjald ef þau máli tapa í heild eða hluta þannig að ef aðilar ná ekki samkomulagi utan nefndar eða máli er vísað frá munu 7.500 kr. renna í ríkissjóð með hverri álitsbeiðni sem berst kærunefnd. Ef fjöldi álitsbeiðna á ári yrði sambærilegur og meðalfjöldi beiðna á undanförnum árum myndi 7.500 kr. málsmeðferðargjald fyrirtækja og neytenda, eins og lagt er til í frumvarpinu, auka tekjur ríkissjóðs um u.þ.b. 900.000 kr.

Auk ofangreinds eru nokkrir þættir sem hafa ófyrirséð áhrif á þróun málafjölda. Í frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót viðurkenningarferli fyrir sjálfstæða úrskurðaraðila. Með stofnun og viðurkenningu slíkra aðila á afmörkuðum sviðum neytendaviðskipta munu neytendur hafa annan farveg fyrir sín mál en kærunefndina. Það mun til lengri tíma litið fækka málum hjá nefndinni en þetta ræðst af frumkvæði úrskurðaraðilanna.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að úrskurðir nefndarinnar verði aðfararhæfir ef aðilar máls höfða ekki mál fyrir dómstólum um sakarefnið innan þrjátíu daga. Gera má ráð fyrir að slíkt muni hafa forvarnargildi og virki sem hvati til þess að fyrirtæki leysi ágreining beint við neytendur til þess að forðast kostnað sem fylgi fullnustu úrskurðar.

Nái áformin fram að ganga felur það 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 fjármálaáætlunar 2020-2024. Þá felur það í sér mögulegar tekjur í ríkissjóð sem velta munu á málafjölda og forvarnargildi málsmeðferðargjalds og aðfararhæfis. 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.

Frumvarpið felur í sér nýja heildstæða löggjöf á sviði neytendaverndar sem mun auðvelda neytendum að leita réttar síns gagnvart fyrirtækjum bæði hér á landi og á EES svæðinu. Með sama hætti er neytendum á EES svæðinu gert auðveldar að leita réttar síns vegna viðskipta við fyrirtæki hér á landi. Með frumvarpinu fá neytendur aðgang að fleiri úrskurðaraðilum og virkari úrræðum til að framfylgja samningsbundnum og lögbundnum rétti gagnvart fyrirtækjum.

Frumvarpið tekur til allra fyrirtækja á markaði og því eru ekki líkur á að frumvarpið muni sem slíkt fækka aðilum á markaði þótt það leggi að nokkru á þau auknar skyldur t.d. varðandi upplýsingagjöf. Nái frumvarpið fram að ganga má hins vegar gera ráð fyrir að vanefndaúrræði neytenda verði virkari. Auðveldara verður fyrir neytendur að fá fram úrbætur, nýja afhendingu, riftun, afslátt eða skaðabætur vegna vanefnda fyrirtækja í neytendaviðskiptum. Kostnaður einhverra fyrirtækja við að koma til móts við réttmætar kröfur neytenda og vegna málareksturs fyrir úrskurðaraðilum kann því að aukast. Samhliða því má gera ráð fyrir að fyrirtæki hugi nánar að samningsgerð við neytendur og bæti viðskiptahætti og þjónustu við neytendur til þess að fyrirbyggja deilur. Erfitt er hins vegar að meta hver heildaráhrifin verða fyrir fyrirtæki hér á landi.

Markhópurinn sem verður fyrir áhrifum af samþykkt frumvarpsins eru allir íslenskir neytendur. Staða kynjanna innan markhópsins íslenskir neytendur er jöfn. Staða kynjanna í kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa er að nefndarmenn eru þrír. Formaðurinn er kona og nefndarmenn aðrir eru karlar. Áhrifin af samþykkt frumvarpsins er að neytendur hafa greiðari aðgang að úrskurðaraðilum í deilumálum utan dómstóla og yfir landamæri á EES svæðinu. Ekki verður séð að áhrifin séu ólík á kynin eða mismunandi hópa innan markhópsins. Áhrifin á stöðu kynjanna eru metin lítil og því ekki talin þörf á að jafnréttismeta frumvarpið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmið laganna er tvíþætt, annars vegar að endurskipuleggja gildandi fyrirkomulag kærunefnda og úrskurðaraðila á sviði neytendamála hér á landi og hins vegar að innleiða ADR-tilskipunina og ODR-reglugerðina í íslenskan rétt. Umgjörðinni sem komið er á fót með lögunum er ætlað að tryggja að neytendur geti leitað með einkaréttarlegan ágreining til viðeigandi úrskurðaraðila utan dómstóla hér á landi og yfir landamæri á EES-svæðinu og fengið þar óháða, óhlutdræga, gagnsæja, skilvirka, hraðvirka og sanngjarna málsmeðferð.

Um 2. gr.

Greinin fjallar um gildissvið laganna. Ákvæði 1. mgr. felur í sér innleiðingu á 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Samkvæmt ákvæði tilskipunarinnar gildir hún um málsmeðferð við lausn á deilumálum utan dómstóla, innanlands og yfir landamæri, sem koma upp vegna ágreinings um skyldur sem rísa af sölu- eða þjónustusamningnum milli seljanda og neytenda á EES-svæðinu, með milligöngu úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla.

Ákvæði 1. mgr. er ætlað að tryggja neytendum rúman aðgang að málsmeðferð utan dómstóla. Ákvæðið er þannig orðað að málsmeðferð úrskurðaraðila geti að meginreglu tekið til allra þátta í réttarsambandi neytenda og fyrirtækja. Lagt er til að ákvæðið verði túlkað rúmt og að úrskurðaraðilar geti fjallað um hvers kyns ágreining um rétt og skyldur í kröfuréttarsambandi, þar með talið um aðalskyldur og aukaskyldur við samningsgerð, meðan samningssamband varir og eftir lok samningssambands ef við á. Þetta þýðir til dæmis að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa taki ekki einvörðungu til meðferðar kvartanir vegna ágreinings um réttindi og skyldur sem rísa af samningi sem slíkum heldur geti hún einnig fjallað um ágreining vegna skaðsemisábyrgðar eða ábyrgðarskilmála vöru svo dæmi séu tekin. Ákvæðið útilokar þó ekki að kvörtun yrði metin ótæk til meðferðar af kærunefnd vöru- og þjónustukaupa eða úrskurðaraðila svo sem vegna þess að úrlausn ágreiningsins krefst sönnunarfærslu fyrir dómi, sbr. ákvæði 1. liðar 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 2. mgr. hefur að geyma nánari afmörkun á gildissviði laganna að því er varðar tiltekin atriði. Í ákvæðinu er tekið af skarið um hvort lögin eigi við um ákveðin tilvik eða ekki.

Í 1. tölul. 2. mgr. er heilbrigðisþjónusta undanskilin gildissviði laganna. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á h. lið 2. mgr. 2. gr. ADR-tilskipunarinnar sem segir að tilskipunin gildi ekki um þjónustu sem fagfólk í heilbrigðisþjónustu veitir sjúklingum í því skyni að meta, viðhalda eða endurheimta heilsu þeirra, þ.m.t. að ávísa lyfjum, skammta þau og afgreiða lyf og lækningatæki. Ákvæði tilskipunarinnar er í samræmi við hugtakið heilbrigðisþjónusta í a. lið 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2011/24/ESB frá 9 mars 2011 um réttindi sjúklinga varðandi heilbrigðisþjónustu yfir landamæri sem innleidd var með lögum nr. 13/2016 um breytingu á lögum um sjúkratryggingar. Lagt er til að við túlkun ákvæðisins sé stuðst við hugtakið heilbrigðisþjónusta í 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um sjúkratryggingar nr. 112/2008.

Í 2. tölul. 2. mgr. er kveðið á um að lögin gildi ekki um opinbera þjónustu á stigi framhaldsmenntunar eða æðri menntunar. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á ákvæði i. liðar 2. mgr. 2. gr. ADR-tilskipunarinnar sem segir að tilskipunin gildi ekki um opinbera fræðsluaðila á stigi framhaldsmenntunar eða æðri menntunar. Flestir skólar hér á landi heyra undir hið opinbera og til undantekninga heyrir að skólastarf sé fjármagnað með skólagjöldum. Í flestum tilfellum er því ekki um að ræða samning neytenda við fyrirtæki um kaup á þjónustu. Námskeiðshald eða skólastarf einkaaðila sem byggir á samningi við neytendur um kaup á þjónustu ætti hins vegar að geta fallið undir gildissvið laganna.

Í 3. tölul. 2. mgr. er kveðið á um að þjónusta í almannaþágu sem er ekki af efnahagslegum toga sé undanskilin gildissviði laganna. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á c. lið 2. mgr. 2. gr. ADR-tilskipunarinnar. Með þjónustu í almannaþágu sem ekki er af efnahagslegum toga er átt við þjónustu sem ekki er veitt gegn endurgjaldi. Þjónusta í almannaþágu sem er ekki af efnahagslegum toga, sem innt er af hendi af ríkinu eða fyrir hönd þess án endurgjalds, fellur ekki undir lögin, óháð því í hvaða formi þjónustan er veitt.

Í 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. er lagt til kveðið verði á um að kaup og sala á fasteignum séu undanskilin gildissviði laganna. Sú afmörkun er í samræmi við íslenskan rétt, sbr. ákvæði laga um fasteignakaup nr. 40/2002. Hugtakið vara er ekki skilgreint í ADR-tilskipuninni, sbr. c. lið 1. mgr. 4. gr. hennar. Hugtakið er hins vegar skilgreint í 3. tölul. 2. gr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/83/ESB frá 25. október 2011 um réttindi neytenda og fellur kaup og sala fasteigna þar ekki undir. Ákvæði frumvarpsins gerir aftur á móti ráð fyrir að ýmis konar vinna við fasteignir, vinna vegna byggingarframkvæmda eða annarra framkvæmda svo og ráðgjafarþjónusta sem er veitt í tengslum við slíka vinnu geti fallið undir gildissvið laganna, sbr. 2. og 4. tölul. laga um þjónustukaup nr. 42/2000. Þá er ráðgert að þjónusta fasteignasala geti fallið undir gildissvið laganna. Til þess er að líta að eftirlitsnefnd fasteignasala starfar samkvæmt III. kafla laga um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015 og getur nefndin á grundvelli 4. mgr. 19. gr. og 20. gr. laganna tekið til úrlausnar einkaréttarlegan ágreining af ýmsum toga vegna starfa fasteignasala.

Í 5. tölul. 2. mgr. 2. gr. er lagt til að gildissvið laganna nái ekki til deilna sem eru til meðferðar hjá dómstólum eða hafa þegar verið ákveðnar með dómi. Ákvæðið er sett til áréttingar á að hlutverk úrskurðaraðila samkvæmt lögunum er að leysa deilur utan dómstóla og að þeir séu lægra settir en dómstólar. Ef mál er þegar rekið fyrir dómi eða dómur liggur fyrir um sakarefnið bæri úrskurðaraðila að vísa málinu frá meðferð af þeirri ástæðu þar sem það fellur utan gildissviðs laganna.

Í e-lið 2. mgr. 2. gr. ADR-tilskipunarinnar segir að tilskipunin taki ekki til beinna samningaviðræðna milli neytenda og seljenda. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er unnt að viðhalda eða taka upp reglur sem ganga lengra en þær sem mælt er fyrir um í tilskipuninni til að tryggja frekari vernd neytenda. Í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að úrskurðaraðilar geti tekið til umfjöllunar hvers kyns einkaréttarlegan ágreining neytenda við fyrirtæki. Af því leiðir að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa og úrskurðaraðilar þurfa að geta fjallað um áhrif samningsgerðar og aukaskyldna við samningsgerð á samningssamband aðila. Af þeim sökum er lagt til að ákvæði e-liðar 2. mgr. 2. gr. rati ekki inn í gildissviðsákvæði laganna.

Af efni laganna leiðir sjálfkrafa að þau gilda ekki um málsmeðferð sem seljandi hefur gegn neytanda, deilur milli seljenda eða tilraunir dómara til að leysa deilu meðan á dómsmeðferð stendur sem snertir viðkomandi deilu. Af þessum sökum er óþarft að taka upp ákvæði d-liðar, f-liðar og g-liðar 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar í gildissviðsákvæði laganna. Af sömu ástæðu og með hliðsjón af kröfum laganna til úrskurðaraðila er óþarft að taka upp a-lið og b-lið sömu greinar í gildissviðsákvæði laganna.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er að finna skýringar á hugtökum sem notuð eru í lögunum.

Í 1. tölul. 3. gr. er hugtakið neytandi skilgreint og er þar miðað við einstakling sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, enda séu kaupin ekki gerð í atvinnuskyni. Í a-lið 1. mgr. 4. gr. ADR-tilskipunarinnar er hugtakið *neytandi* skilgreint sem einstaklingur sem starfar að markmiðum sem liggja utan við atvinnugrein, fyrirtæki, iðju eða sérgrein hans. Í tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 1999/44/EB um tiltekna þætti í sölu neysluvara og ábyrgð þar að lútandi, 2008/48/EBE um lánasamninga fyrir neytendur og 2011/83/ESB um réttindi neytenda er hugtakið neytandi skilgreint með sama hætti. Í íslenskum rétti er ekki alltaf notast við hugtakið neytandi þótt um sé að ræða lög á sviði neytendaréttar, sbr. t.d. hugtökin *ferðamaður* í 6. tölul. 4. gr. laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun nr. 95/2018 og *þjónustuþegi* í 3. tölul. 2. gr. laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002. Nokkur blæbrigðamunur er einnig á neytendahugtakinu á sviði einkaréttar þó efnismunur sé lítill, sbr. t.d. n. lið 5. gr. laga um neytendalán, 3. mgr. 1. gr. laga um þjónustukaup nr. 42/2000 og 3. mgr. 1. gr. laga um neytendakaup nr. 48/2003. Samandregið eru helstu efnisþættir hugtaksins þeir að oftast er um einstakling að ræða sem kaupir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi og kaupin tengjast ekki atvinnugrein, fyrirtæki, iðju eða sérgrein hans. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa og viðurkenndir úrskurðaraðilar fjalli um einkaréttarlegan ágreining hvort sem er á grundvelli sérlaga og almennra reglna kröfuréttar. Af þeim sökum er lagt til að hugtakið neytandi verði túlkað rúmt til þess að greiða fyrir aðgangi einstaklinga að úrlausn einkaréttarlegs ágreinings utan dómstóla. Þá er lagt til að hugtakið neytandi í lögunum verði skýrt svo að það taki ekki einungis til einstaklinga heldur geti það einnig tekið til lögaðila sem koma fram fyrir hönd hóps neytenda svo sem húsfélaga. Áfram er gert ráð fyrir að úrskurðaraðilar styðjist við hugtakið neytandi í viðeigandi sérlögum þar sem slíkrar hugtaksskilgreiningar nýtur við. Með neytanda í skilningi laganna er bæði átt við neytenda sem búsettur er hér á landi og á EES svæðinu. Neytendur á EES svæðinu geta því kvartað til úrskurðaraðila hér á landi vegna seljenda sem hafa staðfestu hér á landi, sbr. 1. mgr. 11. gr. og 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Í 2. tölul. 3. gr. er hugtakið *seljandi* skilgreint og er miðað við að um sé að ræða einstakling, félag, opinberan aðila og aðra sem koma fram í atvinnuskyni og gera samninga við neytendur, svo og hver sá sem í atvinnuskyni kemur fram í umboði eða fyrir hönd seljanda. Framsetning ákvæðisins er í samræmi við íslenskan rétt og er ætlað að ná til hvers konar atvinnustarfsemi. Hugtakið er efnislega í samræmi við ákvæði b-liðar 1. mgr. 4. gr. ADR-tilskipunarinnar sem einnig styðst við hugtakið *seljandi*.

Í 3. tölul. 3. gr. er hugtakið *sölusamningur* skilgreint. Hugtaksskilgreiningin er í samræmi við ákvæði c-liðar 1. mgr. 4. gr. ADR-tilskipunarinnar. Hugtakið sölusamningur hefur ekki afmarkaða þýðingu í íslenskum neytendarétti. Lagt er til að hugtakið sé skýrt rúmt svo það geti náð til allra tegunda kaupa á vörum. Utan hugtaksins falla hins vegar samningar um kaup á fasteignum svo dæmi sé tekið.

Í 4. tölul. 3. gr. er hugtakið *þjónustusamningur* skilgreint. Hugtaksskilgreiningin er í samræmi við ákvæði d-liðar 1. mgr. 4. gr. ADR-tilskipunarinnar. Hugtakið þjónustusamningur hefur ekki afmarkaða þýðingu í íslenskum neytendarétti. Lagt er til að hugtakið sé skýrt rúmt svo það geti náð til allra tegunda þjónustu sem neytendur kaupa af seljendum. Hér undir falla samningar sem opinberir aðilar gera við neytendur um að veita þjónustu gegn endurgjaldi. Utan hugtaksins falla hins vegar vinnuréttarsamningar og samningar um kaup á lausafé og fasteignum svo dæmi séu tekin.

Í 5., 6. 7. og 8. tölul. 3. gr. er lagt til að skilgreina hugtökin *úrskurðaraðili,* *lögbundinn úrskurðaraðili, viðurkenndur úrskurðaraðili* og *tilkynntur úrskurðaraðili*. Í g-lið 1. mgr. 4. gr. ADR-tilskipunarinnar segir að málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla sé málsmeðferð sem uppfyllir kröfurnar tilskipunarinnar og sem úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla framkvæmir. Í h-lið 1. mgr. 4. gr. segir að úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla sé sérhver aðili, hvaða nafni sem hann nefnist eða hvernig sem til hans er vísað, sem hefur varanlega staðfestu, býður lausn deilumála með málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla og er á skrá í samræmi við 2. mgr. 20. gr., tilskipunarinnar. Í 5. tölul. 3. gr. er lagt til að notast við heitið úrskurðaraðili sem heildarheiti yfir allar tegundir aðila, frjálsa og lögbundna, sem bjóða lausn á einkaréttarlegum ágreiningi með málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla. Hugtökin í 6., 7. og 8. tölul. 3. gr. er ekki að finna í tilskipuninni en þau leiða af viðurkenningarkerfinu sem lagt er til að komið sé á fót í III. kafla frumvarpsins. Í 10. gr. frumvarpsins er ráðgert að ráðherra tilkynni úrskurðaraðila sem uppfylla skilyrði laganna í samræmi við 2. mgr. 20. gr. tilskipunarinnar. Hugtakið tilkynntur úrskurðaraðili í 7. tölul. 3. gr. samsvarar því hugtakinu úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla í h. lið 1. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Hugtökin lögbundinn úrskurðaraðili og viðurkenndur úrskurðaraðili leiða hins vegar af núverandi fyrirkomulagi úrskurðarnefnda utan dómstóla hér á landi. Úrskurðarnefndir eru ýmist frjálsar eða lögbundnar og gerir viðurkenningarkerfið í III. kafla laganna ráð fyrir áframhaldandi tilvist beggja tegunda.

Rafræni vettvangurinn sem vísað er til í 9. tölul. 3. gr. er hinn rafræni 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. Rafræni vettvangurinn er gagnvirkt vefsetur sem býður upp á miðlæga gátt fyrir neytendur og seljendur sem vilja leita lausnar á deilumáli, sem komið hefur upp vegna viðskipta á Netinu, án dómstólameðferðar. Neytendur og seljendur geta lagt þar fram kvartanir með því að fylla út kvörtunareyðublað á viðeigandi tungumáli og látið viðeigandi skjöl fylgja með í viðhengi. Kvartanir eru sendar áfram til úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla sem er til þess bær að fjalla um viðkomandi deilumál. Á Íslandi getur þetta verið kærunefnd vöru- og þjónustukaupa eða viðeigandi viðurkenndur eða lögbundinn úrskurðaraðili.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að innleiða 13. gr. og 5. mgr. 20. gr. ADR-tilskipunarinnar. Með 1. mgr. er lögð almenn upplýsingaskylda á seljendur sem selja vöru eða þjónustu til neytenda og lögin taka til. Skyldan nær til þess að upplýsa neytendur um tilkynntan úrskurðaraðila sem viðkomandi seljandi heyrir undir. Upplýsingarnar eiga að vera veittar á skýran, skiljanlegan og aðgengilegan hátt á vefsíðu seljanda og í almennum samningsskilmálum seljanda ef við á. Skyldan á við að því gefnu að seljandi hafi vefsíðu og/eða almenna samningsskilmála. Í 1. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar segir að upplýsa skuli um úrskurðaraðila sem seljendur skuldbindi sig til þess að nota. Ekki er þörf á að orða ákvæðið með þeim hætti enda mun seljandi að ávallt heyra undir einhvern úrskurðaraðila samkvæmt frumvarpinu hvort sem er með aðild að frjálsri eða lögbundinni úrskurðarnefnd eða sjálfkrafa undir kærunefnd vöru- og þjónustukaupa.

Með 2. mgr. er lagt til innleiða 3. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar. Ákvæðið á við þegar deila er komin upp milli seljanda og neytanda. Skylda seljanda nær þá til að veita neytandanum skýrar upplýsingar um tilkynntan úrskurðaraðila sem viðkomandi seljandi heyrir undir. Upplýsingarnar skulu veittar með skriflegum hætti eða á varanlegum miðli. Með varanlegum miðli er átt við tæki sem gerir neytanda kleift að geyma upplýsingar, sem beint er til hans persónulega, óbreyttar þannig að hann geti afritað þær og flett upp í þeim í hæfilegan tíma eftir tilgangi upplýsinganna. Slíkir miðlar eru einkum pappír, minnislyklar, geisladiskar, stafrænir mynddiskar, minniskort eða harðir tölvudiskar sem og tölvupóstur.

Með 3. mgr. er lagt til að innleiða 1. mgr. 15. gr. og 5. mgr. 20. gr. tilskipunarinnar. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. tilskipunarinnar skal lögbært yfirvald gera samsteypta skrá yfir úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla aðgengilega almenningi á vefsetri sínu með því að setja tengil á viðkomandi vefsetur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Að auki skal hvert lögbært yfirvald gera skrána öllum aðgengilega á varanlegum miðli. Ráðherra er lögbært yfirvald samkvæmt tilskipuninni og því er kveðið á um að ráðherra skuli gera skrána aðgengilega neytendum. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. tilskipunarinnar skal tryggja að úrskurðaraðilar í deilumálum utan dómstóla og miðstöð Evrópunets neytendamiðstöðva geri skrána aðgengilega neytendum. Miðstöð Evrópunets neytendamiðstöðva hér á landi er í dag rekin af Neytendasamtökunum.

Um 5. gr.

Greinin tengist innleiðingu ODR-reglugerðarinnar. Með greininni er lögð sérstök skylda á netmarkaði og seljendur sem selja vöru eða þjónustu til neytenda á Netinu til að setja tengil rafræna vettvanginn samkvæmt 9. tölul. 3. gr. á vefsíður sínar og upplýsa um að unnt sé að nota hann til að leysa úr deilumálum við seljandann. Skyldan nær einnig til þess að setja slíkan tengil í tölvupósta sem innihalda sölutilboð og almenna samningsskilmála ef slíkir samningskilmálar eru fyrir hendi.

Um 6. gr.

Með greininni er ráðherra veitt heimild til þess að viðurkenna frjálsa úrskurðaraðila sem uppfylla skilyrði laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Viðurkenning ráðherra er forsenda þess að úrskurðaraðili sé tilkynntur til eftirlitsstofnunar EFTA samkvæmt 10. gr. frumvarpsins. Lögin koma ekki í veg fyrir að áfram starfi úrskurðaraðilar sem ekki hafa hlotið viðurkenningu samkvæmt lögunum. Hins vegar gera lögin ráð fyrir því að ef ekki er til staðar viðurkenndur eða lögbundinn úrskurðaraðili sem hefur verið tilkynntur þá muni neytandi ávallt geta leitað til kærunefndar vöru- og þjónustukaupa með málið að því gefnu að kvörtun falli undir gildissvið laganna og verði ekki vísað frá efnismeðferð. Ástæðan fyrir þessu er að 5. gr. ADR-tilskipunarinnar gerir kröfu um að greitt sé fyrir aðgangi neytenda að málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla og að leggja megi deilu fyrir úrskurðaraðila sem uppfyllir samræmdar gæðakröfur tilskipunarinnar.

Ákvæði 1. mgr. felur í sér innleiðingu á 1. mgr. 18. gr. ADR-tilskipunarinnar um tilnefningu lögbærs yfirvalds sem skal inna af hendi þau störf sem mælt er fyrir um í 19. og 20. gr. tilskipunarinnar. Lagt er til að ráðherra sé lögbært yfirvald í skilningi tilskipunarinnar og meti hvort úrskurðaraðilar uppfylli skilyrði tilskipunarinnar.

Samkvæmt 2. mgr. er gert ráð fyrir að úrskurðaraðili starfi á tilteknu sviði viðskipta. Með því er átt við að lögsaga úrskurðaraðilans sé skýr og fyrir fram afmörkuð og nái til tiltekinnar tegundar neytendaviðskipta. Ekki er útilokað að lögsaga úrskurðaraðila taki til fleiri en einnar tegundar neytendaviðskipta. Ekki stendur til að breyta því fyrirkomulagi sem hefur verið á kærunefndum og úrskurðarnefndum hér á landi og því er lagt til að úrskurðaraðilar geti verið settir á fót með lögum eða samningi samtaka atvinnulífs og samtaka neytenda með eða án aðkomu ráðherra eins og tíðkast hefur. Ákvæðið gerir ráð fyrir að samningur geti verið milli fleiri en tveggja slíkra samtaka. Forsenda þess að ráðherra geti metið hvort úrskurðaraðili uppfylli skilyrði laganna og reglna settra samkvæmt þeim er að kveðið sé á um skipulag, málsmeðferð, sérþekkingu, sjálfstæði, óhlutdrægni, kostnað og gjöld í samþykktum sem úrskurðaraðilinn setur sér.

Ákvæði fyrsta málsliðar 3. mgr. felur í sér innleiðingu á 1. málsl. 1. mgr. 19. gr. ADR-tilskipunarinnar. Lagt er til að ráðherra setji reglugerð um kröfur til upplýsinga sem fylgja með umsókn úrskurðaraðila í samræmi við 19. gr. tilskipunarinnar. Ákvæði annars málsliðar 3. mgr. felur í sér innleiðingu á 6. – 9. gr. tilskipunarinnar. Lagt er til að ráðherra setji reglugerð um gæðakröfur til úrskurðaraðila í samræmi við ákvæði 6.-9. gr. tilskipunarinnar. Efni reglugerðarinnar á einnig að tryggja rétt aðila til réttlátrar málsmeðferðar. Í þriðja málslið er lagt til að ráðherra sé heimilt að setja reglur um að tilteknir úrskurðaraðilar geti notað sáttamiðlun í málsmeðferð sinni. ADR-tilskipunin útilokar ekki að úrskurðaraðilar utan dómstóla notist við sáttamiðlun. Slík málsmeðferð hefur hingað til ekki tíðkast í neytendarétti hér á landi en rétt þykir að ráðherra hafi möguleika til þess að kveða á um slíka meðferð sé tilefni til þess.

Um 7. gr.

Með greininni er lagt til að lögbundnir úrskurðaraðilar þurfi ekki að sækja um viðurkenningu og að ráðherra geti með samkomulagi við viðeigandi fagráðherra sett reglur til þess að unnt sé að tilkynna slíka aðila til eftirlitsstofnunar EFTA. Frumvarpið gerir ráð fyrir að tryggt sé með lögum og málsmeðferðarreglum að starfsemi lögbundinna úrskurðaraðila sé í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti og þar með einnig í samræmi við kröfur ADR-tilskipunarinnar.

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa er sjálfstætt stjórnvald sem heyrir undir ráðherra og setur ráðherra henni málsmeðferðarreglur sem uppfylla kröfur ADR-tilskipunarinnar. Því er fyrirhugað að ráðherra tilkynni nefndina.

Um 8. gr.

Greinin felur í sér innleiðingu á ákvæði 3. málsl. 2. mgr. 20. gr. ADR-tilskipunarinnar. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að úrskurðaraðilar séu viðurkenndir til óákveðins tíma. Í ákvæðinu felst því eftirlitshlutverk ráðherra með úrskurðaraðilum. Lagt er til að ráðherra sé heimilt að afturkalla viðurkenningu úrskurðaraðila sem uppfyllir ekki lengur skilyrði laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Þegar viðurkenning úrskurðaraðila hefur verið afturkölluð er úrskurðaraðili fjarlægður af skrá ráðherra samkvæmt 10. gr. Í 2. mgr. er lagt til að úrskurðaraðilum sé skylt að leiðbeina aðilum máls um áhrif afturköllunar á málsmeðferð. Ákvæðinu er ætlað að vernda neytendur svo þeir geti leitað til viðurkennds úrskurðaraðila með kvörtun sína.

Um 9. gr.

Með greininni er kveðið á um upplýsingaskyldu tilkynntra úrskurðaraðila. Í 1. mgr. er kveðið á um almenna heimild ráðherra til að krefja tilkynnta úrskurðaraðila um allar upplýsingar og gögn sem ráðherra er þörf vegna framkvæmdar laganna. Ákvæðið heimilar ráðherra að krefja úrskurðaraðila um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja vegna framkvæmdar laganna. Heimildin nær til þess að krefjast bæði munnlegra og skriflegra upplýsinga auk afhendingar gagna. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að ráðherra hafi fullnægjandi heimildir til upplýsingaöflunar svo hann geti sinnt hlutverki sínu sem lögbært yfirvald samkvæmt ákvæðum IV. kafla ADR-tilskipunarinnar.

Með 2. mgr. er kveðið á um skyldu tilkynntra úrskurðaraðila til þess að upplýsa ráðherra reglulega um starfsemi sína, breytingar á starfseminni og atriði sem skipta máli við framkvæmd laganna. Ákvæðinu er einkum ætlað að tryggja ráðherra aðgang að upplýsingum um starfsemi tilkynntra úrskurðaraðila, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 19. gr. tilskipunarinnar og 3. mgr. 19. gr. tilskipunarinnar. Fyrirhugað er að ráðherra útfæri nánar fyrirkomulag upplýsingagjafar af því tagi í reglugerð, sbr. 3. mgr. greinarinnar.

Í 4. mgr. er innleidd 1. mgr. 16. gr. og 1. mgr. 17. gr. tilskipunarinnar. Ákvæðið felur í sér að ráðherra greiði fyrir samvinnu og miðlun reynslu milli tilkynntra úrskurðaraðila í samræmi við lög.

Um 10. gr.

Með greininni er kveðið á um að ráðherra skuli halda skrá yfir viðurkennda úrskurðaraðila í samræmi við ákvæði 20. gr. ADR-tilskipunarinnar. Í 20. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um að lögbært yfirvald skuli tilkynna skrána yfir úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Til að gæta samræmis við bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest, er lagt til að ráðherra tilkynni skrána til Eftirlitsstofnunar EFTA. Í samræmi við ákvæði IV. kafla tilskipunarinnar er gert ráð fyrir að ráðherra uppfæri skrána þegar úrskurðaraðili hlýtur viðurkenningu, viðurkenning er afturkölluð og þegar tilkynntur úrskurðaraðili tilkynnir um breytingar á starfsemi sinni í samræmi við 2. málsl. 1. mgr. 19. gr., sbr. 2. málsl. 2. mgr. 20. gr. tilskipunarinnar. Í öðrum málslið er lagt til að ráðherra geti með samsvarandi hætti tilkynnt lögbundna úrskurðaraðila í samræmi við 7. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. segir að ráðherra gefi Eftirlitsstofnun EFTA skýrslu fjórða hvert ár um þróun og starfsemi tilkynntra úrskurðaraðila. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á 6. mgr. 20. gr. tilskipunarinnar. Ef þörf er á getur ráðherra sett ákvæði um samvinnu og miðlun upplýsinga í reglugerð samkvæmt almennu reglugerðarheimildinni í 17. gr. laganna.

Um 11. gr.

Með greininni er lagt til að lögð sé skylda á viðurkennda úrskurðaraðila að taka til meðferðar kvartanir neytenda samkvæmt lögunum vegna seljanda sem hefur staðfestu á Íslandi. Ákvæðið felur þannig í sér innleiðingu á 1. mgr. 5. gr. ADR-tilskipunarinnar. Úrskurðaraðilum er ekki skylt að taka aðrar kvartanir til meðferðar en samkvæmt lögunum og felst því í ákvæðinu frávísunarheimild. Áfram er þó gert ráð fyrir að frjálsir og lögbundnir úrskurðaraðilar kveði á um lögsögu sína í samþykktum sínum. Gert er ráð fyrir að mál geti varðað alla þætti í réttarsambandi aðila en kvartandi verður þó að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um kröfu sína.

Með 2. mgr. er lagt til að á meðan mál er til meðferðar hjá viðurkenndum úrskurðaraðila eða kærunefnd vöru- og þjónustukaupa geta aðilar máls ekki höfðað mál um sakarefni þess fyrir dómi. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir að fjallað sé um mál á tveimur stöðum á sama tíma með ósamrýmanlegum niðurstöðum. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að úrskurðaraðilar úrskurði um kröfur sem seljendur kunna að eiga á hendur neytendum. Ákvæðið útilokar þannig ekki að dómstólar fjalli um gagnkröfur sem seljandi kann að eiga á hendur neytenda.

Í 12. gr. ADR-tilskipunarinnar segir að aðildarríki skuli tryggja að málsaðilar, sem grípa til málsmeðferðar utan dómstóla til að leitast við að leysa deilumál, séu ekki síðar hindraðir í að hefja dómsmeðferð þó að fyrningarfrestur renni út meðan á málsmeðferðinni utan dómstóla stendur. Höfðun máls hjá úrskurðaraðilum samkvæmt frumvarpi þessu slítur ekki fyrningu kröfu. Af þeim sökum er lagt til að ráðherra setji í reglugerð ákvæði um að úrskurðaraðilum sé skylt þegar við á að leiðbeina um hættuna á því að fyrningarfrestur kröfu neytanda kunni að renna út á meðan mál er til meðferðar hjá úrskurðaraðila.

Um 12. gr.

Með greininni er innleidd 1. málsliður 4. mgr. 5. gr. ADR-tilskipunarinnar sem kveður á um þau tilvik þar sem réttlætanlegt er að úrskurðaraðilar vísi frá kvörtunum. Tilskipunin gerir ráð fyrir að úrskurðaraðilar geti vísað kvörtunum frá undir vissum kringumstæðum svo þeir geti starfað með skilvirkum hætti. Í 25. lið aðfararorða tilskipunarinnar segir einnig að úrskurðaraðilar eigi að hafa möguleika á að viðhalda eða taka upp málsmeðferðarreglur sem heimila þeim að synja um meðferð deilumáls við tilteknar aðstæður, t.d. ef málið er of flókið og því betur til þess fallið að leysa fyrir dómstólum.

Ein af forsendum frumvarpsins er að neytendur eigi að reyna að leysa deilur við fyrirtæki án aðkomu stjórnvalda. Í a-lið er lagt til að lögfest verði sú meginregla að mál verði ekki tekið til meðferðar nema neytandi hafi án árangurs reynt að leysa ágreininginn við seljanda. Ákvæðið felur í sér að neytandi verður að hafa fyrst samband við seljanda í þessu skyni og er sönnunarbyrðin um það á neytanda. Neytandi þarf því að geta sýnt fram á að hann hafi reynt að hafa samband við seljanda og að seljandi hafi ekki orðið við kröfum hans. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á a-lið 1. málsliðar 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar.

Í b-lið er lagt til að lögfest verði sú regla að mál verði ekki tekið til meðferðar ef deila aðila er lítilvæg eða tilefnislaus. Ákvæðið felur í sér að mál verður að vera með þeim hætti að raunverulegur ágreiningur sé til staðar er varðar samningssamband aðila. Krafa neytenda verður að vera þannig úr garði gerð að ekki fari milli mála hvert sakarefnið sé og að krafa hans sé tæk til meðferðar. Samkvæmt ákvæðinu yrði til dæmis mögulegt að vísa frá málum ef óskýrt er af málatilbúnaði neytandans til hvers sé ætlast af hálfu seljanda. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á b-lið 1. málslið 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar.

Í c-lið lið er lagt til að innleitt verði ákvæði c-liðar 1. málsliðar 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Ákvæðið felur í sér að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa og viðurkenndur úrskurðaraðili geti vísað frá kvörtunum sem eru til umfjöllunar hjá öðrum úrskurðaraðila eða dómstól eða hefur áður verið það. Ákvæðið tekur til jafnt til dómstóla, lögbundinna úrskurðaraðila, viðurkenndra úrskurðaraðila og annarra úrskurðaraðila á EES-svæðinu sem eru tilkynntir til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins samkvæmt ADR-tilskipuninni. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir að neytendur geti valið sér varnarþing sem hentar þeim (e. forum shopping) og til þess að koma í veg fyrir fjallað sé um sama mál á fleiri en einum vettvangi.

Í d-lið er lagt til að lögfest verði heimild kærunefndar vöru- og þjónustukaupa og viðurkenndra úrskurðaraðila til að vísa frá kvörtun þegar virði kröfu er undir eða yfir fyrir fram skilgreindum fjárhæðarmörkum. Ákvæðið byggir á d-lið 1. málsliðar 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Ef kvörtun varðar þannig kaup á vöru eða þjónustu og virði hennar fellur undir eða yfir fjárhæðarmörkin er heimilt að vísa kvörtun vegna hennar frá. Lagt er til að ráðherra meti hvort viðmiðunarmörk sjálfstæðra úrskurðaraðila verði viðurkennd samkvæmt 6. gr. Við matið er nauðsynlegt að tekið sé tillit til þess að raunvirði deilumáls getur verið mismunandi milli aðildarríkja og að óhóflega há viðmiðunarmörk geti hamlað aðgangi neytenda frá öðrum ríkjum á EES-svæðinu að málsmeðferð til lausnar deilumáls utan dómstóla. Viðmiðunarmörk mega ekki vera ákveðin þannig að þau hamli verulega aðgangi neytenda að afgreiðslu kvartana af hálfu úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla, sbr. 5. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar.

 Í e-lið er lagt til að lögfest verði sú regla að heimilt sé að vísa frá kvörtun ef hún er metin ótæk til meðferðar hjá viðurkenndum úrskurðaraðila eða kærunefnd vöru- og þjónustukaupa. Þetta á til dæmis við ef nauðsynlegt myndi reynast að taka skýrslur af aðilum eða vitnum í málinu eða þegar ágreiningur er þess eðlis að ekki sé unnt að taka afstöðu til hans með efnislegri úrlausn. Þá má gera ráð fyrir að ákvæðið eigi við ef kvörtun er svo óljós, illa upplýst eða krafa aðila svo óskýr að það sé ekki tækt til úrskurðar. Mál, sem vísað er frá á þessari forsendu, væri unnt að taka til meðferðar að nýju hafi nauðsynlegra upplýsinga verið aflað og kröfugerð skýrð.

Í f-lið er lagt til að innleitt verði ákvæði f-liðar 1. málsliðar. 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Ákvæðið heimilar frávísun með vísan til sjónarmiða um skilvirkni. Ákvæðinu er ætlað að ná til þeirra tilvika þegar fyrirséð er að meðhöndlun máls muni hamla skilvirkni í starfi viðurkenndra úrskurðaraðila eða kærunefndar vöru- og þjónustukaupa. Sem dæmi um þetta má nefna þegar atvik máls eru mjög flókin eða yfirgripsmikil, mál krefst flókins lögfræðilegs mats, sérfræðiþekkingar eða mats á erlendum réttarheimildum. Sé mál svo vaxið og málsmeðferðin veldur fyrirsjáanlega óhæfilegri notkun á mannauði og fjármagni er líklegt að það eigi betur heima hjá dómstólum. Við mat á því hvort vísa eigi máli frá samkvæmt þessu ákvæði verður að líta til hagsmuna neytandans af því að fá leyst úr ágreiningi sínum utan dómstóla og sjónarmiða um skilvirkni úrskurðaraðilans.

Í frumvarpinu er lagt til að innleiða ekki e-lið 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Ákvæðið heimilar frávísun þegar neytandi lagði ekki kvörtunina fyrir úrskurðaraðila í deilumálum utan dómstóla innan fyrir fram skilgreinds frests, sem skal ekki vera styttri en eitt ár frá þeim degi er neytandinn lagði kvörtunina fyrir seljanda. ADR-tilskipunin er lágmarkstilskipun og kemur ekki í veg fyrir að viðhaldið sé eða teknar upp reglur sem ganga lengra en þær sem mælt er fyrir um í tilskipuninni til að tryggja frekari vernd neytenda. Með því að innleiða ekki ákvæðið er stefnt að frekari vernd neytenda. Ástæðan er sú að víða í lögum er kveðið á um lengri kvörtunarfresti en eitt ár vegna galla á vöru eða þjónustu. Ekki er ætlunin að neytendur missi með frumvarpinu tækifæri til að leita lögbundins réttar síns með kvörtun til úrskurðaraðila utan dómstóla.

Í 1. málslið 2. mgr. 12. gr. segir að frávísun skuli send aðilum máls eigi síðar en þremur vikum frá móttöku kvörtunar. Ákvæðið felur í sér innleiðingu á 2. málslið 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Ákvæðið gerir ráð fyrir að viðurkenndir úrskurðaraðilar og kærunefnd vöru- og þjónustukaupa skimi kvartanir til þess að meta hvort unnt sé að vísa þeim frá innan þriggja vikna. Í einhverjum tilvikum kunna frávísunarástæður að koma fram eftir að málsmeðferð er hafin. Slíkt kann að leiða til þess að lengra er liðið frá móttöku erindis en þrjár vikur. Í öðrum málslið 2. mgr. 12. gr. er því gert ráð fyrir að sé frávísun í slíkum tilfellum sé send aðilum máls innan hæfilegs tíma.

Um 13. gr.

Í greininni er kveðið á um skipan kærunefndar vöru- og þjónustukaupa og reglugerðarheimild ráðherra um störf og skipan nefndarinnar. Í 1. mgr. er kveðið á um að nefndin sé skipuð formanni og varaformanni og tveimur öðrum nefndarmönnum eftir tilnefningu samtaka neytenda og atvinnulífs. Formaður skal fullnægja skilyrðum til að vera héraðsdómari og varamenn skulu tilnefndir með sama hætti. Hér er lagt til að skipun nefndarinnar verði með svipuðu sniði og skipan kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa hefur verið hingað til samkvæmt lögum um breytingu á lögum um lausafjárkaup, lögum um þjónustukaup og lögum um neytendakaup nr. 87/2006.

Ákvæði 2. mgr. gerir ráð fyrir því að ráðherra ákveði í reglugerð hvaða samtök neytenda og atvinnulífs hafi tilnefningarrétt samkvæmt ákvæðinu.

Í 3. mgr. er að finna almenna reglugerðarheimild til handa ráðherra um störf nefndarinnar. Ráðherra setur nánari ákvæði um störf nefndarinnar líkt og gert er í dag í reglugerð nr. 766/2006 um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Í 3. mgr. er einnig að finna ákvæði um að ráðherra sé heimilt að ákveða í reglugerð að nefndinni verði heimilt að vísa málum frá sem falla undir eða yfir tiltekin fjárhæðarmörk. Ákvæðið byggir á d-lið 1. málsliðar 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Við ákvörðun á viðmiðunarmörkum í reglugerð ber að líta til sjónarmiða sem fram koma í athugasemdum við ákvæði d-liðar 12. gr. frumvarpsins. Ákvæðið er sett annars vegar til að unnt sé að tryggja skilvirka starfsemi nefndarinnar og hins vegar til að unnt sé að vísa frá málum sem varða svo mikla fjárhagslega hagsmuni að þau eigi fremur heima fyrir dómstólum. Það er ekki markmið frumvarpsins að málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla komi í stað smámálameðferðar eða hefðbundinnar meðferðar mála fyrir dómi. Í 3. mgr. er ráðherra einnig heimilt að kveða á um heimild nefndarinnar til að taka til meðferðar í undantekningartilfellum þegar mál er undir skilgreindum fjárhæðarmörkum ef það hefur almenna þýðingu fyrir neytendur. Ástæðan fyrir þessu er að mál sem varða litla fjárhagslega hagsmuni fyrir einn neytanda geta varðað mikla heildarhagsmuni neytenda. Því er lagt til að unnt sé að kveða á um slíka heimild í reglugerð.

Samkvæmt 4. mgr. er fyrirhugað að nefndin verði áfram vistuð hjá Neytendastofu. Neytendastofa annast gagnavörslu fyrir nefndina og sér nefndarmönnum og starfsfólki fyrir aðstöðu. Ráðherra getur sett nánari ákvæði í reglugerð um skrifstofuhald nefndarinnar hjá Neytendastofu.

Um 14. gr.

Greinin fjallar um valdsvið og málsmeðferð kærunefndar vöru- og þjónustukaupa. Í 1. mgr. er kveðið á um að nefndin hafi úrskurðarvald í málum vegna ágreinings neytanda og seljanda sem rís af sölu- eða þjónustusamningi samkvæmt lögunum. Úrskurðarvald nefndarinnar nær til mála sem falla undir gildissvið laganna og lögsögu nefndarinnar. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að ágreiningur sé til staðar milli seljanda og neytanda og ber neytandi sönnunarbyrðina fyrir því, sbr. a. lið 12. gr. frumvarpsins. Nefndin skal að meginreglu taka til meðferðar mál ef það heyrir ekki undir annan lögbundinn úrskurðaraðila eða frjálsa úrskurðarnefnd sem hlotið hefur viðurkenningu. Með greininni er stefnt að innleiðingu 3. mgr. 5. gr. ADR-tilskipunarinnar sem segir að unnt sé að uppfylla skylduna sem kveðið er á í 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar með því að sjá til þess að fyrir hendi sé viðbótarúrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla, sem er til þess bær að fara með deilumál, eins og getið er um í þeirri málsgrein, sem enginn annar úrskurðaraðili í deilumálum utan dómstóla er fyrir eða til þess bær að sinna. Skýra skal ákvæði 1. mgr. í samræmi við ákvæði 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Með því er átt við að kærunefndin skal taka til meðferðar kvartanir neytenda sem búsettur er á EES svæðinu vegna seljenda sem hafa staðfestu á Íslandi.

Í 2. mgr. segir að nefndinni beri að vísa frá kvörtun sem heyrir undir eða er til meðferðar hjá öðrum lögbundnum eða viðurkenndum úrskurðaraðila. Það ræðst af efnislegu mati nefndarmanna hverju sinni hvort kvörtun neytanda heyri undir gildissvið laganna og/eða lögsögu nefndarinnar. Við mat á því hvort kvörtun neytanda heyri undir lögsögu nefndarinnar skal meðal annars stuðst við atvik máls, samning aðila, viðeigandi efnisrétt á sviði samninga- og kröfuréttar og ákvæði um lögsögu í samþykktum um störf annarra tilkynntra úrskurðaraðila.

Ákvæði 3. og 4. mgr. eru óbreytt frá því sem gildir um kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa í dag og þarfnast ekki skýringar.

Um 15. gr.

Í 1. og 2. mgr. er fjallað um gjald sem neytendur og seljendur þurfa að greiða ef þeir tapa máli. Gjaldið felur í sér hvata fyrir neytendur til þess að reyna að leysa deilur við fyrirtæki án aðkomu stjórnvalda sem er ein af forsendum frumvarpsins. Í 41. aðfararorðum ADR-tilskipunarinnar segir að æskilegast sé að málsmeðferðir til lausnar deilumálum utan dómstóla séu án endurgjalds fyrir neytandann. Ef um kostnað er að ræða ætti málsmeðferð til lausnar deilumálum utan dómstóla að vera aðgengilegur, vænlegur og ódýr kostur fyrir neytendur. Því ætti kostnaður aðeins vera þóknun að nafninu til. Af þessu er ljóst að gjald neytenda í reglugerð verður að vera hóflegt og viðráðanlegt öllum almenningi. Af sömu ástæðu er einnig lagt til að gjaldið verði endurgreitt ef neytandi vinnur mál í heild eða að hluta, sættir nást í málinu eða að málinu er vísað frá á grundvelli 1. mgr. 11. gr., 1. mgr. 12. gr. eða 2. mgr. 14. gr. Þannig þykir ekki rétt að neytandi þurfi að greiða gjald ef honum skjátlast um lögsögu nefndarinnar í málinu eða ef hann nær að sætta málið áður en úrskurðað er í því. Hins vegar þykir sanngjarnt að neytandi þurfi að greiða hóflegt gjald ef hann tapar máli að fullu.

Í 3. mgr. er lagt til að seljendur greiði gjald ef þeir tapa máli í heild eða hluta. Gjaldið felur í sér hvata fyrir seljendur til þess að reyna að leysa deilur við neytendur án aðkomu stjórnvalda sem er ein af forsendum frumvarpsins. Sanngjarnt þykir að kveða á um kostnaðarþátttöku seljenda sem ekki eiga aðild að frjálsri úrskurðarnefnd í málum sem hefði verið hægt að leysa beint við neytandann. Af ákvæðinu leiðir einnig að seljandi þarf heldur ekki að greiða gjald ef sátt næst við neytanda og er með því stefnt að viðeigandi hvata fyrir seljendur til að sætta mál sem hafin eru hjá nefndinni.

4. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Um 16. gr.

Í greininni er kveðið á um réttaráhrif og birtingu úrskurða kærunefndar- vöru og þjónustukaupa. Samkvæmt 1. mgr. skulu úrskurðir kærunefndarinnar rökstuddir og birtir á vefsetri nefndarinnar. Úrskurðir nefndarinnar skulu kynntir aðilum máls og leiðbeint skal um réttaráhrif þeirra. Ákvæðið er í samræmi við þá framkvæmd sem hefur verið hjá kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Gert er ráð fyrir að ráðherra kveði á um framkvæmd nafnbirtingar aðila í úrskurðum sem birtir eru á vefsetri nefndarinnar í reglugerð.

Ákvæði 1. málsl. 2. mgr. er í samræmi við gildandi fyrirkomulag kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa samkvæmt lögum um breytingu á lögum um lausafjárkaup, lögum um þjónustukaup og lögum um neytendakaup nr. 87/2006. Ákvæði 2. málsl. 2. mgr. er nýmæli og leiðir af ákvæði 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Að lokinni málsmeðferð hjá kærunefndinni geta aðilar leitað til dómstóla vegna ágreinings síns. Með því er bæði átt við úrskurð um frávísun eða um efnisniðurstöðu málsins. Loks er kveðið á um að málshöfðun fresti ekki heimild neytanda til aðfarar samkvæmt 5. mgr.

Ákvæði 3., 4. og 5. mgr. eru nýmæli og eru í samræmi við markmið frumvarpsins að tryggja skilvirkari neytendavernd með bættri fylgni við úrlausnir úrskurðaraðila utan dómstóla. Samkvæmt 3. mgr. hefur seljandi 30 daga til að tilkynna nefndinni um að hann vilji ekki una úrskurðinum. Með ákvæðinu er tryggt að seljandi hafi nægan tíma til að kynna sér efni úrskurðarins. Ákvæðið leggur skyldu á seljanda til að bregðast við úrskurði nefndarinnar innan frestsins ef hann sættir sig ekki við niðurstöðuna. Seljandi þarf þannig að tilkynna nefndinni með skýrum og sannanlegum hætti að hann uni ekki niðurstöðunni. Með því er helst átt við að tilkynningin sé gerð með skriflegum hætti, svo sem með tölvupósti eða bréfi. Ákvæðið felur í sér að seljandi verður að geta sýnt fram á að hann hafi sent tilkynningu innan frestsins. Tilkynning þarf ekki að vera rökstudd með sérstökum hætti heldur nægir að þar komi fram með skýrum hætti vilji seljanda að vera ekki bundinn af niðurstöðunni. Tilkynning seljanda sem berst nefndinni innan frests hefur þau áhrif að úrskurðurinn er ekki aðfararhæfur. Vilji neytandi leita réttar síns eftir það þarf hann því að gera það með málshöfðun fyrir dómi.

Í 4. mgr. er kveðið á um þá aðstöðu ef seljandi óskar endurupptöku málsins í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Seljandi hefur 30 daga frest til að óska eftir endurupptöku málsins. Þegar svo er ástatt er ljóst að nefndin þarf að taka afstöðu til endurupptöku annað hvort með frávísun á ósk seljanda eða með nýjum úrskurði samkvæmt 1. mgr. 14. gr., sbr. 1. mgr. 16. gr. laganna. Því er lagt til að 30 daga fresturinn byrji að líða þegar ákvörðun um frávísun eða nýr úrskurður er tilkynntur seljanda.

Í 5. mgr. er kveðið á um aðfararhæfi úrskurða nefndarinnar. Þegar frestur líður án tilkynningar seljanda verður úrskurður aðfararhæfur. Lagt er til grundvallar við útreikning frests samkvæmt 5. mgr. að tilkynning hafi sannanlega borist nefndinni innan frestsins. Þegar frestur er liðinn hefur neytandi því aðfararheimild samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför nr. 90/1989. Neytandi þarf því að leita með aðfararbeiðni til héraðsdómara í samræmi við 1. tölul. 11. gr. laga um aðför nr. 90/1989.

Í 6. mgr. er kveðið á um skyldu nefndarinnar til að gefa út vottorð til handa neytanda um að seljandi hafi ekki tilkynnt um að hann uni ekki úrskurðinum innan tilskilins frests. Þar sem aðfararheimild samkvæmt 5. mgr. er skilyrt þarf neytandi að geta sýnt héraðsdómara fram á að skilyrðin séu fram komin. Brýnt er því að nefndin gefi út viðeigandi vottorð um að skilyrðum 5. mgr. sé fullnægt.

Um 17. gr.

Með greininni er kveðið á um almennt eftirlitshlutverk ráðherra með því hvort úrskurðaraðilar uppfylli skilyrði laganna. Þá er kveðið á um almenna reglugerðarheimild um valdsvið, verkefni, endurmenntun, málsmeðferðarreglur og störf úrskurðaraðila samkvæmt lögunum. Ákvæði 1. mgr. helst í hendur við valdheimild ráðherra í 8. gr. til að afturkalla ákvörðun um viðurkenningu úrskurðaraðila uppfylli hann ekki lengur skilyrði laganna.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra geti með reglugerð heimilað kærunefnd vöru- og þjónustukaupa að skrásetja nöfn seljenda sem tilkynnt hafa að þeir uni ekki úrskurðum nefndarinnar og að nefndinni sé heimilt að gera skrána aðgengilega almenningi. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja varnaðaráhrif gagnvart seljendum sem una ekki úrskurðum nefndarinnar og að bæta tölfræði um fylgni við úrskurði nefndarinnar. Ljóst er þó að tilkynning seljanda samkvæmt 3. mgr. 16. gr. kann að byggja á málefnalegum ástæðum svo sem ef seljandi telur unnt að fá hagfelldari niðurstöðu fyrir dómi. Þá er ljóst að seljandi kann að breyta viðskiptaháttum sínum til hagsbóta fyrir neytendur. Með vísan til þess er brýnt að nafn seljanda sé ýmist afmáð eða ekki skrásett þegar málefnalegar ástæður eru fyrir hendi. Nýti ráðherra heimild ákvæðisins til að setja reglugerð er því lagt til að þar verði kveðið á um að nafn seljanda sé afmáð í þeim tilvikum þegar hæfilegur tími er liðinn frá því úrskurður féll og ef seljandi ákveður síðar að fara efnislega að niðurstöðu nefndarinnar. Einnig er lagt til að kveðið verði á um það í reglugerð að nafn seljanda verði afmáð ef dómsmál er höfðað um kröfuna eða ef dóms er að vænta í máli annarra aðila sem hefur þýðingu fyrir niðurstöðu nefndarinnar.

Í 3. mgr. er lagt til að Neytendastofa hafi eftirlit með því að seljendur og netmarkaðir fullnægi upplýsingaskyldu skv. 4. og 5. gr. laganna. Um málsmeðferð, úrræði, og viðurlög vegna brota gegn 4. og 5. gr. laganna og um kærurétt til áfrýjunarnefndar neytendamála fer að öllu leyti eftir ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Vel fer á að Neytendastofa hafi slíkt hlutverk enda hefur stofnunin góða yfirsýn yfir aðila á markaði. Ákvæði greinarinnar þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 18. gr.

Með greininni er lagt til að innleiða ODR-reglugerðina og framkvæmdarreglugerð hennar með tilvísunaraðferð. Reglugerðirnar veita lítið svigrúm við innleiðingu og er því lagt til að þær séu innleiddar með þessum hætti. Lagt er til í 2. mgr. að ráðherra sé lögbært stjórnvald í skilningi ODR-reglugerðarinnar. Jafnframt er lagt til í 2. mgr. að ráðherra geti sett nánari ákvæði í reglugerð til að gera hagnýtar ráðstafanir hér á landi í þágu rafrænnar málsmeðferðar yfir landamæri samkvæmt reglugerðunum. Þá er lagt til í 3. mgr. að ráðherra sé með reglugerðarheimild heimilt að innleiða gerðir Evrópusambandsins sem kunna að taka gildi í framtíðinni og fela í sér breytingar viðbætur við ODR-reglugerðina eða framkvæmdarreglugerð hennar. Þá er lagt til að Neytendastofa sé tengiliður rafræna vettvangsins. Ákvæði greinarinnar þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 19. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 20. gr.

Með greininni er lagt til að lögin taki gildi 1. janúar 2020. Með ákvæðinu er stefnt að því að frjálsir úrskurðaraðilar sem starfa hér á landi þeir sem óska eftir að stofna nýja frjálsa úrskurðaraðila hafi nægan tíma til þess að sækja um viðurkenningu samkvæmt lögunum. ákvæðið á einnig að tryggja að nægur tími sé til að undirbúa tilkynningu lögbundinna úrskurðaraðila áður en lögin taka gildi.

Um 21. gr.

Með frumvarpinu er lagt til að kærunefnd vöru- og þjónustukaupa taki við af kærunefnd lausafjár og þjónustukaupa. Efni frumvarpsins gerir ráð fyrir að kærunefndin sé ekki lengur bundin við sérlög á sviði kröfuréttar líkt og verið hefur samkvæmt lögum um þjónustukaup nr. 42/2000, lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000 og lögum um neytendakaup nr. 48/2003.

Kærunefnd vöru- og þjónustukaupa er ætlað að taka til meðferðar öll mál sem heyra ekki undir aðra úrskurðaraðila. Samkvæmt frumvarpinu ræðst það af efnislegu mati nefndarmanna hverju sinni hvort kvörtun neytanda heyri undir gildissvið laganna og/eða lögsögu nefndarinnar. Af þeirri ástæðu er ekki lengur þörf á að kveða á um í sérlögum á sviði kröfuréttar að unnt sé að leita til nefndarinnar vegna ágreinings aðila að slíkum kaupum.

Samkvæmt gildandi lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000 geta aðilar að lausafjárkaupum lagt ágreining sinn fyrir kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa. Þetta þýðir að nefndin getur í dag tekið til meðferðar ágreining milli tveggja fyrirtækja, kvartanir fyrirtækis á hendur neytanda og kvartanir neytanda á hendur neytanda. Með breytingunum samkvæmt 21. gr. mun ágreiningur milli slíkra aðila hins vegar falla utan lögsögu kærunefndar vöru- og þjónustukaupa. Nokkrar ástæður eru fyrir breytingunni. Með lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000 voru í fyrsta sinn lögfest hér á landi ákvæði um neytendakaup. Árið 2003 voru gerðar breytingar á lögunum sem miðuðu að því að fella úr þeim öll ákvæði um neytendakaup. Ákvæði um neytendakaup voru samhliða sett í ný heildstæð lög um neytendakaup nr. 48/2003. Kærunefndinni var jafnframt falið að fjalla um ágreining aðila samkvæmt lögunum enda hefði hún frá upphafi fjallað um ágreiningsmál er snertu neytendakaup. Lögum um lausafjárkaup nr. 50/2000 er því ekki lengur ætlað að vernda neytendur í viðskiptum við fyrirtæki. Ákvæði frumvarpsins miða að neytendavernd og er þeim ekki ætlað að tryggja fyrirtækjum virkari réttarúrræði utan dómstóla. ADR-tilskipunin er tilskipun á sviði neytendaverndar og er markmið hennar að neytendur hafi aðgang að úrskurðaraðilum utan dómstóla vegna viðskipta við fyrirtæki. Þá er til þess að líta að álit kærunefndar lausafjár- og þjónustukaupa hafa hingað til ekki verið bindandi og gera má ráð fyrir að lítið gagn hafi verið að úrræðinu í þeim tilvikum þar sem seljandi í lausafjárkaupum kýs að virða niðurstöðuna að vettugi. Að lokum kemur frumvarpið ekki í veg fyrir að stofnaðar séu frjálsar úrskurðarnefndir sem standa utan viðurkenningarkerfi slaganna og leysa úr einkaréttarlegum ágreiningi á sviðum sem falla munu utan gildissviðs laganna, svo sem vegna kaupa einstaklinga á notuðum bifreiðum af öðrum einstaklingum.

Um ákvæði til bráðabirgða

Ákvæði I. til bráðabirgða er sett til að tryggja að við samþykkt laganna haldi kærunefnd lausafjár- og þjónustukaupa umboði sínu svo hún geti lokið störfum sínum með skipulegum hætti.

Ákvæði II. til bráðabirgða er sett til að undirbúa umgjörð um lausn deilumála utan dómstóla í samræmi við lögin áður en þau taka gildi. Þrátt fyrir að lögin taki gildi 1. janúar 2020 er nauðsynlegt að kveða á um að ráðherra geti viðurkennt og tilkynnt úrskurðaraðila áður en lögin taka gildi. Gert er ráð fyrir að ráðherra gefi út nánari skilyrði til umsókna og um starfsemi úrskurðaraðila í reglugerð um úrskurðaraðila utan dómstóla í neytendamálum eigi síðar en um mitt ár 2019.